

320809

3
2ej.



UNIVERSIDAD DEL VALLE
DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO
con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma
de México

EL PAPEL DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO
PENAL FEDERAL EN MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

JOSE ARMANDO AMBRIZ ARIAS

Asesor: Lic. Samuel Alvarez García

México, D. F.

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL PROBLEMA Y SU JUSTIFICACION.

Nuestros derechos fundamentales, en la República Mexicana diariamente son violados tanto por servidores públicos, autoridades o personas que ostentan un puesto dentro de la administración de justicia, por lo que surge como ayuda para evitar que sean violados tales derechos, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con una serie de facultades y atribuciones que estudiaremos con el presente trabajo.

Desde la creación de la Comisión Nacional, se han disminuido notablemente las violaciones a los derechos humanos, así en los listados de las presuntas violaciones a los derechos del hombre presentados ante la Comisión Nacional por medio de alguna denuncia o queja, éstas pertenecen en una mayor parte a la materia o procedimientos penales, en donde al ser comprobada violación alguna por dicho organismo, mediante un procedimiento sencillo dictamina una resolución con una recomendación pública a la autoridad violatoria.

HIPOTESIS.

1.- Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su procedimiento que sigue para comprobar las violaciones a los derechos humanos planteados ante este organismo por medio de alguna denuncia o queja, se han disminuido considerablemente las violaciones a los derechos humanos, es decir, a las garantías individuales que otorga

nuestra Constitución.

2.- Las reformas o adiciones a los Códigos de Procedimientos Penales, como el Federal, fueron propuestas por la Comisión Nacional, con fundamento en una de sus atribuciones.

3.- Las reformas procesales 1991 constituyen una nueva fase en el proceso con la actualización y modernización de la legislación penal mexicana, no obstante de contener algunas limitaciones.

4.- Dentro del listado general de quejas presentadas ante la Comisión Nacional como hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, corresponden en su mayor parte relacionados con delitos en la materia penal.

5.- Al ser comprobada una violación por la Comisión Nacional, resuelve recomendando públicamente con una afectación moral a la autoridad violatoria además de recomendar públicamente en las violaciones de naturaleza penal que se sancione a la autoridad, servidor público o persona que las cometió para que se eviten más las violaciones no reincidiendo por lo tanto en volverlas a cometer por parte del servidor público.

6.- Para evitar y detectar más violaciones, sobre todo en

los procedimientos penales, es necesaria una intervención directa por parte de la Comisión Nacional, proponiendo así a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una garantía individual dentro de todo procedimiento penal.

7.- La intervención directa de la Comisión Nacional en todo procedimiento penal, va a ser a manera de observación en donde no se interrumpirán de ninguna manera los procedimientos y al contrario, además de evitar o detectar violaciones o arbitrariedades se agilizarán los procedimientos para que sean cumplidos de acuerdo a los términos que establecen los Códigos Procesales y sobre todo, la Constitución.

MARCO TEORICO.

Nuestra presente tesis, es un trabajo científico de ciencias sociales. En lo referente a lo jurídico es completamente de la rama de derecho público, esto es el Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Derecho Constitucional. Al referirnos al Derecho Penal, solamente se abarca la materia Federal y no proponemos la creación de una nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino de reformas a la actual.

PROLOGO.

A lo largo de mi carrera profesional me he dado cuenta de lo importante que es hoy en día hablar de la materia de derechos humanos, tales derechos fundamentales son consagrados en la máxima ley y rigen de igual manera en los actuales Códigos y Reglamentos.

Es triste observar que no obstante de que nuestro país cuenta con un cúmulo de leyes y Códigos más completos del mundo, éstos son violados de una manera inimaginable. Es por eso que surgen Campañas, Procuradurías y Comisiones en defensa de los derechos humanos y en la actualidad la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así, desde el momento en que escuché hablar por primera vez de la Comisión Nacional, me nació un interés por investigar a ésta, pues desde el inicio de su creación observé el trabajo que ha venido realizando en los últimos meses, como sus objetivos, planteamientos e iniciativas de reformas a los Códigos de Procedimientos Penales.

Dicho organismo nuevo es sujeto a críticas y sugerencia para su perfeccionamiento en un futuro, proponiendo con esto nuestra presente opinión y sugerencia, que espero sean tomadas en cuenta y que sirvan como una aportación nueva a la Comisión Nacional.

A lo largo de mi investigación de dicho organismo, comprendí más el por qué era necesaria su creación, obteniendo con

esto una experiencia inolvidable, pues puse en práctica todos mis conocimientos adquiridos en mi institución para realizar el presente trabajo y así poder juzgarla junto con todos mis profesores que tuve a lo largo de mis estudios profesionales como los mejores, al poner hoy a su consideración este trabajo.

INTRODUCCION.

Las Constituciones de los pueblos, dedican a los derechos fundamentales del hombre partes importantes, quienes toman como fundamento para saber cuáles son estos derechos de origen natural, la historia y la aseveración importante de todos los países del mundo que han dado origen a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, siendo así éstos un cúmulo de ideas plasmadas en treinta artículos y que deben ser tomadas en cuenta como fundamento para ser formuladas y sobre las cuales deben regir las actuales Constituciones, Leyes y Códigos de cada país.

La repercusión tan amplia que asume actualmente la infracción de los derechos fundamentales del individuo, tiene su origen en que casi siempre tutelan intereses que trascienden a los mismos pueblos y los ordenamientos nacionales y por ello son fácilmente comprensibles los esfuerzos para establecer en el pleno tanto nacional como internacional, una protección jurídica de tales derechos.

El trabajo a desarrollar en estudio lo denominamos "EL PAPEL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL EN MEXICO" y como metodología seguida para elaborar nuestra presente tesis, hemos utilizado el método deductivo. Es decir, empezamos a estudiar los derechos humanos en una forma en general, para posteriormente estudiarlos en forma particular dentro de la República

Mexicana.

La labor sintetizada en el capítulo primero consiste en el análisis y estudio de los antecedentes históricos generales de los derechos humanos a través de diferentes épocas, como la antigua, moderna, contemporánea, en donde se incluye en forma particular a nuestro derecho patrio con el fin de determinar el origen y fisonomía que dicha institución ha adquirido a través del tiempo, y por último, la época actual, en donde hacemos una breve mención a la Declaración de los derechos del hombre y su contenido con tales derechos.

Surge en la actualidad dentro del Distrito Federal, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por Decreto en el Diario Oficial de la Federación como un órgano nuevo responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y sociales, convenios y tratados internacionales, mismo que abordamos en el capítulo segundo y estudiamos junto con su reglamento interno, atribuciones y órganos. Dicho órgano toma como referencia en su creación la figura del Ombudsman en donde asemeja características y otorga diferencias, motivo por el cual también mencionamos tal institución dentro del presente capítulo en una manera somera.

En una de sus atribuciones de la Comisión Nacional, da origen

a reformas o adiciones en los Códigos de Procedimientos Penales, tanto el Federal como para el Distrito Federal en Enero de 1991, dichas Reformas y sus limitaciones que presentan ante la administración de justicia actual son mencionadas en el capítulo tercero.

En el capítulo cuarto hacemos mención de las recomendaciones públicas que como resolución dictamina la Comisión Nacional, en donde opinamos que sean agregadas a la facultad de dictaminar recomendaciones una facultad sancionadora en las violaciones a los derechos fundamentales cometidas en la materia o procedimientos penales únicamente.

Finalmente en el capítulo quinto, mencionamos sobre una intervención directa en los procedimientos penales de la Comisión Nacional por medio de un Observador para que desde el inicio del procedimiento, es decir, desde que se empiece a integrar la Averiguación Previa, como a través de éste en el juzgado penal, se eviten o detecten violaciones a los derechos humanos.

Al recolectar información sobre los temas en estudio mencionados, casi toda la información es actual, pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo de creación nueva, en donde tomamos como base por lo tanto en nuestros comentarios libros, revistas, Códigos y Diarios Oficiales de la Federación, todos ellos actuales. Así opinamos como una observación final, que hacía falta un organismo de esta naturaleza, en una labor por ayudar a

proteger mejor nuestras garantías individuales, procurando así una mejor aplicación de nuestros Códigos y en especial, la Constitución.

I N D I C E

CAPITULO I

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A.- EPOCA ANTIGUA.	PAG.
1.- TIEMPOS PRIMITIVOS	1
2.- LOS ESTADOS ORIENTALES.....	1
3.- GRECIA.....	3
4.- ROMA.....	7
5.- LA EDAD MEDIA.....	10
B.- EPOCA MODERNA.	
1.- ESPAÑA.....	12
2.- INGLATERRA.....	17
3.- FRANCIA.....	20
4.- COLONIAS INGLESAS DE AMERICA.....	23
C.- EPOCA CONTEMPORANEA.	
1.- EN MEXICO:	
a.- EPOCA PRECOLOMBINA.....	27
b.- EPOCA COLONIAL.....	27
c.- EPOCA INDEPENDIENTE.....	29
D.- EPOCA ACTUAL.....	30
E.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.....	31

CAPITULO II

II.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A.- LOS DERECHOS HUMANOS.....	34
B.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	38

C.-	ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	PAG. 39
D.-	REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	43
E.-	ORGANOS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	44
F.-	ORGANISMOS NO OFICIALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.....	50
G.-	EL OMBUDSMAN.....	51
H.-	COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	62
I.-	PROCEDIMIENTO PARA FORMULAR UNA QUEJA O DENUNCIA SOBRE POSIBLES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS.....	64

CAPITULO III

III.- INTERVENCION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LAS REFORMAS A LOS CODIGOS DE PROCEDIMIENTOS PENALES FEDERAL Y PARA EL DISTRITO FEDERAL.

A.-	MOTIVACION A LAS REFORMAS PENALES.....	68
B.-	EL PAPEL DE LA COMISION NACIONAL EN LAS REFORMAS Y SU FUNDAMENTO PARA ESTA INTERVENCION.....	72
C.-	LAS REFORMAS QUE SE ESTABLECIERON AL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.	74
D.-	MODERNIZACION Y LIMITACIONES DE LA REFORMA PROCESAL PENAL 1991 Y LOS ARTICULOS ANTERIORES..	86

E.- LOS PROBLEMAS QUE CIRCUNDAN LA ADMINISTRACION	PAG.
DE JUSTICIA.....	98

CAPITULO IV

IV.- FACULTAD DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
DE EMITIR RECOMENDACIONES Y SANCIONES.

A.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, SUS RECOMENDACIONES Y UNA FACULTAD SANCIONADORA..	102
B.- FUNDAMENTO JURIDICO.....	108
C.- CREACION DE UN ARTICULO CONSTITUCIONAL.....	123
D.- CREACION DE UNA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO CONSTITUCIONAL.....	123

CAPITULO V

V.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO
PENAL.

A.- PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION.....	142
B.- OBSERVADOR Y SU INFORME.....	147
C.- LA REVISION DE LA AVERIGUACION PREVIA.....	151
D.- EL PAPEL DE LA COMISION INVESTIGADORA EN LOS RECLUSORIOS.....	158
E.- EL INFORME DE LA AUTORIDAD.....	168
F.- LA RESOLUCION DE LA COMISION Y LA PENA IMPUESTA.....	172

CONCLUSIONES.....	174
BIBLIOGRAFIA.....	178

CAPITULO I

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A.- EPOCA ANTIGUA.

- 1.- TIEMPOS PRIMITIVOS.
- 2.- LOS ESTADOS ORIENTALES.
- 3.- GRECIA.
- 4.- ROMA.
- 5.- LA EDAD MEDIA.

B.- EPOCA MODERNA.

- 1.- ESPAÑA
- 2.- INGLATERRA.
- 3.- FRANCIA.
- 4.- COLONIAS INGLESAS DE AMERICA.

C.- EPOCA CONTEMPORANEA.

- 1.- EN MEXICO:
 - a.- EPOCA PRECOLOMBINA.
 - b.- EPOCA COLONIA.
 - c.- EPOCA INDEPENDIENTE.

D.- EPOCA ACTUAL.

E.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A.- EPOCA ANTIGUA.

1.- TIEMPOS PRIMITIVOS.

Creemos que por lógica, en los tiempos primitivos no es posible que existieran derechos del hombre, ni potestades o facultades de que pudiera gozar el individuo dentro de la comunidad a que pertenecía, frente al poder público, pues ni siquiera éste se podría distinguir en esa época.

Otra observancia importante es la existencia de la esclavitud, por lo que se presume en la actualidad dentro de los derechos del hombre o garantías individuales, una negación de éstos, en especial el de la libertad.

Así mismo, de que en caso de rebeldía por parte de algún miembro de la tribu, a éste únicamente se le establecía una sanción por parte de los jefes de la tribu, que consistía en el destierro de la comunidad, todo esto, de acuerdo con el maestro Burgoa.

2.- LOS ESTADOS ORIENTALES.

Podemos decir que en los regímenes sociales orientales los derechos o garantías individuales pudieron existir en algunos pueblos, no obstante de que en otros la libertad del hombre, del individuo como gobernado, fue desconocida o al menos menospreciada, como lo establece el Dr. Ignacio Burgoa.

Casi todos los regímenes de gobierno eran teocráticos como el Hebreo, Egipcio, etc., por lo que el derecho y la religión

se confundían en un conjunto de prácticas sociales indiferenciadas. En el pueblo Hebreo el particular miembro de una comunidad, tenía como consigna obedecer y callar, ya que los mandamientos que recibía eran provenientes del representante de Dios sobre la tierra, es decir del gobernante, por lo que la actividad y disposiciones quedaban a su arbitrio, en las que supuestamente se reconocían ciertos derechos a los súbditos y como se suponía que dichas normas eran producto de un pacto entre Dios y el pueblo, estas disposiciones debían ser inviolables y los gobernantes que eran intérpretes de estas disposiciones, no existía una sanción para sus posibles contravenciones.

Gettel* establece "La forma general del estado en el mundo oriental, afirma Gettel, fue la monarquía despótica, teniendo por sanción, de su autoridad la religión o la conquista. Los monarcas fueron venerados como dioses, tal es el caso de Egipto, o considerados como agentes de los dioses según en Persia y Asiria..." (1)

Por lo que se puede establecer que la desorbitada reglamentación legal o consuetudinaria establecía a la actividad humana con normas rígidas, manteniendo al individuo en la ignorancia por la falta casi absoluta de la libertad

CITA POR:

(1*) Burgoa Ignacio, Garantías individuales, vigésima primera edición, México, D.F., edit. Porrúa, 1988, Pág. 59.

y de iniciativa personal. Como excepción al régimen político y social oriental, la India no estaba dotada por un gobierno teocrático y el estado era independiente de la religión y los sacerdotes no debían tener ingerencia en la vida política sino exclusivamente a su cometido religioso; por lo que descartan el principio teocrático del poder público, revelándose así el pensamiento Hindú democrático y liberal, constituyendo el Estado en el que debería de existir una autoridad superior a las voluntades individuales, encargado de imputar el equilibrio entre las conductas desiguales de los hombres, que no actuaba arbitrariamente; esto es, actuando a normas preestablecidas, con justicia y equidad asesorado por personas más cultas.

En China asume caracteres análogos a los de la India, los destacados filósofos chinos tales como Confucio, Mencio, Mohti y Lao Tse, predicaron la igualdad entre los hombres, sosteniendo la democracia como forma de gobierno para rebelarse contra los mandatos despóticos y arbitrarios del gobernante. Por lo que se observa en la India y China, en sus pueblos antiguos en lo que se refiere a los derechos del hombre o garantías individuales se establecía la tendencia de respetar la personalidad humana y el derecho a la libertad.

3.- GRECIA.

En Esparta había una desigualdad social y se dividía la

población en tres capas que eran:

- a) Los siervos, que se dedicaban a trabajos agrícolas.
- b) Clase media, quienes desempeñaban la industria y el comercio.
- c) Los espartanos, que constituían la clase aristócrata y privilegiada.

Por lo que ante esta jerarquía, es inútil hablar de la existencia de derechos del hombre o garantías individuales, no existiendo así la situación de igual que presupone todo derecho público individual.

Sin embargo, su forma de gobierno se asentaba sobre bases democráticas, como en casi todas las ciudades Griegas.

Su función administrativa estaba encomendada a dos reyes que tenían unas facultades muy restringidas, pues únicamente recibían a los embajadores extranjeros y presidían el senado o el llamado consejo de ancianos, además de ser una especie de sacerdotes que celebraban las ceremonias religiosas.

La actitud gubernativa se depositó en el senado o consejo de ancianos, teniendo también funciones judiciales, decidiendo en última instancia los negocios importantes en que el Estado tuviera interés, por lo que podemos decir que el senado tenía una especie de control sobre cualquier asunto.

Una magistratura singular fue la de los Eforos, quienes convocaban las asambleas populares, trataban con enviados del extranjero e intervenían en las controversias de carácter

privado, podían pedir la acusación de los magistrados y reyes, e inclusive su autoridad les permitía condenar a muerte a cualquier ciudadano sin explicar los motivos de la sentencia.

En Atenas la situación social era diferente, ya que no existía la diferenciación jerárquica de Esparta, no había tanta desigualdad entre los hombres, y cualquier ateniense podía actuar libremente en el poder público, impugnar o criticar en las asambleas cuando algo fuera contrario a su criterio. Pero esta libertad tenía sólo una existencia de hecho, ya que no significaba una obligación para la autoridad estatal de respeto, dando como consecuencia que la libertad ateniense manifestada en diversos actos concretos no implicara un derecho público individual.

Solón estableció una estructuración legislativa de la polis ateniense, por lo que los individuos se agruparon en clases sociales diferenciadas por razón de la sangre, colocándose durante la época de este legislador en cuatro clases ordenadas jerárquicamente en atención a los bienes de fortuna:

- a) Los ciudadanos que componían la clase superior era dotada de todos los derechos políticos.
- b) Los caballeros, el que sólo los habilitaban para ocupar magistraturas inferiores dentro de la polis.
- c) Zeugitas, que eran los soldados.
- d) Tetes, que componían la clase social más baja, razón

de ser privados de derechos políticos.

Una de las conquistas mayores logradas en el pueblo de Atenas fue la igualdad ante la ley, implementándose una especie de garantía de legalidad, en el que todo acto público y toda norma legal tomaban como base la costumbre jurídica, creándose los que eran llamados Guardianes de las leyes que tenían como misión impugnar ante la asamblea las normas legales inadecuadas, las Asambleas de los ciudadanos eran el órgano supremo del Estado, quienes revisaban sus propias leyes; fuera de esto no existía ninguna institución que estableciera derechos en favor del gobernado, por lo que sólo a través de la organización estatal el individuo encontraba su verdadera perfección no obstante de que el estado no tenía límites.

Podemos concluir diciendo que en Grecia el individuo como gobernado, no tenía derechos o garantías individuales en una forma total, ya que no gozaba de ninguna prerrogativa frente al poder público, dando como consecuencia que su personalidad como hombre se situara dentro de la polis, así mismo, observamos que dentro de los pueblos más importantes que eran Esparta y Atenas establecían una situación social y una organización jerárquica diferentes, en la que mejoraba la situación del gobernado en Atenas, en donde su esfera jurídica estaba integrada por derechos políticos y civiles, teniendo con esto la protección del gobernado con sus semejantes, pero no frente al poder

público.

4.- ROMA.

El ciudadano romano gozaba de una libertad enfocada a sus relaciones civiles y políticas, pero no a un derecho del orden jurídico.

Se dice que la libertad estaba dada a cierta categoría de personas como el pater-familias, quien gozaba de amplio poder sobre los miembros de la familia y los esclavos, quien podía inclusive privar de la vida a ambos.

La libertad del hombre establecida como un derecho público individual oponible a sus diversas manifestaciones no existía en Roma, y la única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades de la autoridad, consistía en la acusación del funcionario a la terminación de su cargo, en el que no implicaba ningún derecho individual, pues únicamente tenía como finalidad el juicio de responsabilidad sancionar al funcionario público, nunca implicando una verdadera protección como lo es la garantía individual. La desigualdad jurídica fue lo que particularizó al derecho público romano durante sus tres etapas históricas, Luis Bazdrech menciona en su obra que estas etapas históricas son: "... La monarquía, la república y el imperio.

La función legislativa la asumían el rey, el senado y los comicios, que eran asambleas del pueblo, de tres clases: por curias, para asuntos administrativos; por centurias,

para la aprobación de las leyes y de los nombramientos de magistrados y por tribus, que al principio se limitaban a la elección de funcionarios religiosos, pero posteriormente sustituyeron a los comicios por curias. También había los edictos de los magistrados (el pretor, edil, el cuestor) en materias procesales..." (2)

Durante la época de los reyes la población se dividía en dos clases sociales, la de los patricios y la de los plebeyos, los patricios gozaban en pleno de su libertad civil y política. Los plebeyos en cambio únicamente su libertad civil.

Dentro de los patricios que se integraban en familias, cuya autoridad era el pater que junto con las arbitrariedades de éste en la familia y sus esclavos, no es posible hablar de derechos en la persona humana. Los patricios quienes formaban la minoría del total de la población, se les atribuía exclusivamente la ciudadanía, quienes además componían el grupo político en quien residía el órgano del Estado, en una situación de inferioridad tenemos a la Plebe, integrada por numerosos sectores humanos compuestos por vecinos, los extranjeros, los libertos, los clientes de familias de patricios, en los que no podían unirse en matrimonio con los patricios y frecuentemente eran utilizados

(2) Luis Bazdresch, Garantías Constitucionales, 3a. edición, México, D.F., edit. Trillas, 1988, Pag. 40.

como soldados.

Posteriormente en la República romana, los plebeyos lograron mejorar su situación política dentro del estado, conquistando ciertos derechos y prerrogativas reservadas anteriormente a los patricios, pudiendo participar la Plebe en funciones gubernativas, concurrir a las asambleas populares y oponerse a las leyes que afectaran sus intereses por medio de un funcionario denominado plebis.

La ley de las XII tablas expedida durante la época de la república, estableció algunos principios importantes que significaron una especie de seguridad de los gobernados frente al poder público "...La ley de las XII tablas, expedida en el siglo V a.C., era un rudimento incompleto de codificación que comprendía el derecho procesal, el de familia, el sucesorio, el de las cosas, el agrario, el penal, el público, el sacro; y contiene dos ideas precursoras de nuestras garantías individuales: la igualdad de todos ante la ley, y la exigencia de juicio formal para privar de la vida a un individuo..." (3)

Las instituciones jurídicas romanas, que durante la república en lo referente al derecho público alcanzaron su plenitud, sufrieron una notoria decadencia en la época de los emperadores contemplando el pueblo los desmanes y arbitrariedades del César, convirtiéndose el Senado en un

(3) Luis Bazdresch, op. cit. pag 8

órgano incondicional de esto, y la preponderancia política recayó en las manos de los militares que disponían a su capricho al Jefe de Estado. Así en este período imperial y hasta antes de la adopción del cristianismo, el gobernado independientemente de la clase social a que perteneciera, quedó a merced del poder público, personalizado en el César. Podemos sintetizar que dentro del régimen jurídico, político romano, la desigualdad humana y social fue un signo característico durante las tres etapas de su historia.

Además la concepción del hombre y el estado dentro de la filosofía política y jurídica de la antigua Roma, recibe el impacto de una nueva ideología filosófico religiosa que marcó nuevas rutas en la historia de la humanidad, siendo esta región el cristianismo que sustituyó el politeísmo o sea, la existencia de múltiples Dioses.

5.- LA EDAD MEDIA

El pensamiento jurídico político medieval se desarrolló en torno a cuestiones y problemas de carácter religioso y teológico con el propósito de explicar en sus respectivos casos las posturas que se disputaban en la política como la supremacía del poder del papado o la de los reyes, por lo que la ideología de la edad media no le tomó importancia a la situación del gobernado frente al gobernante, ni intentó crear o reconocer los derechos del hombre en los regímenes jurídicos políticos del medievo.

En el siglo XV de nuestra era, se comienzan a establecer teorías jurídicas, políticas y filosóficas tendientes a substituir el concepto de soberanía real por el de soberanía popular, esto se estableció con la aparición de corporaciones o gremios dentro de la vida económica de las ciudades medievales.

Los juristas del siglo XV construyeron una jerarquía normativa concluyendo que el gobernante debería de ser un servidor del pueblo, observando los principios del derecho natural (obra de Dios a través de la raza humana), del derecho divino (fruto de la revelación) y del derecho de gentes (conjunto de reglas aplicables a todas las naciones derivadas del derecho natural), preparándose con esto donde posteriormente se establecerían los derechos y prerrogativas de la persona frente al Estado.

Mariano Azuela distingue tres períodos dentro de la Edad Media: "la época de las invasiones, que estaba con tribus aisladas, caracterizándose esta época por el predominio de la arbitrariedad y despotismo de la libertad humana, en donde cada quien se podía hacer justicia por su propia mano, por lo que es inútil hablar de la existencia de libertad en el individuo como un derecho público.

En la segunda época, la feudal se caracterizó por el dominio de los dueños de la tierra sobre los que la cultivaban, en donde podían disponer de su persona en una forma ilimitada, por lo que en esta época no es posible tampoco

concebir un orden de derecho que garantizara la libertad del hombre sobre los actos arbitrarios y despóticos del señor feudal.

En el tercer período, el municipal, los ciudadanos se impusieron a los actos del señor feudal exigiéndole cartas de seguridad y en general reconocimiento de ciertos derechos por lo que integraron una legislación especial, surgiendo con esto un incremento económico y político que fueron adquiriendo las poblaciones medievales, pero las violaciones de la autoridad no tuvieron ninguna sanción jurídica, por lo que no es posible encontrar en esta época un precedente histórico del juicio de amparo, pero sí un régimen de legalidad". (4)

Podemos establecer que en la época feudal no hubo ningún estatuto que en general reconociera o declarara los derechos humanos, aunque sí puede observarse, salvo durante las actividades bélicas, las normas de derecho natural que inspiraron psicológicamente a los hombres para que su conducta sea justa, es decir, para respetar el interés ajeno (individual o social) y la paz en la convivencia.

B.- EPOCA MODERNA.

1.- ESPAÑA.

(4) Autor citado por Burgoa Ignacio, Pags. 72-74, op. cit. pag. 2

Los primitivos pobladores fueron los iberos y los celtas, quienes carecían de leyes escritas y de organización gubernamental y judicial.

En algunos lugares de la costa oriental se establecieron colonias de extranjeros, primeramente los Fenicios, luego los Griegos y al último los Cartigenses. Posteriormente el país fue conquistado por los romanos, fundándose diversas ciudades. Los romanos mantenían la vigencia de sus leyes en los pueblos conquistados.

En la decadencia del Imperio Romano, a partir del siglo V, la península española fue ocupada por diversas tribus bárbaras en la cual la principal tribu fue la de los Godos de Occidente, que se establecieron en ese territorio por varios siglos sosteniendo una lucha constante con los árabes, quienes invadieron a su vez la península por el sur de Africa.

Dentro del aspecto jurídico de los Godos, adoptaron el régimen de las leyes romanas, quienes a través del tiempo incorporaron sus costumbres propias.

Primero Recaredo, luego Chindasvito y posteriormente Recesuinto, intentaron establecer una legislación escrita, que se concretó en el cuerpo de leyes denominadas Fuero Juzgo, (Fuero equivale a la ley y Juzgo a justicia). Este ordenamiento legal comenzó a regir en el siglo VII y estuvo vigente de una manera indefinida, trataba de múltiples materias jurídicas de derecho público y privado,

estableciendo en su título preliminar el principio: "el rey sólo será rey si hiciere derecho, y si no lo hiciere no será rey".

En el siglo XII las cortes del reino de León expidieron el pacto político civil, que entre diversas materias contenía la inviolabilidad del domicilio y la garantía de audiencia.

En la segunda mitad del siglo XIII destacan otro cuerpo de leyes, las siete partidas de Alfonso X, El Sabio, Rey de Castilla y de León, que establecían, en la primera partida la soberanía se encuentra depositada en el rey o emperador.

En la tercera partida, título IV, ley II, que implica la institución de tribunales de justicia.

Tercera partida, título XVIII, ley XXXI, que establecía la primacía de los derechos naturales del hombre.

Estas leyes perduraron después de que se realizó la unidad política de España, por la derrota y expulsión de los Moros y por la reunión de los reyes de Castilla, de León y de Aragón. En el siglo XVI, XVIII, XIX, existieron recopilaciones de las leyes de España.

Después de un largo régimen monárquico desde el siglo XV hasta los finales del XIX, la invasión de Napoleón Bonaparte que provocó un movimiento político liberal dando como consecuencia en las cortes de Cádiz que aprobaran la Constitución de 1812 que contenía declaraciones sobre los derechos del hombre, tales como la inviolabilidad del domicilio, la protección de la propiedad privada, la

libertad de pensamiento, excepto en materia religiosa, etc., pero estas declaraciones fueron teóricas por falta de elementos, es decir, medios para hacerlas respetar por las autoridades.

Dichos lineamientos fueron repetidos en las leyes Constitucionales de 1837, 1845, 1869 y 1876. Esta última restableció la monarquía después de la república de 1873, y por primera vez consagró la libertad de conciencia, de religión o de cultos.

En 1931 con el triunfo de los republicanos se expidió una nueva Constitución que contenía las garantías individuales antes mencionadas. Contenía la institución "Tribunal de Garantías Constitucionales", el cual era el encargado de conocer el recurso de amparo, pero esta Constitución no entró en vigor por el golpe de estado de 1936, que produjo en 1945 el llamado Fuero de los españoles, que trata de los derechos de los particulares frente al poder público, aunque tales derechos son sumamente restringidos y somete su efectividad a las leyes orgánicas.

Como se observa en esta breve síntesis histórica de la nación española, antes de su formación social y política definitiva vivió una etapa larga, en periodos de readaptación entre los diferentes pueblos que habitaron en su territorio, tanto durante la dominación romana como después del nombramiento del Imperio Romano de Occidente en el siglo V de la era cristiana. Dentro de los ordenamientos más importantes

se nombró al Fuero Juzgo, y es hasta Abril de 1931 cuando se implanta un régimen republicano en España, dentro de su Constitución, en la que contenía un catálogo de garantías individuales, que no obstante el golpe de estado de 1936, el 17 de Julio de 1945 se expidió el ordenamiento "Fuero de los españoles", en el que modificado por la ley orgánica del Estado español del 10 de Enero de 1967. En dicho fuero se declararon distintos fueros españoles, limitados en las libertades del hombre, haciendo negatorio su ejercicio.

"La Constitución de España garantiza en la actualidad los siguientes derechos del hombre:

- 1.- El de imprimir y publicar libremente su pensamiento sin censura previa. (Art. 2)
- 2.- El de dirigir peticiones por escrito a las cortes y al Rey. (Art. 3)
- 3.- El de ser admisible todo español a las funciones públicas según su mérito y capacidad. (Art. 5)
- 4.- El de que ningún español pueda ser detenido, arrestado ni arrancado de su domicilio, y el de que su casa no puede ser abierta por la fuerza, sino en casos determinados por la ley y según las formas que ella establece. (Art. 7)
- 5.- El de que ningún español pueda ser perseguido ni juzgado sino en virtud de leyes anteriores al delito y en la forma que estas prescriban. (Art. 9)
- 6.- El de que ninguno puede ser castigado con la pena de confiscaciones; y el de que el español no puede ser privado

sino por causa de utilidad pública, y mediante una justa y previa indemnización. (Art. 10)

7.- El de que los juicios en materia criminal sean públicos según la forma que las leyes determinen. (Art. 67).

La España que dio la norma de nuestro derecho político fundamental en la Constitución de 1812, perdió muchas ideas fundamentales de los derechos del hombre, en el tiempo transcurrido de entonces al año de 1845..." (5)

2.- INGLATERRA.

País de derecho consuetudinario, que día a día en vista de soluciones específicas de casos particulares durante años que por su repetición se vuelven obligatorias.

La Constitución no es un conjunto de preceptos escritos concretos sino una colección de principios básicos tradicionales resultantes de la expedición y observancia de actos legislativos aislados, sobre todo la costumbre adoptada por el parlamento y por los tribunales, que se conoce con el nombre de Common Law, siendo ésta un conjunto de reglas creadas por la costumbre y sancionadas por su continuada aplicación, que no tiene como antecedente una norma legislativa sino el criterio de los nacionales, a través de las resoluciones de los tribunales.

(5) Montiel y Duarte, Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, 3a. edición, México, D.F., edit. Porrúa, 1979 pags. 53, 54

Dentro de los habitantes se encontraban primeramente los celtas, con sus sacerdotes los druidas, constructores de dólmenes, después los pictos y caledonios, luego los britanos, en seguida los romanos en el siglo I a.C. (Julio César), y por último los sajones y los daneses en los siglos V y VI (época del Rey Arturo y de los Caballeros de la Mesa Redonda).

En el siglo XI, el Duque Guillermo de Normandía, instituyó el feudalismo que dio poder a los nobles y Barones quienes no sólo peleaban entre sí sino también contra el Rey obligándolo en 1215 a firmar la Magna Carta de Juan sin tierra, que limitaba al poder real y garantizaba a los nobles y a los hombres libres numerosos derechos.

La oposición de los nobles al poder real lo hacían con el apoyo del pueblo a quien concedieron participación en el gobierno del reino, mediante la institución de dos cámaras, la de los Barones y la de los Comunes o del pueblo, con lo cual nació el Parlamento inglés.

Al principio los Barones tenían derecho de las vidas sobre sus siervos, pero con la llamada paz del Rey que limitaba los abusos de los Barones fue extendiéndose a la ciudad de Londres. En los tiempos feudales los tribunales eran:

El Consejo de nobles, para ellos.

El Tribunal del Condado, para el pueblo.

El Consejo de los Cien, para asuntos públicos.

La Common Law se formó sobre dos principios básicos: la

seguridad personal y el respeto a la propiedad, sus normas eran obligatorias aún para el rey, los principios de la Common Law se identifican en la actualidad con las garantías individuales. Confiado el Rey en su poder, en ocasiones se atrevía a desconocer situaciones protegidas por la Common Law, lo que provocaba conmociones populares, las cuales terminaban con la expedición de Bills o Cartas en los que se reconocía los derechos individuales.

Famosa fue la Carta Magna acordada por el Rey Juan en el año 1215, que contenía los derechos del hombre y las libertades de los ingleses. Este ordenamiento contenía 79 capítulos que garantizan el poder real al clero, Barones y hombres libres y a las comunidades, derechos que se han transmitido en las constituciones liberales modernas de los países de régimen democrático.

El capítulo 46 de la Carta Magna garantizaba que ningún hombre libre podía ser arrestado sin un juicio y según la ley de su comunidad, es decir, la Common Law en donde estaban reconocidas la libertad personal, la propiedad, la audiencia o defensa y el tribunal competente, antecedente de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política.

En Inglaterra la normatividad humana y su protección jurídica alcanzaron un gran desarrollo.

"En el año de 1679 Carlos II concedió el acta del Habeas Corpus, que es una de las mejores garantías que se disfrutaban en Inglaterra, en el cual establecía la igualdad

ante la ley, la libertad de conciencia, libertad individual, inviolabilidad del domicilio, libertad del trabajo, derecho de propiedad, libertad de imprenta, derecho de reunión y asociación. Estos derechos estuvieron fundamentados en las costumbres del pueblo inglés, declarando por lo tanto el derecho inglés que los derechos de los ciudadanos están garantizados por la responsabilidad civil y penal de los que violan estos derechos. Concluyendo así:

1.- El derecho de petición que todo ciudadano puede ejercer dirigiéndose al Rey o al Parlamento, sin que por esto se exponga a ser objeto de persecución ni aún de averiguación.

2.- El derecho de resistencia a los actos arbitrarios e ilegales". (6)

Podemos establecer con lo antes mencionado, que el derecho consuetudinario de Inglaterra sirvió como una gran base para los derechos del hombre comprendidos actualmente en nuestra Carta Magna.

3.- FRANCIA.

Las Galias fueron pobladas por tribus celtas sin que tuvieran leyes de ninguna clase, ni garantías individuales. Posteriormente las Galias fueron conquistadas por el imperio romano, por Julio César a mediados del siglo I a.C., posteriormente a finales del siglo III al debilitarse el

(6) Montiel y Duarte, 42-43, op cit; pag. 16

imperio romano y no poder defender sus fronteras, penetraron las tribus bárbaras que se posesionaron del territorio, siendo los godos en sus diversas denominaciones, después de una lucha de cuatro siglos junto con los visigodos y la de los vándalos, surgió el nombre de Francia.

Posteriormente a fines del siglo X, la dinastía de Carlo Magno fue sustituida por la de los Capetos, que a principio del siglo XIV fue la de los Valois y esta última por la de los Barones a fines del siglo XVI, todos estos eran reyes absolutos que tenían contiendas con los nobles del pueblo, pero los reyes sin disputa eran la suprema autoridad, explotando al pueblo mediante impuestos o tributos, e inclusive confiscando bienes, en donde además, las personas eran encarceladas sin proceso legal y frecuentemente torturadas, no pudiendo existir críticas al gobierno e iglesia, dando como consecuencia que en el siglo XVIII, el absolutismo del poder real llegó al grado de que Luis XIV llamado "Rey Sol", afirmaba: "Estado soy yo", y a su sucesor el Rey Luis XV decía: Después de mí, el diluvio.

En 1789 el Rey Luis XVI pidió a los nobles y a la iglesia que aportaran mayores cantidades de dinero para los gastos de la corte, por lo que esta petición fue desechada y el Rey convocó a lo que se llama los "Estados Generales" que era la reunión de representantes de tres ramas de la población: la nobleza, la iglesia y el pueblo, dicha corporación se reunió en Versalles para discutir el cómo

recaudar más dinero para la corona, pero los representantes del pueblo se proclamaron como "Asamblea General" apartándose de los otros dos Estados la nobleza y la iglesia y de la autoridad real, empezando así la revolución francesa que había de cambiar el curso político. Así la Asamblea Nacional Francesa asumió la soberanía nacional, degolló al Rey Luis XVI, a los nobles y a sus partidarios, siendo un movimiento de todo el pueblo.

En la Asamblea Nacional Francesa sobresalieron:

Robespierre, por su intransigencia sanguínea.

Danton, por la pureza de sus principios.

Morat y Mirabeau, por su elocuencia.

Camilo Desmoulins, por su sapiencia.

Lafayette, por su patriotismo.

Dicha Asamblea Nacional Francesa expidió el 26 de Agosto de 1789 la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano; su criterio normativo es liberal, plasmado en la democracia e individualista porque reconoce al interés personal. En su artículo 20 postuló que la conservación de los derechos del hombre es el objeto de la actividad del Estado, proclamó el lema de que "Toda soberanía reside esencialmente en la nación", estableció la igualdad de todos los hombres, su libertad personal, de opinión, el derecho a la vida, la propiedad, la libertad del trabajo, el principio de legalidad, las garantías procesales de los acusados, libertad de religión, de expresión, de imprenta.

Esta declaración no fue inspirada por las ideas de Rosseau, sino es el resultado de las ideas propias de los filósofos, sociólogos y de los políticos franceses en una reacción contra el despotismo y la tiranía de la monarquía absoluta que durante varios siglos venían padeciendo.

La Constitución de 1848 prevenía que si una ley era contraria a la Constitución se procedería a revisarla y aplicar una ley secundaria. La Constitución de 1858 es la vigente que proclama su adhesión a los principios de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano manteniendo la supremacía de la ley fundamental frente a las secundarias.

Una aportación importante de esta declaración de los derechos del hombre es la soberanía que reside en el pueblo, así como los principios de igualdad y libertad, de legalidad, que también se observan en nuestros días plasmados en nuestra ley fundamental.

4.- LAS COLONIAS INGLESAS DE AMERICA.

Al fundarse las colonias inglesas de América, los emigrantes llevaron la tradición jurídica de Inglaterra, recogiendo en el Common Law el espíritu de libertad.

Había quienes acudían a América en busca de fortuna y con el propósito de fundar empresas explotadoras, así una compañía obtuvo de la corona inglesa la autorización para fundar una colonia en Virginia, estableciéndose posteriormente otras en la misma forma, extendiéndose poco

a poco la colonización en norteamérica. Las autorizaciones que otorgaba el Rey para fundar y organizar colonias en América recibieron el nombre de Cartas, que eran documentos que fijaban reglas de gobierno concediéndoles amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interior, pero además fijaban la supremacía de las leyes de Inglaterra y de su Constitución consuetudinaria, teniendo el carácter de ley fundamental en la colonia (Common Law), ya en diversas colonias habían elegido sus cartas en Constituciones, en dichas Constituciones particulares de las colonias inglesas se implantó el sistema de división de poderes como garantía para el gobernado, confiriendo el ejecutivo al Gobernador, el legislativo a una asamblea y el judicial a los tribunales. En 1776 la antigua colonia de Virginia adopta su Constitución particular que fue la más completa de todas y que inspiró la Constitución Federal Norteamericana. Lo más importante de esta Constitución consiste en el catálogo de derechos (Bill of Rights) en el que se consagraron las prerrogativas del gobernado frente al poder público; además, dicha Constitución sirvió de modelo o fuente de inspiración al documento público francés de 1789.

Los Estados Unidos surgieron como una nación unitaria, con vida independiente jurídica, organizados por una federación. En su lucha por la independencia, las colonias inglesas combinaron sus esfuerzos en una acción conjunta en contra de Inglaterra, expidiéndose los "Artículos" y se formuló el proyecto de Constitución Federal, en donde bajo la

consideración de los estados particulares se logró la Constitución Federal en 1787, pero no contemplaba ningún capítulo a los derechos del gobernado, ya que sus autores tenían como propósito el régimen federativo y los derechos de la persona humana ya se encontraban consagrados en las Constituciones locales. Al tiempo en que la Constitución Federal entró en vigor, surgió la necesidad de elevar al rango de garantía nacional algunos derechos, provocando varias enmiendas a la Constitución, que entre ellas se encuentran la consagración de ciertos derechos del gobernado o garantías individuales, establece la libertad religiosa, de posesión y de portación de armas, la garantía de legalidad, de audiencia y de una justa indemnización en materia expropiatoria. Estas enmiendas fueron propuestas y aprobadas en 1791. Otra enmienda importante fue la de 1865 en donde se abolió la esclavitud con la igualdad humana. La enmienda de 1868 que contenía la garantía de audiencia, nuestro orden constitucional ha sido producto de la imitación de las instituciones jurídicas norteamericanas consagradas en la Constitución Federal de los Estados Unidos. Por lo que nuestras leyes fundamentales de 1824 y 1857 tuvieron como modelo la Constitución estadounidense.

Burgoa establece que "las Constituciones mexicanas de 1824 y 1857 si bien tuvieron como modelo la Constitución estadounidense, esto no indica que nuestra Constitución sea una copia total, pues como sabemos siempre existe

influencia exterior. Como por ejemplo el Derecho Romano que repercutió en la formación de las instituciones jurídicas de los países europeos, trasplantándose posteriormente a América, por lo que dichos principios pertenecen al pensamiento jurídico universal, siendo patrimonio cultural de todas las naciones que pretenden realizar justicia dentro de sus derechos positivos.

Concluye, que las garantías de libertad e igualdad que se consagraron en la Constitución Federal Norteamericana ya se encontraban instruidas con anticipación en nuestros códigos políticos, deduciendo que en lo que se refiere a los derechos del gobernado, las Constituciones mexicanas han superado en tiempo y metodología a la estadounidense".

(7)

Castro establece que "la declaración francesa de 1789 y la primera declaración de derechos del Estado de Virginia del 12 de Julio de 1776, son movimientos que ocurren casi en las mismas fechas, por lo que forzosamente se inspiran mutuamente, siendo a su vez las fuentes de las constituciones modernas en lo general y específicamente en lo que se refiere a las garantías constitucionales, que no pueden faltar en las sucesivas Constituciones". (8)

(7) Burgoa Ignacio. Pag. 103-104, op. cit; pag. 2

(8) Castro Juventino V., Lecciones de Garantía y Amparo, México, Edit. Porrúa, 1981, Pag. 8

C.- EPOCA CONTEMPORANEA.**1.- EN MEXICO.****A.- EPOCA PRECOLOMBINA.**

Si bien es cierto, no podemos considerar que en los pueblos antiguos de la república Mexicana no tuvieran una especie de legislación, pues como se denota a través de la historia, tenían un avance cultural a su modo, por lo que creemos que podían considerar a los hechos delictuosos y bajo consejos ponerlos.

Así en los regimenes políticos y sociales primitivos el gobernado no era titular de ningún derecho frente al gobernante, pero esto no implica que en los pueblos que vivieron en la antigüedad del territorio nacional antes de la conquista, no haya habido ningún derecho consuetudinario, pues existía entre ellos un conjunto de prácticas que regulaban las relaciones civiles entre los miembros de la comunidad que fijaban cierta penalidad para hechos considerados como delictuosos.

B.- EPOCA COLONIAL.

El derecho colonial se integró con el derecho español en sus formas legal y consuetudinaria y por las costumbres indígenas principalmente. Al terminar la conquista de México y al iniciarse la colonización de las tierras recién dominadas, la penetración jurídica española se encontró con un conjunto de hechos y prácticas sociales autóctonas, los cuales lejos de desaparecer fueron establecidos en

diversas disposiciones reales y posteriormente por la recopilación de leyes de Indias en 1681 que estuvo vigente en la Nueva España dictada exclusivamente para las colonias de América. Estas leyes eran una síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes. Posteriormente también las leyes de Castilla tenían igualmente aplicación en la Nueva España con un carácter supletorio.

En el orden político, la autoridad suprema en las colonias españolas de América era el Rey de España, quien estaba representado por Virreyes. El monarca Español concentraba en su persona las tres funciones en que se desarrolla la actividad integral del Estado.

Con el fin de garantizar el realismo jurídico, se creó el llamado Consejo de Indias, organismo al que se le adscribieron los asuntos de las colonias españolas en América y actuando como Consultor del Rey.

Con el objeto de unificar todas las disposiciones que se dictaron en los dominios españoles en América, el Rey Carlos II en 1681, por propuesta del Consejo, ordenó la conjunción de ellas en un código que se conoce con el nombre de Recopilación de Leyes de Indias, en donde se observa la tendencia permanente de proteger a la población indígena contra abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos principalmente, así como el designio de evangelizarla, refrenándose a este respecto el testamento

de la Reina Isabel La Católica, por lo que la legislación de Indias fue la protectora del indio. El absolutismo de los Reyes de España, en cuanto al ejercicio de sus funciones gubernativas de las Indias, siempre se vio suavizado por los principios morales y religiosos derivados de los postulados cristianos.

Se puede apreciar que el régimen jurídico de la Nueva España, la autoridad suprema del Rey descansaba sobre el principio de origen divino. En este sistema de derecho podemos concluir con que no existió alguna institución que proclamara las prerrogativas del gobernado como contenido de una potestad jurídica frente al absolutismo de los Reyes de España en cuanto al ejercicio de sus funciones gubernativas en las Indias; sin embargo podemos observar una tendencia de proteger a la población indígena contra abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos a la recopilación de las leyes de Indias, no obstante que tampoco encontramos un establecimiento de prerrogativas o derechos de los indígenas definidos.

C.- EPOCA INDEPENDIENTE.

La primera Constitución Federal que rige a México independiente, fue la de 4 de Octubre de 1824. Esta Constitución no contiene ningún capítulo especial en el cual se enumeren las garantías individuales, que se reconozcan a las personas frente al Estado en general y

a los funcionarios públicos en lo particular, no obstante de que sí tenía una clara intención de asegurar las libertades de la persona y de establecer los derechos del hombre, aunque no lo establece claramente, pero empiezan a enumerarse en una manera dispersa.

La segunda Constitución Federal es del 5 de Febrero de 1857, siendo la primera que señala un capítulo especial enumerando los derechos del hombre, en 33 artículos y se formó la sección primera, del título primero, con un artículo 34 adicional que provenía la suspensión de las garantías reconocidas en esta Constitución, siendo un fundamento estas Constituciones para perfeccionarse la Constitución que nos rige en la actualidad, que es la del 1917.

D.- EPOCA ACTUAL.

La revolución que había empezado siendo un movimiento político, había tomado poco a poco caracteres de tipo social; se desarrollaron los sindicatos y se organizó la fuerza obrera, como elemento revolucionario; se aprobaron numerosas leyes en favor de los trabajadores de la ciudad y del campo. El Congreso Constituyente redactó la Constitución de 1917 con tendencias democráticas y sociales.

Nuestra Constitución política vigente de 1917 especifica detalladamente en su capítulo primero, los diversos derechos del hombre que garantiza con expresión de los defectos de la garantía y en muchos casos las bases de su reglamentación,

por lo que tenemos el orgullo de contar en la actualidad con una Constitución que nos consagra una serie de libertades y garantías que se han ido perfeccionando a través de la historia para ser una de las mejores del mundo.

La actual Constitución ha realizado al bien común o la justicia social, estableciendo una verdadera síntesis entre el individualismo y el colectivismo mediante una clara y definida demarcación entre las fronteras de ambos, asegurada por el intervencionismo de estado.

E.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

La segunda Guerra Mundial dejó en los pueblos un sentimiento de preocupación frente a la posibilidad de otro conflicto similar. Motivados por ello, la mayoría de los gobiernos en la época comenzaron a trabajar por la creación de mecanismos para evitar ese peligro. Así en función de preservar a las generaciones venideras de la Guerra, de reafirmar la fe en los derechos humanos, de provocar la igualdad entre los individuos y las naciones y de tener presente la necesidad de crear las condiciones para mantener la justicia y el respeto de las obligaciones en 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 la libertad, se formó en el año de 1945 la Organización de las Naciones Unidas.

Posteriormente la ONU, se planteó la necesidad de preparar y aprobar un documento que sirviera de guía moral para todos en relación con el reconocimiento de los derechos humanos.

En 1948 se reunió un grupo de expertos encargados de su elaboración, mediante diferentes puntos de vista influidos por factores históricos, culturales, de tradición, etc., este apareció y es, hasta la fecha, el único documento firmado por todos los Estados miembros de la organización.

El texto de este documento comprende un preámbulo y 30 artículos, en el que se afirman conceptos y valores vertidos en documentos que hemos revisado con anterioridad. En el preámbulo aparece la referencia obligada a la libertad, la justicia, la paz, la dignidad humana, el recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión, el desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones y el desconocimiento y desprecio de los derechos humanos como el origen de los actos de barbarie, ultrajes para la conciencia de la humanidad.

Algunos criterios que cuestionan la declaración hablan de su falta de validez jurídica, de la ausencia de obligatoriedad y coerción para su aplicación. Al respecto, con el propósito de superar la falta de validez jurídica de la declaración, en 1968 al cumplir 20 años de su elaboración, se realizó una importante reunión donde fue emitida la declaración de Teherán (en alusión a la sede del encuentro), la cual estableció el carácter obligatorio

de la declaración universal de los derechos humanos, para todos los estados miembros de la ONU.

Así la declaración Universal de los derechos humanos, es aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, en el palacio de Chaillot de París.

Los derechos declarados no son exclusiva ni estrictamente individuales, sino sociales, es decir, corresponden a lo que dentro de nuestro orden constitucional son las garantías individuales y las garantías sociales.

CAPITULO II

II.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

- A.- LOS DERECHOS HUMANOS.
- B.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- C.- ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- D.- REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- E.- ORGANOS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- F.- ORGANISMOS NO OFICIALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.
- G.- EL OMBUDSMAN.
- H.- LA COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.
- I.- PROCEDIMIENTO PARA FORMULAR UNA QUEJA O DENUNCIA SOBRE POSIBLES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS.

II.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

A.- LOS DERECHOS HUMANOS.

Existe diversidad de definiciones respecto al tema, entre las cuales podemos destacar las más actuales, sencillas y mejor estructuradas.

"... Los Derechos humanos son todos aquellos que tiene cada persona por el simple hecho de serlo. Son derechos que portegen la vida, la libertad, igualdad, seguridad, integridad y dignidad de un ser humano y que deben ser respetados por todos..." (9)

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 internacional..." (10)

En el número dos de la gaceta editada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), presidida por el Dr. Jorge Carpizo, señala: "...Los Derechos Humanos son los

(9) Los Derechos Humanos de los Mexicanos, Folleto editado por CNDH, México 1990, Pag. 5.

(10) Revista de Análisis y Actuación Jurídica (Acta), No. 1 México, D.F. Diciembre 1990, Edit. Metropolitano, Pag. 21.

inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger y defender..." (11)

Para que estos derechos se cumplan es importante que estén señalados en leyes. En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley fundamental, principal o más importante, que con respecto a la definición de políticas en materia de derechos humanos señala históricamente tales derechos humanos como garantías individuales y sociales, en el cual dicha Constitución obliga a las autoridades a que respeten los derechos fundamentales, ya que estos derechos están enumerados en la Constitución dentro de su parte dogmática en los primeros 29 artículos.

En lo que se refiere al vocablo de Garantías, debemos hacer notar que en un sentido amplio, el vocablo "garantías" es decir los derechos humanos se encuentran plasmados en la Constitución significa, ya de que si una garantía, cuanto más que ella misma se encarga de fijar la medida de dichas garantías o sea, los límites y condiciones con que otorga cada uno de los derechos y libertades de la persona humana por ella reconocidos, mismos que no podrán ser restringidos ni suspendidos sino con arreglo a la propia Constitución. En sentido estricto, el término garantías, que se aplica

(11) Revista de Análisis y Actuación Jurídica, (Acta), Pag. 18, op. cit; pag. 1.

a la enumeración de derechos que el gobierno se compromete a respetar, adquiere su plena y justa significación del hecho de que la Constitución no se concreta a reconocer cuáles son los derechos humanos, sino también precisa los recursos y procedimientos que deben de permitir su goce y respeto efectivos. Por lo que se refiere al término individuales, se utilizaba como sinónimo de derechos humanos en la época en que se identificaba a éstos con el reconocimiento de determinadas libertades conectadas con la autonomía de los individuos.

Tratamos de identificar dentro de nuestras garantías individuales, una especie de subdivisión en el cual son identificados por derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, dentro del cual, los identificamos a groso modo estos derechos, estableciendo dentro de las garantías individuales en donde se encuentra establecidos.

Dentro de los derechos Civiles y Políticos, podemos establecer que los derechos civiles tienden a proteger la existencia, la libertad, la igualdad, la seguridad, la dignidad y la integridad física y moral del ser humano, dichos derechos civiles los podemos encontrar en los artículos 1,2,4-26 de nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta a los derechos Políticos, permiten la participación de los nacionales en general y de los ciudadanos en particular, en la estructuración política de la sociedad de la que son miembros, ejerciendo estos

derechos que comprenden: Un derecho preferencial para desempeñar todo tipo de empleos, cargos o comisiones gubernamentales y ciertas prerrogativas exclusivas tanto en materia de voto activo y pasivo, como de otros tipos de participación en asuntos políticos, estos derechos políticos se establecen en los artículos 32, 35 de nuestra Constitución Política vigente de 1917.

Los derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que por derechos sociales lato sensu (en sentido amplio), procuran proteger a la persona humana como integrante de un grupo social, forman una categoría de derechos distinta y su consignación constitucional ha sido un fenómeno más reciente. Específicamente, esta categoría de derechos comprende: el derecho al trabajo, el derecho de sindicación, el derecho a la seguridad social, el derecho a un nivel de vida suficiente que incluye una alimentación, una vivienda y una salud adecuadas, el derecho a la educación, el derecho a la información, los derechos en materia cultural y científica, etc. Estos derechos se consagran en los artículos 3, 5, 27, 123 de nuestra ley fundamental.

Mencionamos algunas definiciones someras pero entendibles que si bien la que aceptamos es la que establece la CNDH, tema principal de este capítulo, ya que esta definición establece claramente lo que son los derechos humanos, pues ha sido una definición muy discutida y establecida como conclusión con el propósito de que sea entendida por

cualquier persona.

B.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En el Diario Oficial de la Federación, dependiente del poder Ejecutivo, de fecha miércoles 6 de Junio de 1990, se estableció el decreto por el cual se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por lo que podemos establecer que este órgano es 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 de México.

La Comisión es también un órgano y defensor de ésta, que constituye un instrumento efectivo de expresión entre la propia sociedad y gobierno, dicha sociedad participa a través del órgano denominado Consejo, del cual posteriormente hablaremos en forma particular, pero en una manera resumida diremos que el Consejo se integra por personalidades de la sociedad civil invitadas por el Presidente de la República. Estas personalidades participan voluntariamente, por lo que no reciben ninguna remuneración. El primer Consejo quedó integrado por dos rectores de universidades, una pública y otra privada, el presidente de la academia de derechos humanos, un periodista independiente, fundador de la revista "Nexos", un escritor mexicano de fama

internacional, el director general de uno de los principales diarios de México y dos representantes de nuestra sociedad proletariada, como son campesinos e indígenas.

Como podemos apreciar, la CNDH es un órgano nuevo en el cual iremos analizando punto a punto hasta llegar a una conclusión en donde estableceremos opiniones al respecto, así pues como este organismo es nuevo, creemos que está sujeto a críticas y opiniones que a través del tiempo se irán perfeccionando.

C.- ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La CNDH tiene como propósito instrumentar los mecanismos necesarios de prevención atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Dentro del Diario Oficial de la Federación del día 6 de Junio de 1990, en el Decreto por el que se crea la CNDH en su artículo tercero, la CNDH tiene las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de política nacional de respeto y

defensa a los derechos humanos.

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

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

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

VI. Establecer convenios de colaboración con los organismos 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 gubernamentales nacionales 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 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. Los demás que le sean conferidos en otras disposiciones legales."

Podemos establecer que la Comisión tiene instrumentos diversos programas, para llevar a cabo sus atribuciones que le están encomendadas, dentro de los programas se tiene una investigación, análisis y difusión del sistema jurídico en relación a los derechos humanos, para que, en su caso, se propongan reformas o adiciones que mejoren dicho sistema, tal y como lo establecieron, en la actualidad para que diera como consecuencia unas reformas a nuestro sistema Penal en Enero de 1991, las que estudiaremos en un capítulo. Estas reformas son propuestas y llevadas a cabo por la Comisión, de acuerdo al inciso noveno del art. 5 dentro de las atribuciones de dicha Comisión, del Diario Oficial del 1 de Agosto de 1990.

Así mismo, también la Comisión lleva a cabo cursos de orientación y capacitación a particulares y autoridades sobre los derechos humanos y sus medios de defensa, organización de eventos académicos de análisis y discusión de derechos humanos, así mismo se encuentra en proceso de vinculación con las organizaciones nacionales e

internacionales, para conocer lo que en la materia se viene realizando en nuestro y otros países.

Cabe mencionar que en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Junio de 1990 se enumeran las atribuciones de dicha Comisión, antes mencionadas dentro de su artículo tercero en seis incisos, posteriormente en el Diario Oficial, en donde se establece el Reglamento Interno de la Comisión, en su artículo 5, título 1, reitera cuáles son las atribuciones de dicha Comisión, agregando más, en el que de igual manera anteriormente las señalamos, estableciendo un total de doce disposiciones generales. La Comisión tiene así pues, cargos importantes dentro de los que cabe que destaquemos el de representarnos internacionalmente además de que tratará de acabar con las violaciones a los derechos fundamentales del mexicano que se han venido dando a través del tiempo o de la historia. Además de tener coordinación la CNDH con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ésta se vincula con el Instituto Nacional Indigenista, ya que ambos podrán establecer convenios de colaboración a fin de lograr apoyos recíprocos, principalmente en los que se refiere a la posibilidad de las quejas por violaciones a los derechos humanos sean representadas ante las delegaciones del Instituto Nacional Indigenista, concluyendo que la Comisión tendrá una vinculación estrecha con todos los organismos humanitarios nacionales o no gubernamentales.

D.- REGLAMENTO INTERNO DE LA CNDH.

En el Diario Oficial de la Federación salió publicado el Reglamento Interno de la CNDH con fecha 1 de Agosto de 1990. Dentro de dicho Reglamento comprende el Título I definiciones, fines y atribuciones de la Comisión, en el cual ya las hemos mencionado anteriormente, en el Título II los órganos de la Comisión, en el Título III sus atribuciones, en el Título IV las direcciones generales, Título V procedimiento de denuncia e investigación, Título VI recomendaciones e informes de la Comisión, en el cual a partir del Título II que no hemos analizado los estudiaremos por incisos separados.

Este Reglamento Interno se establece para hacer efectivas las facultades que se han otorgado a la Comisión en el Decreto Presidencial para hacer del conocimiento público la forma y términos en que han de ejercerse, así resulta pues indispensable contar con un instrumento normativo de carácter reglamentario que precise sus atribuciones, su estructura y la competencia específica de cada uno de sus órganos, establezca reglas mínimas de procedimiento para recibir quejas, realizar investigaciones, elaborar dictámenes así como formular recomendaciones a las autoridades y funcionarios involucrados en casos de violación a los derechos humanos y establezca las reglas del informe que cada semestre debe de dar el Presidente de la Comisión al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Así pues, resulta indispensable delimitar bien sus funciones, su estructura interna para un funcionamiento mejor en el futuro de la Comisión.

E.- ORGANOS DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Son órganos de la Comisión: I el Presidente, II el Congreso, III el Secretario Técnico del Consejo, IV el Secretario Ejecutivo, V el Visitador.

El Presidente de la Comisión es designado por el Presidente de la República como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión. Como facultades del Presidente de la Comisión tenemos de una manera concreta ejecutar las atribuciones que el decreto de creación le confiere a la Comisión, en coordinación con las distintas autoridades, coordinar los trabajos de la Comisión y los del Consejo, ejecutar y vigilar las políticas en el ámbito Federal, definir las normas en coordinación con los organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos, informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión, con resultados de las acciones de protección a derechos humanos en el país, este informe se hará público; solicitar a cualquier autoridad en el país, de acuerdo con las disposiciones legales, la información que se le requiera sobre la posible violación a los derechos humanos, proponer ante el Presidente de la República el nombre de la persona que deba fungir como

Secretario del Consejo, designar al Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión, convocar a los miembros del Consejo cuando lo estime necesario, nombrar a los titulares de las diferentes unidades administrativas de la Comisión establecer relaciones con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, informar las actividades de la Comisión al Consejo de la misma.

El Consejo.- Es el órgano colegiado integrado por los miembros, el Presidente y el Secretario Técnico están facultados para establecer las políticas y lineamientos generales de la Comisión en el país, de los nacionales que residan en el extranjero, así como de los extranjeros en México.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por la mayoría de sus miembros presentes al momento de la sesión; las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez al mes, los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República, durarán tres años y podrán ser redesignados. El Consejo tendrá entre otras facultades, formular para la ejecución del Presidente de la Comisión los lineamientos para la prevención, vigilancia y protección de los derechos humanos, establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión, aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión, solicitar cuando menos a tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la

Comisión cuando convoque a sesión extraordinaria en caso de que estime necesario opinar sobre el proyecto del informe semestral del Presidente de la Comisión.

El Secretario Técnico.- En cuanto al Secretario Técnico podemos decir, que el Consejo tendrá un Secretario Técnico, quien desarrollará las funciones que correspondan a un secretario de cuerpo colegiado, preparar la orden del día con instrucciones del Presidente de la Comisión que se someten a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, elaborar las actas de las sesiones del Consejo, proponer al Presidente de la Comisión y coordinar las publicaciones en los medios masivos de comunicación en lo referente a los derechos humanos, formular y ejecutar los programas de capacitación en materia de derechos humanos.

El Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la Comisión y propondrá 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 los someterá a la aprobación del Presidente de la República y coordinará en su caso con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos sociales o privados, nacionales e internacionales en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, dictaminar sobre los

tratados y convenciones que México debe suscribir, denunciar o notificar en materia de derechos humanos, preparar los proyectos e iniciativas de ley y reglamento que la Comisión haya de someter a los órganos competentes, presentar al Presidente de la Comisión el proyecto del informe que éste debe rendir semestralmente, enriquecer, dar y mantener la biblioteca de la Comisión.

El Visitador, dependerá directamente del Presidente de la Comisión y será nombrado por él. Proporcionará atención a los individuos y grupos que denuncien la posible violación de derechos humanos, así como en el caso de que no exista violación orientarlos a las instituciones competentes, recibir quejas sobre posibles violaciones a los derechos humanos e iniciar de oficio las investigaciones, así como integrar los expedientes y recibir las pruebas necesarias para las partes en el procedimiento, realizar las visitas necesarias para lograr el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, hacer del conocimiento de las autoridades competentes, con acuerdo del Presidente de la Comisión de los actos que puedan resultar violatorios de los derechos humanos; elaborar el proyecto de recomendación o de observaciones que el Presidente de la Comisión presentará ante las autoridades competentes.

Las distintas Direcciones Generales, presentarán su apoyo a los distintos órganos de la Comisión, sus titulares serán nombrados y removidos por el Presidente de la Comisión o

por el titular del órgano al cual se encuentran adscritos con acuerdo del Presidente; las Direcciones Generales de la Comisión son: La Dirección General de Administración, La Dirección General de Comunicación, La Dirección General de Capacitación y Divulgación; La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación; La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión; La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

La Dirección General de Administración, dependerá del Presidente de la Comisión y sus atribuciones serán: someter a la consideración de su Presidente, el presupuesto anual de la Comisión; planear programas, evaluar las actividades del personal adscritas a la Comisión, adquirir y conservar los recursos materiales de la Comisión.

La Dirección General de Comunicación, al igual, dependerá directamente del Presidente de la Comisión y analizará y proporcionará a la Comisión la información que otorgan los medios de comunicación nacionales y extranjeros en materia de derechos humanos, coordinar o auxiliar en la preparación de los programas informativos y en las labores de relaciones públicas de la Comisión.

La Dirección General de Divulgación y Capacitación, dependerá del Secretario Técnico del Consejo y formulará los programas a través de los cuales difundirán la enseñanza y promoción de los derechos humanos en los medios masivos de comunicación

nacionales y extranjeros, divulgarlos en coordinación con la Dirección General de Comunicación, establecer y someter a la consideración del Presidente la política editorial de la Comisión, coordinar la participación en los eventos académicos en los que haya de intervenir la Comisión, planear y promover los programas de capacitación para la prevención y defensa de los derechos humanos.

La Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, Proyectos y Documentación, dependerá de la Secretaría Ejecutiva y llevará a cabo los estudios y proyectos que le fueren solicitados por el Presidente de la Comisión o la Secretaría Ejecutiva; formulará dictámenes u opiniones de los tratados o convenios internacionales de los que México pueda o sea parte, formular las políticas de la Comisión en la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito internacional a fin de someterlas a la aprobación de su Consejo y de su Presidente.

La Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión, se encuentra adscrita al Visitador y recibirá las quejas o iniciará de oficio por instrucciones del Visitador, investigaciones que supongan una violación a los derechos humanos en perjuicio de los residentes en el territorio nacional o de los mexicanos en el extranjero; proporcionar información y asesoría a los individuos o grupos que la soliciten en materia de derechos humanos, proponer al Presidente por conducto del Visitador, resoluciones a las

situaciones de violación de derechos a que las personas se encuentran sometidas, realizar ante los organismos correspondientes las gestiones necesarias para prevenir las violaciones de los derechos humanos.

La Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones, de igual manera depende del Visitador y tramitará el expediente de las quejas e investigaciones de oficios, solicitando informes a las autoridades señaladas presuntamente como responsables, recibir y desahogar las pruebas que ofrecieron las partes y efectuar las inspecciones e investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, formular y presentar al Visitador proyectos de dictámenes, recomendaciones u observaciones como resultados de los procedimientos, informando si hay o no violación a los derechos humanos y en el caso afirmativo, el cargo y nombre de quien las haya llevado a cabo.

F.- ORGANISMOS NO OFICIALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

En México procedieron a este organismo, la ley de procuradurías pobres, creada en 1847 y promovida por Don Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor en el Estado de Nuevo León, La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en 1979, en la ciudad de Colima se fundó la Procuraduría de Vecinos en 1983, que se formalizó en la Ley Orgánica

Municipal de Colima de 1984, en la UNAM se estableció la Defensa de los Universitarios en Mayo de 1985; en Oaxaca la Procuraduría de la Defensa del Indígena se fundó en Septiembre de 1986, en Guerrero la Procuraduría Social de la Montaña se creó en Abril de 1987, en Aguascalientes la Procuraduría de Protección a la Ciudadanía del Estado nació en Agosto de 1988, en Querétaro se configuró la Defensoría de los Derechos de Vecinos el 22 de Diciembre de 1988, el Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de Enero de 1989, se creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación el 13 de Febrero de 1989 y finalmente en Morelos se estableció la Comisión de Derechos Humanos en Abril de 1989.

Estimamos como organismos no oficiales en la materia, ya que no tenían un reconocimiento en general y sus funciones eran no muy delimitadas en las violaciones a los derechos fundamentales de nuestro país, en el cual no obstante de que la CNDH es un organismo nuevo creemos que en el tiempo y con el afán de proteger nuestros derechos, como en la actualidad empieza a llevar a cabo a partir de su fundación, tendrá un mayor reconocimiento y mayor aplicación en cuanto a sus atribuciones concedidas.

G.- EL OMBUDSMAN.

La figura del Ombusman, palabra sueca que significa representante, empezó a divulgarse en la primera posguerra

en los países escandinavos. En la legislación Sueca a partir de 1809 y al terminar la segunda Guerra Mundial influye diversos ordenamientos, a tal grado que se le ha podido calificar como "Institución Universal", dentro de los motivos del éxito del Ombudsman se puede señalar el que se menciona con mayor frecuencia que es el crecimiento de las actividades administrativas. Dentro de los países que continúan con la democracia occidental, del llamado Estado Social, así pues esta administración se da en actividades sociales, económicas y culturales que se relacionen directamente con la esfera jurídica de los gobernados como tutela de los medios tradicionales, como los recursos administrativos internos y la justicia administrativa ya que éstos se han vuelto insuficientes para proteger los derechos y los intereses legítimos de los administrados por su gran retraso en dar soluciones y a su elevado costo.

El Ombudsman, cuya denominación ya se ha consagrado en numerosas legislaciones así como la doctrina y jurisprudencia con diferentes denominaciones, implica pues una institución que llena una necesidad pues existe la carencia de instrumentos efectivos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, ya que significa una posibilidad para estos para acudir a funcionarios que pueden recibir directa o indirectamente sus reclamaciones, sin necesidad de formalidades procesales, por medio de funcionarios facultados para realizar investigaciones, que

les permite realizar recomendaciones para solucionar en forma rápida y sin gastos excesivos para los interesados los problemas constantes que afectan a los gobernados.

Además de las facultades del Ombudsman antes mencionadas, también resulta de gran trascendencia sus informes generalmente anuales que se presentan ante el parlamento o el ejecutivo; esto ha motivado a algunas legislaciones a conferir al Ombudsman la atribución de señalar los errores y deficiencias de la actividad administrativa o incluso en los ordenamientos en los cuales se apoya con la tendencia a humanizar las siempre difíciles relaciones entre la administración y los gobernados adaptándose así el Ombusman a las necesidades peculiares de cada país.

Dentro de los organismos que pueden encuadrarse en el Ombusman con independencia de su modalidades específicas, lo encontramos como un defensor del pueblo, comisionado parlamentario, mediatur, difensore, civico, protector del ciudadano, etc., constituyendo estos una magistratura de opinión ya que su facultades esenciales consisten en recibir reclamaciones de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas, procurando una solución inmediata por medio de un procedimiento sencillo que culmina con una recomendación no obligatoria, a fin de que se proceda a reparar la violación respectiva, cabe aclarar que la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos no constituye un aspecto esencial de las funciones

de los Procuradores o defensores correspondientes, sino sus investigaciones pueden servir de apoyo a las autoridades respectivas para que puedan aplicar con mayor objetividad las sanciones correspondientes.

Debido a los obstáculos que generalmente se encuentran en los países Latinoamericanos, ha surgido la tendencia reciente de otorgar una mayor participación a los Procuradores o defensores de los derechos humanos de los ciudadanos, en la imposición de sanciones, inclusive de carácter penal, cuando se demuestra la violación. Como ejemplos tenemos las disposiciones contenidas en las leyes que regulan la organización y funcionamiento del defensor del pueblo español, del promotor de justicia portugués y en forma más clara, la ley relativa al Procurador de Derechos Humanos en Guatemala, expedida en 1986.

Como anteriormente establecimos, en nuestro país en la actualidad se han establecido varios organismos similares al Ombusman pero con modalidades propias y sólo a nivel local, como ha ocurrido en el municipio de Querétaro, en el estado de Aguascalientes y en el Distrito Federal. La legislación de mayor significado en cuanto a la institución con la imposición de sanciones administrativas o disciplinarias, se introdujo en Agosto de 1988 al crearse la Procuraduría de la Defensa Ciudadana en la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Aguascalientes, en el que este procedimiento puede

iniciarse independientemente también ante la autoridad jerárquica superior o el Procurador de Protección Ciudadana, quien puede solicitar la aplicación al servidor público infractor de medidas disciplinarias.

Así pues, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascaliente se puede considerar como un primer Ombudsman en el gobierno de México que se establece por decreto que reforma y adiciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 1 de Agosto de 1988, publicados en el periódico oficial el 14 de Agosto del mismo año. El Lic. Miguel Sarre Iguínez es designado Procurador de Protección Ciudadana el 1 de Septiembre y comienza a trabajar el 12 de Septiembre del mismo año inaugurando un periódico nuevo con la operación del primer Ombudsman en la vida del gobierno de México, en donde hasta entonces no existía en nuestro país el servidor público que hiciera valer los derechos humanos a partir de una Procuraduría 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, pero sin la facultad de imperio para hacer cumplir coactivamente sus recomendaciones en donde el marco gubernamental de protección

se restringía en el poder público:

- a) El ejercicio de la Acción Penal por parte del M.P., para los casos en los que arbitrariedad gubernamental resultara

delito.

b) Al procedimiento, discrecional de substanciación de responsabilidades administrativas a partir de marco disciplinario que introdujo la reforma al título cuarto de la Constitución de 1982.

Así el poder legislativo se restringía al procedimiento de juicio político para el caso de los servidores públicos previsto en las reformas y el poder judicial se restringía al tradicional Juicio de Amparo con efectos restrictivos para salvaguardar las garantías constitucionales frente a las arbitrariedades de los poderes constituidos.

Dentro de sus actividades tenemos: 1.- La substanciación del procedimiento de protección a partir de las quejas recibidas y la investigación derivada sobre la responsabilidad de los servidores públicos involucrados y sus recomendaciones en donde suelen tener una doble naturaleza:

a) Por una parte recomienda, al superior jerárquico del servidor público, las sanciones de su responsabilidad de acuerdo con la ley de responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Por la otra recomienda patrones de ejercicio de la autoridad, de organización y de funcionamiento en el servicio público involucrado para corregir deficiencias en su prestación, que propician la aceptación a los derechos de los gobernados.

2.- El segundo tipo de actividades tiene que ver con la protección de los derechos humanos en donde intervienen las actividades académicas y de comunicación social, así como el intercambio nacional e incluso internacional.

A partir de su creación, hasta la actualidad se considera que el primer Ombudsman es una realidad, eficiente, funcional y efectiva como lo acreditan sus resultados en lo general y en lo particular que constituyen un ejemplo a seguir para los gobiernos municipales, estatales e incluso federal en el país. Sin embargo, falta mucho para que esta realidad esté consumada a pesar de su intenso ritmo de actividades en su corto período de vida, el riesgo fundamental para su consolidación parece estar en la irresponsabilidad e impunidad gubernamentales frente a la violación de los derechos humanos, así como la rebeldía de la Procuraduría General de Justicia frente a la autoridad de los derechos humanos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los garantiza.

Samuel I del Villar y Jorge Barrera Graf, establecen unas sugerencias para el desarrollo de la Procuraduría de Protección a la ciudadanía de Aguascalientes:

"...1.- Integrar un sistema de precedentes de protección de derechos, una especie de jurisprudencia administrativa de la Procuraduría de Protección Ciudadana a partir de los criterios formados en las resoluciones y determinaciones sobre las responsabilidades de servidores públicos, que

sean publicados y difundidos regularmente en la Administración Pública Estatal y Municipal.

2.- Orientar las facultades de recomendación a la reparación del daño cuando los quejosos por la irresponsabilidad y corrupción gubernamentales y la aplicación de sanciones efectivamente preventivas y significativas para neutralizar la impunidad gubernamental ante las conductas que la sustancian.

3.- Establecer la competencia de oficio de la Procuraduría de Protección a la Ciudadanía en casos que por su significado o gravedad lo justifique, de las cuales conozca por sí misma o a través de fuentes de carácter público. Una observación es de que el defensor de los Derechos Universitarios de la UNAM, conoce de oficio las violaciones respectivas a partir de diversos medios de información pública y la CNDH también tiene una competencia irrestricta para conocer de oficio sobre las violaciones a derechos humanos.

4.- Institucionalizar constitucionalmente la Procuraduría de Protección a la Ciudadanía, como un mecanismo de protección contra los derechos humanos.

5.- Establecer un amplio programa de comunicación de la competencia y de las resoluciones protectoras de la Procuraduría de Protección a la Ciudadanía, tanto al integrar el gobierno como a la sociedad. Es indispensable un boletín cuando menos trimestral que contenga las resoluciones en síntesis del Procurador de Protección y Ciudadanía, así

como conferencias de prensa periódicas, además de difundir por radio y televisión.

6.- Establecer un servicio público de carrera en la Procuraduría de Protección a la Ciudadanía, en función de mérito y examen parcial en las condiciones de reclutamiento, admisión, promoción, exclusión y remuneración. Este servicio sería una especie de profesionalización, estabilidad y responsabilidad del servicio público en el gobierno del Estado.

7.- Con el establecimiento de la CNDH, y con su pretensión de establecer una competencia general para conocer de las violaciones de todo tipo de autoridad, incluyendo las locales, se puede alternar sustancialmente el marco de funcionamiento de la Procuraduría de Protección a la Ciudadanía de Aguascalientes. En consecuencia, se recomienda considerar las bases para el establecimiento de la CNDH, su organización y competencia, y sus patrones de funcionamiento..." (12)

Se establecen sugerencias a la Procuraduría de Protección Ciudadana, pues ésta en su calidad del primer Ombudsman en México lógicamente tenía que tener deficiencias, ya que no contenía bien delimitadas sus funciones, resultando esto a través del tiempo pero hay que analizar que se puede

(12) Revista de Análisis y Actuación Jurídica, (Acta), pags. 36-39 op cit; pag. 1.

decir que gracias a esta Procuraduría se estableció la nueva CNDH subsanando las deficiencias de la Procuraduría, y no obstante salvo mejores opiniones, pensamos que la Comisión tiene algunas deficiencias que en el último capítulo del presente estudio plantearémos a nivel de sugerencias, pues estas deficiencias de la nueva Comisión tienen que aparecer por lógica, pero a nuestro modo de ver, a través del tiempo la Comisión se irá perfeccionando más y más con la misma práctica y las diversas opiniones en estudio, pues se empiezan a observar buenos resultados desde su inicio, al igual que a cumplir con las atribuciones que le fueron concedidas.

Resumiendo, diremos que el Ombudsman nació en Suecia en la Constitución de 1809 con el fin de establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar su aplicación por la administración, creando así 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.

El Ombudsman existe a la fecha en más de 40 países, entre los que se puede citar a Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Canadá, Francia, Italia, Portugal, España, Costa Rica y Guatemala.

Podemos establecer de una manera resumida las características del Ombudsman, tomaremos en base a España en el que son:

a) Elección de un Parlamento constituido democráticamente.

- b) Nombramiento del titular del órgano en una persona neutral políticamente.
- c) Actuación independiente de cualquier otro tipo de órgano.
- d) Acceso directo de la ciudadanía al órgano en forma sencilla y rápida.
- e) Investigación de los hechos declarados efectuada en forma sumaria e informal.
- f) Control de las distintas administraciones incluidas las de justicia y la militar.
- g) Elaboración de un informe anual o extraordinario que contenga el resultado de su actividad y sea dado a conocer al Parlamento.
- h) Poder sancionatorio sobre los funcionarios y atribuciones para recomendar la aplicación de sanciones, por lo que, la CNDH se parece a un Ombudsman en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso, en la formalidad y antiburocratismo de su actuación, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos.

No se parece al Ombudsman en la forma de designación, puesto que en nuestro país ésta corresponde al Presidente de la República y la Comisión forma parte del Poder Ejecutivo, en que la Comisión no tiene poder sancionador y que no tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman,

como son: representar al gobierno de la República ante organismos internacionales gubernamentales de derechos humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales, respecto a los Derechos Humanos.

H.- COMPETENCIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Los casos en los que tiene competencia la Comisión son:

- a) 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.
- 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 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.

Algo que no se puede dejar de analizar es si la Comisión sustituye al Juicio de Amparo, en el que por lógica no puede ser ya que el Juicio de Amparo procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, es de carácter jurisdiccional y obliga a restituir, al particular, la garantía violada.

La Comisión conoce, en general, de violaciones a estos

derechos y realiza una recomendación (Ombudsman) a conciencia, por lo que la CNDH no invade la esfera de competencia del Poder Judicial Federal, por el contrario, tiene entre sus funciones orientar a los particulares para que hagan uso adecuado del Juicio de Amparo.

Otro punto importante para nosotros en el que estudiaremos con mayor detalle, es sobre la competencia de la Comisión en asuntos Penales dentro de la etapa de la Averiguación Previa con la acción, omisión o tolerancia de alguna autoridad que viole algún derecho del particular, cabe mencionar que en ningún caso en el juicio del orden Penal, no obstante de que se presumen violaciones dentro de éste, en el que pudiera haber dejado en estado de indefensión a personas que constituyan una violación a los derechos humanos, el trámite de quejas dentro de la Comisión interrumpirá el proceso.

En la organización, administración y calificación de las elecciones, es decir en conflictos electorales no interviene o participa la Comisión ya que esta función corresponde a los órganos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señale para ello. Podrá intervenir sólo en los casos que existan violaciones a las garantías individuales señaladas en la Constitución, cometidas durante los procesos electorales, la intervención de la Comisión se deberá realizar antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva.

En los conflictos laborales sólo participará en los individuales y colectivos que no se encuentren sometidos a la jurisdicción de los tribunales laborales y que impliquen una violación a las garantías individuales o sociales cometida por una autoridad o funcionario administrativo. En los casos en que un mexicano sea detenido en el extranjero por razones migratorias, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el apoyo de las embajadas y de los consulados de México en el Estado extranjero de que se trate, la Comisión podrá intervenir; así mismo, las gestiones realizadas por la Comisión son gratuitas y su carácter es Nacional, por lo que todas las autoridades, dependencias y entidades Federales, Estatales y Municipales deben colaborar con la Comisión; y en aquellos casos en los que se cometan delitos perseguibles de oficio, pondrá los hechos en conocimiento de la autoridad competente.

I.- PROCEDIMIENTO PARA FORMULAR UNA QUEJA O DENUNCIA SOBRE POSIBLES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS.

Las quejas o denuncias deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule, relatando de manera sucinta los hechos que, a su entender fueren constitutivos de 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, de igual manera 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 reclaman.

En los términos del artículo 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del artículo 5 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, veraz y oportunamente, la información y documentación que solicite la CNDH. La omisión de esta obligación traerá como consecuencia la responsabilidad a que hubiera lugar. Recibidos o no los informes se abrirá un término probatorio cuya duración determinará el Visitador, 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 recabarlas de oficio, siempre que no fueren contrarias al Derecho ni a la Moral.

El nombre de las personas que informen a la Comisión de hechos relacionados con violaciones a derechos humanos, será mantenido en la más estricta reserva.

La Comisión conocerá quejas respecto a los hechos u omisiones violatorios de los derechos humanos, dentro del plazo de un año, contando a partir de la fecha en que se puede tener conocimiento de ellos.

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 hubiesen sido ofrecidas, 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.

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.

Las recomendaciones y sugerencias de la Comisión no estarán superditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso. Artículos 22-23 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El informe que el Presidente de la Comisión establecerá al Presidente de la República, será semestralmente. Contendrá las labores llevadas a cabo durante ese período, contendrá 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. Este informe se hará público de inmediato.

En cuanto a quiénes pueden presentar una queja, serán todas aquellas personas que tuvieren conocimiento de violaciones a derechos humanos, resulten o no perjudicadas por ellas.

Algo importante en el que más adelante analizaremos, es que la fuerza de las recomendaciones de la Comisión es de carácter Moral y Público, de acuerdo con la credibilidad que tenga ante la sociedad, en donde supuestamente la experiencia de organismos similares en otros países, demuestra que las recomendaciones normalmente se cumplen por la autoridad moral que se le reconoce al propio organismo y porque su incumplimiento será causa de un señalamiento en los informes periódicos y públicos del organismo sobre la autoridad rebelde, lo cual implica un elevado costo político para ella, en lo que estamos de acuerdo en parte de esto, pero además de emitir recomendación sería mejor, según nuestra manera de pensar y analizar, sancionar o multar directamente.

CAPITULO III

III.- INTERVENCION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LAS REFORMAS A LOS CODIGOS DE PROCEDIMIENTOS PENALES FEDERAL Y PARA EL DISTRITO FEDERAL.

- A.- MOTIVACION A LAS REFORMAS PENALES.
- B.- EL PAPEL DE LA COMISION NACIONAL EN LAS REFORMAS Y
SU FUNDAMENTO PARA ESTA INTERVENCION.
- C.- LAS REFORMAS QUE SE ESTABLECIERON AL CODIGO FEDERAL
DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- D.- MODERNIZACION Y LIMITACIONES DE LAS REFORMA PROCESAL
PENAL 1991 Y LOS ARTICULOS ANTERIORES.
- E.- LOS PROBLEMAS QUE CIRCUNDAN EN LA ADMINISTRACION DE
JUSTICIA.

**III.- INTERVENCION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS EN LAS REFORMAS A LOS CODIGOS DE PROCEDIMIENTOS
PENALES FEDERAL Y PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

A.- MOTIVACION A LAS REFORMAS PENALES.

En una generalidad, las actividades de las ciencias Penales actuales y sus sistemas punitivos no son fáciles de abordar, ya que los textos, doctrinas, manuales prácticos, así como sus diversos códigos, no ofrecen una visión genérica. Hoy en día la buena doctrina y documentación práctica se encuentra dispersa, exigiendo con esto, una gran investigación para conjuntar. El 16 de Noviembre de 1990, el Poder Ejecutivo en su iniciativa a las Reformas, abarca como principio los problemas de la Reforma Procesal en México, en donde estableció textualmente: "Se trata de poner al día toda la eficacia del Estado y el potencial de la sociedad Civil en beneficio de la condición individual, comunitaria y colectiva de todos los mexicanos sin distinción y el respeto general, público y efectivo, de los derechos humanos que otorga la Constitución. Ese es el principio rector y la premisa de nuestro orden jurídico y de la actividad política. De ahí parte así mismo explícitamente, la Reforma del Estado que llevamos a cabo" (13), por lo que como podemos apreciar se busca una modernización a nuestros sistemas Penales, sistemas que van desde políticas de prevención del delito, hasta la readaptación social de

los sentenciados, tomando en cuenta la democratización de los mecanismos de acceso a la justicia, la simplificación del proceso Penal con base en nuestros derechos fundamentales.

El interés de las ciencias jurídicas, políticas y sociales por los problemas del Estado de Derecho Moderno, es el problema que genéricamente es conocido como Reforma del Estado con la naturaleza y el carácter de los sistemas Penales.

Una característica de toda Reforma al Estado, planteada en términos de modernidad, es que los órganos del poder enfrenten simultáneamente las cuestiones del crecimiento y la democracia, la prosperidad y el respeto generalizado a los derechos humanos en todos los campos de la actividad social. La sociedad civil cada vez participa más en la toma de decisiones que afectan intereses colectivos tomando como referencia el respeto a los derechos humanos de una manera individual y colectiva, la eficiencia en la Administración Pública, el sufragio efectivo, la seguridad pública, la preservación del medio ecológico, la defensa del consumidor y entre otros puntos de referencia el imperio de un orden legal que garantice la tranquilidad en la humanidad; esto

(13) Fdo. García Cordero, La Reforma Procesal 1991, Suplemento especial de la revista Acta, México, D.F., a 1 de Febrero de 1991, Edit. Metropolitano, pag. 2.

es un gran fundamento que se toma como base de la Reforma Procesal en donde debe contener en un primer plano el núcleo de problemas vinculado a la seguridad jurídica de los ciudadanos, órganos judiciales con profesionales honestos, prestigiados y respetados de las comunidades, un procedimiento Penal ágil y equitativo así como equilibrado en cuanto a la participación de las partes, respeto a los derechos de la víctima y garantías en el aseguramiento de la reparación del daño, derechos del infractor, penas humanas adecuadas a la peligrosidad y magnitud de los delitos, medidas precautorias modernas que permitan sustituir la prisión para disminuir la carga de los tribunales y la sobrepoblación de los reclusorios y un proceso de ejecución de la pena que permita la readaptación social de los sentenciados y la reincorporación tranquila de los infractores a la vida social. Todo lo anterior bajo el establecimiento de mecanismos de acceso a la justicia democráticos, ajenos a la discriminación y al otorgamiento de privilegios indebidos por razones de poder político y de fuerza económica.

La Reforma del Estado busca nuevas bases de relaciones de los órganos del poder en todos los niveles, con la sociedad civil y con las organizaciones políticas y profesionales; además de que también en un primer lugar pretende definir con más precisión las atribuciones, facultades, límites y alcances de los órganos del poder; en segundo lugar dar

una apertura de espacios políticos que permitan una democracia apoyada en una conciencia política y jurídica de los ciudadanos y, en tercer lugar, la ampliación de expectativas y oportunidades sociales. Así pues podemos establecer que la existencia de un sistema Penal justo, moderno, equilibrado y humano es una condición para que prosperen el respeto a los derechos humanos y la premisa general de la seguridad jurídica y pública de los ciudadanos, bases de igual manera que lo citado anteriormente que debe contener la Reforma del Estado, quien dirige hacia un cambio político de la sociedad una transformación estructural de la economía y una elevación a la capacidad de los órganos del poder para que con su modernización y eficacia responda a los reclamos de la sociedad.

La Reforma Procesal Penal de 1991 es un cúmulo, hasta ahora, del esfuerzo legislativo iniciado en 1971, ya que en aquel año México intentó una aproximación a las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para mejorar los sistemas Penales en los países en vías de desarrollo, aprobando la ley de normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados y regular la legislación que contemplaba la libertad provisional en los delitos imprudenciales derivados del tránsito de vehículos. Posteriormente, en las jornadas legislativas de 1983, 1984, 1986 y 1988 (10 de Enero y 19 de Noviembre de 1989), se buscó actualizar el Derecho Penal, en lo sustantivo y en lo adjetivo.

De una manera resumida se puede decir que, en la materia sustantiva el Derecho Penal se ha esforzado por diseñar una doctrina orientada a salvaguardar los bienes jurídicos fundamentales de la persona, tanto del ofendido como del infractor, garantizar la reparación del daño y la defensa de los intereses de la sociedad, establecer una concepción social sobre el delito, las penas, el infractor y la readaptación del sentenciado, mientras que en la materia adjetiva ha buscado: 1) la simplificación del procedimiento, 2) el equilibrio de las partes, 3) la reducción de los procesos.

Como podemos observar, en la actualidad México con la Reforma Procesal Penal de 1991, ha hecho un esfuerzo por vincular la modernización del procedimiento penal con la Reforma del Estado en donde sin una Reforma de Estado que asegure la democracia y el respeto a los Derechos Humanos, no es posible perfeccionar la administración de justicia.

B.- EL PAPEL DE LA COMISION EN LAS REFORMAS Y SU FUNDAMENTO PARA ESTA INTERVENCION.

Los derechos humanos, que históricamente se encuentran en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales, día tras día, no obstante de estar plasmados en nuestra ley fundamental, son violados tanto por autoridades o funcionarios políticos de alta jerarquía, principalmente dentro de nuestro poder

judicial. Así mismo, bajo presión social que durante los últimos años se estableció aumentando una campaña de denuncias sobre las arbitrariedades a los policías judiciales, tanto del orden común como federal, arbitrariedades no siempre ligadas a las actividades de lucha contra el narcotráfico, refleja la misma una conducta que comenzó a ponerse de relieve en ciertas áreas críticas, como violencia contra los ciudadanos indefensos en áreas retiradas de las ciudades, un sistema de indefensa contra los indígenas y, en general, abusos de poder contra los gobernados. Como sabemos, la enmienda de 1991 fue procedida por la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien dentro de su Reglamento Interno presentado por el Diario Oficial de la Federación el miércoles primero de Agosto de 1990, en su artículo quinto, señala las atribuciones de dicha Comisión en donde dentro de la fracción novena a la letra señala: "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."

Si examinamos las denuncias o quejas presentadas ante este organismo y las recomendaciones emitidas tanto a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como, en mayor parte, a la Procuraduría General de la República, Gobernadores y Autoridades Militares, podemos observar que se establece que algunas de las formulaciones llevadas al

Congreso de la Unión se derivaron de la experiencia, breve, eleccionadora y fundamentadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de que la propia estructura de la iniciativa así lo demuestra ya que después de una breve introducción en la que aborda algunas cuestiones específicas de la Reforma al Estado, del carácter de la lucha contra el Narcotráfico y de la necesidad de preservar la seguridad jurídica de los ciudadanos, se establecen en una forma general: Cateos, detenciones, declaración preparatoria y careos, confesión del inculpaado y comprobación del cuerpo del delito, sistema de prueba libre, sobreseimiento de la acción penal, libertad provisional bajo caución y detención a los indígenas.

C.- LAS REFORMAS QUE SE ESTABLECIERON AL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

El martes 8 de Enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que no obstante de algunas limitaciones que posteriormente señalaremos, constituyen una nueva fase en el proceso de la actualización y modernización de la legislación penal mexicana.

El Código Federal de Procedimientos Penales fue enmendado

en 25 artículos, a saber: 16, 22, 28, 61, 73, 80, 87, 95, 103, 124, 125, 128, 135, 140, 146, 154, 174, 177, 206, 207, 217, 223, 242, 287 y 399. Nueve fueron adicionados: 123, 124 bis, 127 bis, 134, 220 bis, 287, 298, 388 y 399. Finalmente, el decreto derogó la fracción primera del artículo 174. En cuanto al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se reformaron 21 artículos, a saber: 32, 72 fracción II, 83, 116, 135 fracción I y último párrafo, 136, 151, 171, 173, 83, 149 fracciones II y IV, 262, 266, 269, 270, 285, 290, 291, 295, 296 bis, primer párrafo y 566. Se adicionaron seis: 9, 132, 134, 165 bis, 285 bis y 431 así como el capítulo octavo sobreseimiento del título séptimo que comprende los artículos 660 y 667. Por último, fue derogada la fracción segunda del artículo 115 y se adecuó el régimen enumerativo de las restantes; Así mismo, el Decreto dice que las Reformas entrarán en vigor a partir del primero de Febrero de 1991.

A continuación estableceremos un breve resumen de los artículos que consideramos más importantes que fueron reformados, en donde empezaremos por el Código Federal de Procedimientos Penales.

Dentro del título primero en su capítulo tercero denominado intérpretes, el artículo 28 establece que cuando cualquiera de las partes en el procedimiento penal no hable o entienda el idioma castellano, se le nombrará, ya sea a petición de parte o de oficio, uno o más traductores; cuando el

traductor no sea mayor de edad, éste no podrá ser menor de quince años.

El capítulo séptimo, es referido a los Cateos, estableciendo en su artículo 61 que la averiguación previa que lleve a cabo el representante social y estime necesario la práctica de un Cateo, deberá acudir ante la autoridad judicial competente, mediante una solicitud por escrito, en donde fundamentará la necesidad procedimental, el lugar donde debe ser realizado y la persona o personas que deben ser detenidas, así como el bien o los bienes que deben ser asegurados, para que la medida cumpla con eficacia su propósito.

El título segundo dedicado a la averiguación previa, en su capítulo segundo da las reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de policía judicial, así el artículo 123 establece que cuando el Ministerio Público Federal o la Policía Judicial tengan el conocimiento de un delito que deba perseguirse de oficio, proporcionarán todas las medidas precauciones, seguridad y auxilio a las víctimas del delito, procediendo a dictar la aprehensión de los responsables en los casos de flagrante delito, sucediendo esto mismo para la querrela, cuando ésta sea presentada; este artículo adicionado contempla, sustancialmente, tres rasgos:

Primero, prohíbe la detención de cualquier persona si no hay flagrancia, orden de aprehensión o una situación

excepcional en la que no haya la autoridad judicial, en aquellos casos en que los delitos se persiguen de oficio, se trata de subrayar los supuestos de excepción contemplados en el artículo 16 Constitucional. Segundo, la adición señala expresamente, que la violación a este artículo dará responsabilidad penal a los "Funcionarios" de la policía judicial o al Ministerio Público que decrete la detención ilegal. Tercero, la adición llega a una conclusión lógica: Cualquier persona que sea detenida contraviniendo lo dispuesto en el artículo será puesta inmediatamente en libertad.

El artículo 125, faculta al Ministerio Público para citar a toda persona que tenga que ver con la Averiguación Previa, que éste investiga.

El artículo 127 Bis, es también de gran importancia, que en otro apartado comentaremos, éste menciona que la persona que tenga que declarar en los casos de los artículos 124 y 125 del citado código, tenga derecho hacerlo con la compañía de un abogado nombrado por la o las personas que tengan que declarar, desde el inicio de la averiguación previa.

En el artículo 128, se amplían los derechos del inculpado, precisando el día, hora y persona que realiza la detención, imputación que obra en su contra, nombre del denunciante (o querellante en su caso), garantía del aprehendido para comunicarse con su defensor o quien estime conveniente,

conocimiento sobre la causa de la acusación, y sobre todo, el derecho a tener un traductor, si es indígena o extranjero, y a mantenerse callado o no declarar en su contra. Siguiendo en el título segundo del Código Procesal Federal, en su capítulo tercero, denominado Consignación ante los Tribunales, el artículo 134 se adicionó en un esfuerzo para señalar los requisitos que debe cumplir el ejercicio de la acción penal ante los tribunales; estos requisitos son, la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, entre otros, así mismo dentro de la consignación elaborada por el representante social, además de expresar los datos reunidos en la averiguación previa, deberá tomar en cuenta lo citado en el artículo 20 fracción I de la Constitución y preceptos del Código Procesal Federal en el ámbito Penal, referentes a la libertad provisional bajo caución. Este artículo fue adicionado en el párrafo tercero que subraya la presunción de incomunicación, si la detención del inculcado excede lo dispuesto por los artículos 16 y 107 de la Constitución General de la República, este último en su fracción XVIII. Nuestro siguiente artículo es el 135, en el que es enmendado y determina con un mayor rigor jurídico la procedencia de libertad caucional del inculcado, no sólo en los delitos imprudenciales, sino también en los que tienen el carácter de preter-intencionales, culposos e intencionales. El nuevo texto remite al artículo 399 del Código multicitado, en

donde se señala la forma y las características que, ante el juez, debe cobrar la libertad bajo caución. El Ministerio Público deberá tomar ahora en consideración la pena que corresponde al delito por el cual el infractor fue denunciado o querrellado, la pena deberá ser menor al término medio aritmético de cinco años; el representante social tomará en cuenta también los atenuantes o agravantes acreditados y la caución será fijada tomando en cuenta los daños y perjuicios. Cabe hacer notar también que este artículo permite la procedencia de la libertad provisional del inculpado en los casos en que la pena rebase el término medio aritmético de cinco años, sino se trata de los artículos previstos en los artículos siguientes del Código Penal para el Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la República en materia Federal, a saber: 60, 123, 124; 125, 127, 128, 132 a 136, 139, 140, 145, 146, 147, 149 bis, 168, 170, 197, 198, 265, 266 bis, 302, 307, 315 bis, 320, 323, 324, 325, 326, 366 y 370 segundo y tercero párrafos, cuando se realiza en cualesquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372, 381 fracciones octava, novena y décima y 381 bis, la libertad provisional no procede en los delitos previstos en el artículo 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosiones, y en los artículos 102, 104, 105 y 109 y 115 bis del Código Fiscal de la Federación.

En el título cuarto, menciona en general lo relativo a la

Instrucción, en su capítulo segundo contempla la Declaración Preparatoria del inculpado y nombramiento de su defensor, encontrando así el artículo 154, su enmienda repite una vez más la necesidad de indicar si el inculpado pertenece a un grupo étnico indígena, y si el mismo entiende o habla suficientemente el castellano y sus demás circunstancias personales, además de hacerle saber el derecho que tiene de su defensa por sí mismo o persona de su confianza, en todo caso el juez le nombrará un defensor de oficio. También el legislador dispone que se haga saber al acusado, en todo juicio de orden criminal, el régimen de garantías que lo tutelan según lo dispuesto en el artículo 20 Constitucional y 399 del Código Federal de Procedimientos Penales, a solicitar su libertad provisional bajo caución, también se le hará saber en qué consiste su denuncia, acusación o querrela en su caso, así como los nombres de sus acusadores y testigos que declararon en su contra, y de permitirle declarar cuando sea su voluntad constando de ello en el expediente, y su sentencia será antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, o antes de un año si la pena máxima excediere de ese tiempo. Este término es tomado en relación el artículo 20 fracción octava de la Constitución Política, cuando el juez interrogue al inculpado, se practicarán careos, entre éste y los testigos que hayan declarado en su contra, en donde podrá intervenir su defensor. Este mismo derecho de

interrogar al inculcado lo tiene el Ministerio Público.

El título octavo contiene un capítulo único dedicado al sobreseimiento; en su artículo 298 establece la procedencia del sobreseimiento y, de una manera general, éste procede cuando lo formule o confirme el Procurador General de la República, cuando el Ministerio Público lo solicite, la responsabilidad penal se haya extinguido, o no exista responsabilidad del inculcado, si no se hubiere dictado el auto de formal prisión y el hecho que motiva la averiguación previa no es delictuoso, o no exista tal hecho delictuoso. Podemos decir que el texto adicionado a este artículo es de suma importancia, ya que la idea del legislador es abreviar la resolución de libertad, sin necesidad de ir a una sentencia para otorgar la libertad del procesado, cuando éste y/o su abogado hayan ofrecido pruebas suficientes que demuestren su inocencia.

El título décimo, es relacionado con los Recursos, en su capítulo segundo se refiere al de Apelación, y en su artículo 388, menciona la reposición del proceso, este artículo reformado, adicionando un inciso, el segundo bis, en el que si se omite un traductor al inculcado y éste fuera necesario, ya que éste no habla o entiende el idioma castellano, se dará lugar a la reposición del proceso y por último, el título decimoprimeros es referente a los incidentes y el capítulo primero describe la libertad bajo caución, en donde encontramos al artículo 399, su enmienda,

sin duda es la más importante de la Reforma de 1991. Esta modificación está íntimamente ligada con la enmienda del artículo 135, lo interesante de su innovación es que el inculpado está en posibilidad de alcanzar la libertad provisional bajo caución durante la averiguación previa, o el proceso penal sin importar si la correspondiente al delito que se le imputa excede del término medio aritmético de cinco años. Por otra parte, el juzgador concederá la libertad provisional en resolución fundada y motivada siempre que se garantice debidamente, a juicio del Juez, la reparación del daño, que la concesión de libertad no constituya un grave peligro social, que no exista riesgo fundado de que el inculpado pueda sustraerse a la acción de la justicia y, que se trate de personas no reincidentes o habituales; el legislador señaló algunas excepciones, en donde no procederá la libertad provisional, esto es cuando se trate de algunos delitos previstos en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, como son, traición a la patria, espionaje, rebelión, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, ataques a las vías de comunicación con explosivos, delitos contra la salud, violación, homicidio, secuestro, robo con violencia, introducción clandestina de armas de fuego y municiones, defraudación fiscal, contrabando, tenencia ilegal de mercancías, de dinero y lavado de dinero. Todos estos

delitos quedan señalados dentro del presente artículo.

Estos son algunos de los artículos reformados más importantes de nuestro actual Código Federal de Procedimientos Penales. Las Reformas al Código Penal, en todos los casos en que fue posible se correlaciona con las modificaciones que se introducen al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por lo que mencionaremos las correlaciones de sus artículos y, de una manera somera, los artículos más importantes del ordenamiento Adjetivo Penal para el Distrito Federal en sus Reformas.

En el capítulo séptimo, de las Audiencias, se localiza el artículo 59 en donde su adición se adecúa con las enmiendas que se introdujeron al artículo 87 del fuero Federal y 287 en su párrafo inicial. Lo importante de este artículo es que la policía judicial puede rendir informes, pero de ninguna manera obtener confesiones, en caso de que esto suceda, las mismas carecen de valor probatorio; esta adición es importante, ayudando a evitar las torturas de la policía judicial en general.

En la sección segunda, se determinan las Diligencias de la policía judicial y en su capítulo uno, iniciación del procedimiento, así la Reforma del artículo 262, es equivalente al artículo 113 Federal, en donde el nuevo texto privilegia al Ministerio Público y Auxiliares a proceder de oficio a la investigación de los delitos del orden común. La enmienda del artículo 266, se desprende del 123 Federal,

en donde se subraya la subordinación de la policía judicial al mando del Ministerio Público. Posteriormente, salvo pormenores y la redacción de la fracción cuarta, la reforma al artículo 269 del Código local en materia, corresponde al dispositivo Federal 128, anteriormente mencionado, en donde se ordena que en caso de la detención de una persona, se informe al servicio público de localización telefónica del Distrito Federal, para que en el caso de que no se sepa su paradero, se ayude a sus familiares en su localización. La reforma al artículo 270, señala de tomar sus generales al presunto antes de que se le traslade al reclusorio preventivo, además de enunciar el deber del representante social, de recibir todas las pruebas que el detenido o su defensor presenten durante la averiguación previa. En la segunda sección expresa las diligencias de la policía judicial, y en su capítulo segundo sus reglas especiales para la práctica de diligencia y levantamiento de actas, la enmienda al artículo 285 reitera, rápidamente la oración que exige incluir en dicha acta, en caso de ser necesario al grupo étnico indígena al que pertenece en su caso el presunto responsable.

La sección tercera, es designada a la Instrucción, y el capítulo I es referente a la declaración preparatoria del inculcado y nombramiento del defensor, y la reforma del artículo 290 corresponde a la enmienda del artículo 154 del ordenamiento Federal ya estudiado, estos coinciden

parcialmente, sin embargo, el artículo 290 tiene un párrafo menos, párrafo que el legislador utilizó para llenar el contenido de los artículos 291 y 295 del Código adjetivo de la materia para el Distrito Federal. Así el sentido de la reforma al artículo 295 se complementa con el último párrafo citado en el artículo 154 del Código Procesal Federal.

En el título cuarto, describe los recursos y el capítulo tercero nos habla del de Apelación, en el que el artículo 431 del ordenamiento para el Distrito Federal es correspondiente ante el artículo 388 del Código Federal de Procedimientos Penales, mencionado anteriormente. La segunda sección, nos habla de los Incidentes de libertad y su capítulo tercero, de la libertad provisional bajo caución, la reforma al artículo 566 del Código adjetivo en la materia para el Distrito Federal, es simétrica con la enmienda que se introdujo al numeral 399 del ordenamiento Federal. Como es natural, los delitos fiscales y los contemplados en la Ley de Armas de Fuego y Explosivos no están contemplados, por tratarse de conductas antisociales de orden Federal.

Por último, el capítulo octavo, nombra al sobreseimiento, en el que, como es sabido, el sobreseimiento es una resolución que compete a la autoridad judicial, por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia; éste

se puede solicitar a petición de parte en los casos que señala el artículo 660 del Código Procesal Penal para el Distrito Federal. También puede decretarse de oficio, en donde esta acción permite que el Juez deje inmediatamente en libertad a un procesado, evitando que transcurran los días, haciéndose con esto una justicia rápida y equitativa.

D.- MODERNIZACION Y LIMITACIONES DE LA REFORMA PROCESAL PENAL 1991 Y LOS ARTICULOS ANTERIORES.

Los artículos reformados del Código Federal de Procedimientos Penales y correlativos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que anteriormente enunciamos, y algunos de ellos resumimos, por considerarlos más importantes, son los artículos que a continuación analizaremos.

Comenzamos, estudiando en el apartado anterior el Código Federal Procesal, dentro de sus artículos reformados, el 28, donde su enmienda prepara a las reformas de los artículos 87, 103, 124 bis, 128 fracción tres, 154 y 138, reformas en las que se sujeta a un trato diferente a todas aquellas personas que entiendan insuficientemente el idioma castellano. Uno de los problemas que ha enfrentado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la violación a los derechos humanos de los indígenas de México, siendo objetos de una discriminación abierta y encubierta, tratándose de un problema difícil, complejo y de un hecho

que no ha podido superar todavía nuestra realidad política, económica y cultural. Así la defensa de los derechos de los indígenas debió de haber asumido una formulación técnica y vigorosa y una redacción clara y llana, pero como ésta no fue postura del legislador, la reforma procesal 1991 lo único que pudo hacer fue reiterar a lo largo de sus artículos ya mencionados, el que los indígenas tengan cuando menos el derecho a escuchar en su propia lengua, aquello de que se les acusa. La enmienda al artículo 28 contempla dentro de los sujetos que participan en el procedimiento al denunciante, dejando fuera al querellante, figura que en el derecho moderno tiende a ampliar sus espacios jurídicos. Finalmente, el resto de las enmiendas son menores, el traductor puede ser un menor que haya cumplido quince años; en el texto anterior la edad era de catorce.

La Constitución consagra los derechos humanos y la práctica ministerial, policíaca y judicial los destruye, ya que la Constitución consagra un orden justo, humanista y equitativo y el funcionamiento cotidiano de los órganos de poder se expresan en privilegios e injusticias. Tal es en nuestro medio, la figura del cateo, en donde el artículo 61 y su reforma no esclarecen las formalidades técnicas de procedimiento que deben regular en la práctica, pues el cateo es, en México, como se demuestra en la experiencia cotidiana, la introducción violenta, autorizada y legalizada por las autoridades, en el domicilio de una persona física

o moral, en donde en nuestro medio, lo habitual es que en esta acción se ofendan o maltraten personas, se destruyan bienes o simplemente, que estos sean robados, por lo que podemos decir que la reforma 1991 no clarifica, como debería desprenderse del texto Constitucional, los aspectos técnicos de procedimiento que permitan que el cateo sea una medida tranquila y eficaz, en donde la enmienda olvida que el cateo debe respetar los derechos humanos de las personas que se encuentran en el lugar sujeto a inspección, así como también el deber de respetar el patrimonio que se encuentra en esos sitios, siempre y cuando las personas o los bienes no correspondan a los sujetos o los objetos que, para los fines legales, motiven la orden de cateo. Es evidente que el legislador no tomó en cuenta las recomendaciones que, publicadas en la gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos revelan cómo una orden de aprehensión (o de cateo en nuestro caso), puede prestarse para el saqueo indiscriminado de los gobernados.

En el artículo 73, referente a las citaciones, tenemos una enmienda, aparentemente menor, que corresponde a un hecho de verdadera importancia en la vida jurídica de México. En nuestro país, el Ministerio Público es portador, Constitucionalmente, del ejercicio de la acción penal; sin embargo, en la práctica y como resultado de la corrupción, la policía judicial usurpó la función persecutora. Así, durante el lapso que transcurre entre 1983 y 1991 no logró

determinar aquella práctica que privilegiaba a la policía judicial, y la reforma al artículo 73 elimina la afirmación que dice: Toda persona está obligada a presentarse ante los tribunales y oficinas de la policía judicial, para sustituirla por la actual: Ante los tribunales y ante el Ministerio Público, no olvidando con esto la subordinación vertical de la policía judicial al Ministerio Público, en apoyo a una rápida integración de la averiguación previa.

La reforma al artículo 123, reclama un proceso que permita, en todas las instancias a la impartición de justicia penal, que los servidores públicos perfeccionen la investigación y cumplan con sus funciones, en estricto apego a derecho. La enmienda busca corregir una práctica conocida por la ciudadanía e intensamente denunciada ante la prensa en los últimos años, ya que es frecuente que las consignaciones con detenido sin flagrancia y sin supuestos de excepción, conduzcan a que el juez dicte auto de formal prisión en donde la adición obliga ahora al juez, ordenar la inmediata libertad del detenido y al Ministerio Público a solicitar la orden de aprehensión ajustándose a derecho, independientemente a la responsabilidad a que se haga el acreedor.

La reforma al artículo 125 que sustituye la frase: "Los funcionarios de policía judicial podrán", por la de: "El Ministerio Público que inicie una averiguación previa podrá", remite a un hecho de dogmática constitucional y hace que

el monopolio en el ejercicio de la acción penal sea una prerrogativa del representante social.

En el artículo 127 bis, el contenido del párrafo segundo es muy general, no especifica los mecanismos de técnica procedimental que lo hagan operativo y en la práctica puede conducir a situaciones que desvíen el sentido de la averiguación previa. De acuerdo a la redacción de este párrafo el abogado que asiste al declarante puede impugnar las preguntas que se hagan al declarante si éstas son inconducentes o contra derecho. Inmediatamente después, el artículo adicionado dice que el abogado no debe producir ni inducir las respuestas de su asistido. Podemos decir que los aspectos positivos de esta reforma en un primer lugar se amplían los derechos jurídicos de los ciudadanos, como un segundo punto, se da un paso adelante en el equilibrio procesal al tutelar la garantía de defensa del inculpado de la averiguación previa, ampliando la participación del abogado defensor; tercero, la adición obliga, tanto al Ministerio Público como a sus auxiliares, particularmente a la policía judicial, a elevar sus niveles técnicos y científicos, sustentando así una metodología que para llegar a la verdad histórica parta del respeto a los derechos humanos y a la integridad física y moral de los inculpados como premisa de un procedimiento penal humano que busca simultáneamente salvaguardar los intereses de la sociedad, garantizar la reparación del daño y

reintegrar a la vida social al presunto responsable, y por otra parte en el caso de que no haya delito que perseguir, es decir, si el indiciado es inocente, la técnica del interrogatorio habrá preservado su dignidad, elevando con esto la confianza en las autoridades punitivas, y como último punto podemos decir que la reforma trabaja en favor de la profesionalización de nuestros policías y que, para actuar adecuadamente deberán conocer los derechos Constitucionales de los ciudadanos y las técnicas criminalísticas que les permitan actuar con propiedad ante eventuales conductas delictivas.

La reforma al artículo 128, es una profundización de las enmiendas de 1983, dirigidas a la ampliación de los derechos del inculcado y a la modernización, recordando que la modernización exige actualizar ordenamientos, instituciones y sistemas.

En el artículo 134 se adicionó en el tercer párrafo, y en él se hace patente la presunción de incomunicación si el inculcado excede en su detención de lo señalado en los artículos 16 y 107 fracción octava de la Constitución. Este artículo trata de dar un cumplimiento real al artículo 19 Constitucional y a la garantía de plazo para la expedición del auto de formal prisión que contempla la fracción tercera del artículo 20 de la carta magna, así el artículo 19 Constitucional dice que ninguna detención podrá exceder el término de tres días sin que se justifique con un auto

de formal prisión. La infracción de esa disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención y la consienta y a los agentes, ministros y carceleros que la ejecuten. En cuanto la fracción tercera del artículo 20 Constitucional, afirma "Se le hará saber (al inculpado) en audiencia pública y dentro de las 48 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 cargo, rindiendo su declaración preparatoria." El nuevo texto del artículo 134, busca también eliminar en el procedimiento penal mexicano, a esa figura de la injusticia y la ineficacia administrativa que, en el lenguaje popular, es conocida como "sabadazo"; esto es, que con frecuencia el Ministerio Público al ejercitar acción penal, inicia una serie de eventos que muchas veces cobran esta configuración: El detenido (o los detenidos), llegan consignados por el Agente del Ministerio Público, digamos un día viernes a las catorce horas; el juez de turno no lo recibe y argumenta de modo oficial que es tarde y que además, es viernes. El juez solicita entonces a la autoridad administrativa que ponga al detenido a su disposición el siguiente lunes, poco más o menos a las once horas de la mañana. Para ese momento, el detenido habrá estado privado de su libertad indebidamente durante un término aproximado de setenta y dos horas que pueden ser decisivas en el curso

de la vida de una persona. De esto deducimos que este artículo exige simplemente una mejor aplicación de la garantía Constitucional del término en la expedición del auto de formal prisión.

Por otra parte, el texto adicionado que establece la presunción de la incomunicación, invalidando así las declaraciones del detenido, éste no esclarece la naturaleza de los plazos y términos coherentes con las disposiciones constitucionales, siendo ésta una grave limitación de la reforma procesal penal 1991, si nos remitimos al texto Constitucional, en su artículo 16, las expresiones, "Poniéndolos sin demora" y "Poniéndolo inmediatamente", reclaman ser explícitos en la ley adjetiva, ya que escritos como están dicen mucho y no dicen nada; con este mismo enfoque abordamos la fracción décimo octava del artículo 107 Constitucional, que como es sabido, este dispositivo de la Carta Magna tiene que ver con el tercer párrafo del artículo en estudio y que se refiere a los alcaides y carceleros que no reciban el auto de formal prisión que justifique la detención de una persona y a las autoridades que, habiendo realizado una aprehensión, no pongan dentro de las 24 horas siguientes a la misma, al detenido a disposición del juez que dicte la orden de aprehensión. Este término de las 24 horas exige una particularización que clarifique la aprehensión frente a la detención, en donde la primera supone una orden girada por un juez; la

segunda una acción desplegada por la autoridad en las figuras de la policía judicial o la representación social. Con esto, creemos necesario que también la ley procesal precise con valor la duración máxima de una averiguación previa, con detenido e incluso sin detenido, ya que nuestra legislación, tanto en el fuero federal como en el común, no sujeta la etapa de averiguación previa a ningún régimen de plazos, transcurra ésta con o sin detenido, además de que nuestros procesos sumario y ordinario no tienen un sistema de plazos unificando en los fueros Federal y Común.

En cuanto al auto de radicación, la orden de aprehensión, reaprehensión, o de comparecencia, la declaración preparatoria, el auto constitucional de las setenta y dos horas, los períodos de ofrecimiento y desahogo de pruebas, los incidentes, las conclusiones y la sentencia, carecen también de simetría en ambos códigos, aunque algunos, gracias a las disposiciones Constitucionales, están unificadas. Otros, como es el caso de los incidentes, no han sido todavía determinados con precisión. En cuanto a los recursos, ni la apelación, ni el amparo, revisión, dispone de un régimen de plazos y términos lógicos que operen en la práctica y que sean cumplidos, además de que tanto las conclusiones como la sentencia, están regulados por plazos que lejos de acortar el proceso, lo dilatan.

Así, en términos generales, podemos afirmar que el régimen de plazos y términos procesales en los fueros Federal y

Común, presenta graves deficiencias, resumiéndolos diremos que son: En un primer lugar, no existe una unificación de plazos y términos; en segundo lugar, los plazos y términos existentes son dilatados y en la práctica no se respetan; en tercer lugar, existen grandes lagunas que hacen confuso el procedimiento, que nos lleva a una lentitud en éste, y en cuarto lugar, en el cual a nuestro modo de ver es el más importante en nuestro estudio, pues nuestra legislación no contempla un régimen de derecho positivo de sanciones energicas y ejemplares para aplicar a las autoridades que no cumplen con los plazos y términos ya existentes, motivo por el cual nos remitimos a opinar para crear un artículo Constitucional y un Código, que con ayuda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, evitemos dichas violaciones e incumplimientos. Por lo anteriormente explicado, para simplificar la administración de justicia penal, agilizar el procedimiento penal y asegurar un régimen de garantías que tutelen con eficacia los bienes jurídicos de los gobernados, es urgente en nuestro país, unificar un régimen de plazos y términos procesales acortándolos en tiempos razonables y subsanar todas las lagunas actuales.

El artículo 135, constituye un beneficio de la libertad provisional y su enmienda es, sin duda, uno de los aspectos más relevantes de la reforma procesal penal, ya que el nuevo artículo obliga, tanto al ministerio público como al juez a ser más cuidadosos en el momento de fundar y motivar la

libertad o su negativa, o en otro caso, la revocación de la misma.

El artículo 287 es reformado en todo su contenido si nos basamos en su fracción tercera. Su objetivo central radica en recuperar, dentro del procedimiento penal el valor que tiene la prueba confesional. Durante mucho tiempo se dijo que la confesión era la reina de las pruebas. El reinado de la confesión bajo el imperio de la policía, fue dominio del temor, la tortura, la violación de los derechos humanos y la vejación sistemática de los gobernados. Frente a estos hechos, la reforma procesal 1991, teniendo a la vista las denuncias acumuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se propone, de alguna manera, crear premisas para que las declaraciones de los inculpado, sean confesión o no, transcurran dentro de un cauce tranquilo y sin violencias, así esta reforma incluye momentos verdaderos trascendentales en el esfuerzo para mejorar el sistema penal mexicano. Por lo que en un primer lugar se subordina la capacidad probatoria de la confesión a que no exista violencia física o moral y mucho menos coacción después; la reforma exige que esta prueba sea desahogada en presencia del defensor o de una persona de confianza del inculpado y por último, el legislador excluye la posibilidad de que la policía judicial pueda presentar una confesión de los indiciados, evitando así las torturas de la policía en general que se dan en la actualidad.

Se adicionó la fracción séptima del artículo 298, que se refiere a la procedencia del sobreseimiento cuando existen pruebas que acrediten fehacientemente la inocencia del acusado, sin el texto de esta fracción, el juez se veía obligado a continuar el procedimiento penal hasta la sentencia, esto es, cerrar la instrucción, desahogar los tiempos para las conclusiones, celebrar la vista y dictar la resolución que pone fin a la instancia, lo anterior significaba el transcurso de días que, por pocos, eran una prolongación de la angustia de una persona y su injusta detención, así como una violación a sus derechos fundamentales que se expresan dentro del derecho procesal contemporáneo de muy diversas maneras, y si nos remitimos al ámbito de la doctrina, no solamente se crea un esfuerzo por evitar las detenciones arbitrarias, la tortura o la violencia prepotente de las corporaciones policíacas, respetándose así la seguridad de la vida cotidiana de los gobernados, evitando temores, angustia y pánico ante el proceder de las autoridades.

La intensidad de las denuncias sobre violación a derechos humanos indígenas, el peso de las mismas en la prensa nacional, las revistas especializadas, los organismos no oficiales para la defensa de los derechos humanos y los trabajos de los investigadores, condujo, sin duda, a la reforma del artículo 388, que adiciona la fracción segunda bis, si leemos las recomendaciones de la Comisión Nacional

de Derechos Humanos, que tienen que ver con el maltrato a los indígenas de México, se puede comprender por qué todo el proceso penal que haya omitido la presencia de un traductor para el inculgado, éste debe ser repuesto.

Y finalmente encontramos al artículo 399 del Código Federal de Procedimientos Penales, que ya habíamos comentado que su enmienda es la más importante de la reforma 1991, constituyendo una nueva fase en el proceso, haciendo una injusticia pronta y expedita actualizando y modernizando la legislación penal mexicana.

Así mismo, omitimos comentarios al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, ya que hay correlación de las enmiendas con el Código de Procedimientos Federales, y tendríamos que hacer comentarios semejantes.

E.- LOS PROBLEMAS QUE CIRCUNDAN EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

El legislador a través del tiempo, en la materia de Derecho Procesal Penal, ha aportado avances de gran significación ya que se han ampliado los derechos que tutelan a las partes, asegurando con esto la reparación del daño; podemos hablar de una elevación de garantías que protegen al infractor, además de que el Ministerio Público en su calidad de representante social debe velar por los intereses generales de la sociedad. Así mismo, se ampliaron los derechos jurídicos de los gobernados, se consagró el derecho del

detenido a la defensa durante la averiguación previa y, como contraparte, la posibilidad del ofendido para coadyuvar con el Ministerio Público en la reparación del daño, se instauraron los procedimientos sumario y sumarísimo, se precisaron las bases y los elementos de juicio para el ejercicio o la abstención de la acción penal y para la solicitud de sobreseimiento, se contribuyó al perfeccionamiento de la técnica procesal en toda una serie de aspectos administrativos del proceso. Como puede observarse, la Reforma Procesal de 1991 contiene muchas de estas cuestiones. Las enmiendas que a continuación comentaremos, si bien es cierto carecen de un sentido de totalidad ya que son parciales e insuficientes frente a las exigencias de la Reforma del Estado, son también limitadas e incompletas frente a las exigencias del derecho procesal contemporáneo ya que la sociedad moderna reclama en todas sus áreas jurídicas, un derecho social. La creación de una conciencia jurídica en la sociedad, es un modo de que esta sociedad sea una entidad participativa y responsable.

Con esto queremos decir que el legislador debe aportar elementos para que nuestros cuerpos legales tengan una redacción clara y comprensible, ya que con una redacción que no aleje a la sociedad de las leyes vigentes, sino que la aproxime, ayudando a una verdadera formación de una conciencia jurídica social en los ciudadanos en donde los

faculte a intervenir como autores y actores en las actividades que afectan la convivencia, seguridad y tranquilidad de la comunidad. En donde esta exigencia no es cumplida por la Reforma Procesal de 1991, pero un problema más grave todavía es que la enmienda 1991 no resuelve el problema de la unificación de la legislación Penal, ya que la unidad nacional de un país no es sólo el resultado de su identidad propia como pueblo y como cultura, siendo también un fruto de la unidad jurídica de la Nación, de la unificación de su doctrina y de sus leyes secundarias, ya que todo esfuerzo de unificación legislativa es un esfuerzo por clarificar nuestra Constitución Política, evitar así más sus violaciones ante la sociedad regulando con esto la conducta pública y privada de los individuos.

En la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Penales se decía que aquél ordenamiento permitiría: "La pronta unificación en toda la República de esta legislación". Una característica fundamental del derecho contemporáneo es el tiempo y la simplificación de éste en el procedimiento en donde la Reforma 1991 no satisface esta exigencia, al no establecer un régimen de plazos y términos procesales que expediten el procedimiento para ganar la confianza de los gobernados, no estimula la oralidad del procedimiento, ni aprueba medidas eficaces que permiten expeditarlo. Tampoco sin tomar en cuenta las exigencias de la práctica forense, no amplió la querrela.

Podemos establecer también que en los grupos urbanos en donde casi siempre utilizan un defensor de oficio, sigue ausente el fuero Federal, y dada la naturaleza de los procesos en los que se persigue a indígenas, en ambos casos debería de incluirse de modo obligatorio. En la actualidad, los elevados niveles de denuncia que revelan las arbitrariedades y los vicios que corrompen a los órganos del poder encargados de la administración de justicia, hacen necesario el surgimiento de organismos que promueven el respeto y defensa a los derechos humanos que son creados por la propia sociedad civil y por el propio Estado para acabar con las injusticias y las violaciones a nuestras garantías individuales.

Por lo anteriormente estudiado en las enmiendas de la Reforma Procesal, así como de haber pronunciado algunas deficiencias a otras enmiendas, podemos concluir diciendo que la legislatura desaprovechó una oportunidad propicia para abordar con un enfoque integral, en lo social, en lo jurídico y en lo humano, los complejos problemas de la administración de justicia Penal.

CAPITULO IV

IV.- FACULTAD DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE EMITIR RECOMENDACIONES Y SANCIONES.

- A.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, SUS
RECOMENDACIONES Y UNA FACULTAD SANCIONADORA.
- B.- FUNDAMENTO JURIDICO.
- C.- CREACION DE UN ARTICULO CONSTITUCIONAL.
- D.- CREACION DE UNA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO
CONSTITUCIONAL.

**IV.- FACULTAD DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
DE EMITIR RECOMENDACION Y SANCIONES.**

**A.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, SUS
RECOMENDACIONES, Y UNA FACULTAD SANCIONADORA.**

Como sabemos la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es responsable de vigilar el cumplimiento de las normas que consagran los derechos humanos, contenidos en la parte dogmática de nuestra Carta Magna, así dicho órgano tiene como propósito prevenir, atender, la violación a tales derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en territorio nacional, en el caso de los extranjeros en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De una manera somera, repetiremos el procedimiento que se lleva dentro del organismo citado, al presentarse una queja o denuncia sobre una posible violación a los derechos humanos, en donde al emitir la resolución si es afirmativa, la violación en su caso, se resuelve dictaminando una recomendación a la autoridad o servidor público que viole los derechos humanos. En un primer lugar diremos que la queja o denuncia se deberá presentar por escrito, ante la Comisión, en donde admitida la queja, se abrirá un expediente solicitando a las autoridades señaladas como presuntas responsables, un informe previo sobre los hechos presentados del actor; tales autoridades están obligadas a presentar

su informe con fundamento en el artículo 27, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracción IV.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento"... y del artículo 5 fracción VI del Decreto que creó la Comisión, en donde establece: "El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades: Fracción VI, solicitar, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones a los derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones", por lo que todas las dependencias y autoridades de los poderes de la Unión, así como de los poderes estatales y municipales, están obligadas a proporcionar la información y documentación que les solicite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y la omisión de tal solicitud dará como consecuencia la responsabilidad a que hubiere lugar. Siguiendo con el procedimiento se abrirá un término probatorio, en donde la duración la determinará el Visitador, dependiendo de la gravedad del caso y de la dificultad para obtener las pruebas. Ya concluido el término probatorio el Visitador entregará al

Presidente de la Comisión un proyecto de recomendación que tendrá como contenido un estudio sobre los hechos reclamados y los informes pedidos a las autoridades en cada caso, los resultados de las investigaciones y la valoración de las pruebas ofrecidas, para determinar si en su opinión se cometió o no una violación a los derechos humanos, y quién es el responsable. El contenido de la recomendación será dado a conocer a la autoridad que en opinión de la Comisión violó los derechos humanos, sin que posteriormente exista una denuncia penal en su contra si es que existe algún delito. Estas recomendaciones no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún Recurso y son de carácter moral y público. En un capítulo anterior hemos explicado la competencia de la multicitada Comisión, así como el deber que tiene el Presidente de la Comisión, de informar al Presidente de la República de las recomendaciones opinadas por dicha Comisión cada semestre desde su creación, de lo que deducimos de los informes presentados hasta la fecha, que existe una mayor violación de derechos humanos en el ámbito Penal. Dentro del listado general de quejas, en una manera resumida "se presentan como quejas con hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, violaciones de privaciones ilegales de la libertad, amenazas, vicios en los procedimientos, abusos de autoridad, torturas, lesiones, homicidios, despojos, allanamiento de morada, presuntos desaparecidos, extorsiones, robos, daño

en propiedad ajena, estupro, difamación, violación, fraudes, incomunicación, detención arbitraria, intimidación, corrupción" (14), entre otros, de donde podemos deducir que en su mayor parte son delitos que corresponden a la materia Penal, motivo por el cual nuestra proposición corresponde a esta rama del derecho público, no obstante de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de atender además otras violaciones de carácter administrativo, vicios en los procedimientos de otras materias, negligencias imputables a alguna autoridad o servidores públicos, conflictos laborales individuales y colectivos que no se encuentren sometidos a la jurisdicción de los tribunales laborales y que impliquen una violación de garantías individuales o sociales, cometidas por una autoridad o funcionario administrativo, en los casos de que un mexicano sea detenido en el extranjero por razones migratorias o cualquier otra razón, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores con el apoyo de las embajadas y consulados de México, en procesos electorales que de igual manera existan violaciones a las garantías individuales señaladas en la Constitución.

Así, no obstante de la competencia ya mencionada del presente

(14) Anexos del primer y segundo Informe Semestral de la CNDH, editado por la misma Comisión Nacional, México, D.F. 1990-1991.

organismo, nos limitaremos en nuestra proposición a las violaciones cometidas en la materia penal.

En una reiteración dentro de las funciones de la nueva Comisión en nuestro país, al detectar una violación a los derechos fundamentales del ser humano en cualquier rama del derecho, esta comisión podrá dictaminar la especie de recomendación pública a las Procuradurías de cualquier Estado, así como a la General de la República o de Justicia del Distrito Federal, del Consumidor, Direcciones Generales, Secretarías de Estado, Tribunales, Juzgados, Agencias Investigadoras del Ministerio Público, Delegaciones, Presidencias Municipales, Reclusorios Preventivos, Penitenciarias, Gobernadores de Estados, Consejos Tutelares, Institutos, Juntas Federales o Locales, la policía judicial en general, servidores públicos, entre otros que violen los derechos fundamentales, plasmados en nuestra máxima ley. Así cuando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos se le presenten quejas cuya naturaleza sea de la materia o procedimiento Penal, y este organismo posteriormente de haber realizado el procedimiento anteriormente mencionado, resuelva detectando una violación a los derechos humanos y recomendando públicamente, con lo anteriormente explicado como proposición queremos aumentar la facultad del organismo para que además de emitir recomendaciones, sancione, en donde esta especie de sanción que se determine sea por medio de una ley reglamentaria, bajo su creación, y como contenido

además de un procedimiento sencillo o sumarísimo que posteriormente explicaremos contenga los tipos de sanciones, con multas pecuniarias de tipo administrativo elevadas, destitución de cargos o empleos o ambas en su caso, suspensión, así como la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones por un tiempo determinado, repitiendo que estas sanciones además de las recomendaciones en cada caso, son únicamente en la rama del derecho Penal, pues es en donde más violaciones a nuestras garantías individuales se cometen, además de que también creemos necesaria una intervención directa del organismo en dicha materia, desde las Agencias Federales del Ministerio Público en las Averiguaciones Previas y sus procedimientos, hasta una observación de la resolución final para que se juzgue en el tiempo que marca la Constitución, así como establecer una vigilancia más directa en los Reclusorios Preventivos y sistemas penitenciarios del país, por medio de observadores, que ayudarán a detectar rápidamente violaciones, presentando pruebas en el procedimiento sencillo que proponemos, para posteriormente sancionar en resolución. No obstante de esta intervención directa del organismo en la materia Penal para recomendar y sancionar, en el caso según se comprueben violaciones, se podrán presentar por separado quejas o denuncias de cualquier materia, sobre posibles violaciones de derechos humanos, en competencia de la Comisión que se sigue realizando hasta la fecha,

emitiendo resoluciones recomendatorias públicamente con afectación moral.

Optamos por agregar a dicha recomendación la sanción, no porque no sea efectiva la recomendación pública, ya que ésta tiene ventajas y afectan moralmente como se ha comprobado en la práctica, y gracias a esto se han disminuido las violaciones, pero no con efectividad dentro de los asuntos penales, ya que se siguen violando nuestras garantías individuales, así creemos que si además de dicha recomendación independientemente de que se proceda penalmente, si es que se comprueba que además se ha cometido un delito, se sancione por parte de la Comisión, se eliminarán o evitarán más las violaciones, y si nuestra propuesta fuera a elección de recomendar o sancionar, por lógica aumentarían más las recomendaciones que las sanciones que se aplicarían con excepción.

B.- FUNDAMENTO JURIDICO.

Recordando que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es creada por Decreto expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el cinco de Junio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día seis de Junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creemos necesario para que dicho organismo sea más respetado y reconocida su calidad de autoridad y tenga una base jurídica

sólida desde su creación, y al dictar sus resoluciones se cumplan, opinamos en un primer lugar su creación además con fundamento Constitucional, que sería el fundamento en la proposición para la creación de una ley reglamentaria, cuyo contenido comentaremos posteriormente; deduciendo con esto, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea un organismo descentralizado, dependiente del Poder Ejecutivo, en donde tendrá una relación más intrínseca con los demás Poderes de la Unión, con el Poder Legislativo al proponer reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que juzgue convenientes en la materia de protección y defensa de los derechos humanos, ante las instancias competentes, con fundamento en la fracción IX del artículo 4 del Reglamento Interno del reiterado organismo, y con el Poder Judicial, con su máxima autoridad la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una estrecha relación de acuerdo, para hacer cumplir a dichas dependencias en general y servidores públicos a cumplir con sus resoluciones dictadas por la Comisión de recomendar públicamente y sancionar según el caso, materia de nuestra proposición, al detectarse violaciones a nuestros derechos humanos contenidos en nuestras garantías individuales y sociales dentro de nuestra ley suprema.

Las garantías individuales o Constitucionales, como sabemos, protegen a través de la historia directamente los derechos humanos siendo sus titulares los hombres, en forma aislada,

personas físicas o reunidas con personas morales, así de acuerdo con el maestro Burgoa (15), quien llegó a la conclusión de clasificar a las garantías individuales en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica, estableciéndose así como garantías de igualdad a los artículos: 1 Constitucional, en donde todo individuo gozará de las garantías individuales que otorga la Constitución por el solo hecho de encontrarse en los Estados Unidos Mexicanos, no pudiendo suspenderse ni restringirse, salvo en los casos en que ella misma establece. El artículo 2, prohíbe la esclavitud en general, así como a los extranjeros que por el solo hecho de entrar a nuestro territorio nacional alcanzarán su libertad, en el caso de ser esclavos con la protección de nuestras leyes. El artículo 4, consagrando la igualdad jurídica de la mujer. El artículo 12, en donde no se conceden títulos de nobleza ni prerrogativas. El artículo 13, que nos protege de no ser juzgados por leyes privativas o tribunales especiales. Como garantías de libertad el artículo 5, con la libertad de trabajo. Artículo 6, con la libre expresión de ideas. Artículo 7, con la libertad de imprenta, artículo 8 con el derecho de petición, artículo 9 con la libertad de reunión y asociación. Artículo 10, con la libertad de posesión y

(15) Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, D.F. 1988, pag. 19.

y portación de armas. Artículo 11, con la libertad de tránsito. Artículo 24, con la libertad religiosa, artículo 16 tercer párrafo, con la libertad de circulación de correspondencia. Artículo 3 libertad de educación.

Como garantías de propiedad, el artículo 27 Constitucional y garantías de seguridad jurídica, los artículos 14 al 23 Constitucionales, dentro de los cuales establecen de una manera general los requisitos principales que deben de tomar en cuenta nuestros administradores de justicia y auxiliares, en una mayor parte en la materia Penal para juzgar, privar de la libertad corporal, establecer cateos en domicilios privados, requisitos que deben ser observados desde la procedencia de una denuncia o querrela hasta la emisión de sentencia, es decir, durante todo el procedimiento, estableciéndose así en forma global una serie de prevenciones y por otra parte de garantías que el inculpado tendrá en todo juicio de orden criminal, por lo que se deduce que las garantías o derechos humanos de seguridad jurídica, que protegen esencialmente la dignidad humana en las relaciones de los hombres entre sí o entre el hombre con la autoridad, tratan de producir en las personas confianza. Así en sus relaciones con las autoridades, las autoridades deberán proceder de acuerdo con las reglas generales en vigor que norman sus facultades y no procedan en forma arbitraria y caprichosa para la administración de justicia. En el amplio campo de la seguridad jurídica tenemos el

artículo 14 Constitucional, en donde se nos presentan cuatro garantías individuales que son: La de irretroactividad de la ley, (párrafo primero) que establece, "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". Garantía de audiencia (párrafo segundo), que a la letra dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". La garantía de legalidad en materia judicial penal (párrafo tercero), esta garantía de seguridad está concebida en los siguientes términos: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por la ley exactamente aplicable al delito de que se trata". Y la garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil (cuarto párrafo), este párrafo establece: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho".

El artículo 15 Constitucional, coopera a la seguridad jurídica, ya que en su parte final prohíbe los convenios o tratados internacionales en que se alteren las garantías individuales de los derechos humanos que establece la

Constitución.

El artículo 16 Constitucional, es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, en el que dada su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de afectación en su esfera de derecho, en caso de arbitrariedad, es decir que no se tenga como base legalidad alguna en normatividad o sea contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que ésta pertenezca; en cuanto a su párrafo inicial, prescribe como regla general, que cualesquiera molestias, de toda clase de persona, la familia, el domicilio, los papeles y las posesiones, deben provenir de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Posteriormente establece la prohibición de librarse una orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que proceda una denuncia o querrela en su caso, de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, con excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora, a la disposición de la autoridad inmediata. También dice que en los casos en que no haya ninguna autoridad judicial y que se trate de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su responsabilidad proceder

a la detención de un acusado poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial; en las órdenes de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir por escrito, levantándose al concluirla un acta circunstanciada en presencia de dos testigos. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cercioramiento de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como de papeleo indispensable de las disposiciones fiscales, sujetándose a las leyes respectivas y formalidades establecidas para los cateos; la correspondencia en cubierta en circulación por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley; existe la prohibición para el alojamiento o presentación alguna a miembro del ejército en tiempo de paz contra la voluntad del dueño, salvo en los casos en tiempos de guerra en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

El artículo 17 de nuestra ley fundamental contiene tres garantías de seguridad jurídica; la primera garantía establece que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho". Como un segundo lugar, el artículo dispone: "Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, emitiendo sus resoluciones de una manera pronta, completa e imparcial, su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas

judiciales". Y la última garantía a la letra dice que: "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil".

El artículo 18 de la ley Suprema, contiene en los apartados que anteceden, garantías individuales en materia penal, en donde se protege al individuo en cuanto a su libertad personal mediante la prohibición de la prisión preventiva por delitos que no merezcan pena corporal; y por lo que se refiere a dignidad y respeto del ser humano, cuando se trate de privar de libertad corporal al sexo femenino por la comisión de algún delito comprobado, se establecerán en lugares donde purguen penas, debiendo estar separados de los destinados al igual para los varones, posteriormente contiene una serie de potestades y obligaciones de la Federación y de los Estados para procurar, a través de su ejercicio y cumplimiento, la realización de las finalidades de beneficio colectivo con tendencias de readaptar al delincuente de la sociedad, de regenerarlo y educarlo dentro de un adecuado régimen penitenciario, reincorporándolo posteriormente como un ser útil, prescribiéndose además, a cargo de las autoridades administrativas Federales y Locales el deber social de implantar instituciones educativas para los menores infractores, con el objeto de evitar reincidencia en el campo de la delincuencia. Y en el campo de los reos de nacionalidad mexicana que se encuentran purgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la república

para que cumplan cadenas con base en los sistemas de readaptación social y viceversa, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para tal efecto. El artículo 19 Constitucional, se deduce el auto de formal prisión debiendo satisfacerse los requisitos de fondo y forma en donde "Ninguna detención podrá exceder del término de tres días sin que se justifique un auto de formal prisión. "En el que se expresara el delito que se imputa al inculcado, lugar, tiempo y circunstancias de la ejecución, entre otros requisitos, la violación de esta disposición hace responsable a la autoridad que expida la orden de detención y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten, así señala que todo proceso se seguirá por lo tanto por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión, además de que "Todo maltrato que 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". El artículo 20 de la Constitución, las garantías individuales que están involucradas en este precepto se refieren al procedimiento penal comprendido desde el auto judicial inicial hasta la sentencia definitiva que recaiga en el proceso respectivo. Dichas garantías de seguridad jurídica, lógicamente se adecúan al gobernado en su calidad de indiciado o procesado e imponen a la autoridad judicial que conozca del juicio correspondiente diversas obligaciones

y prohibiciones a título de requisitos Constitucionales que debe llenar todo procedimiento penal. También las garantías contenidas en el mencionado artículo son a su vez, objeto de normación de los ordenamientos procesales en materia penal, es decir, tanto el Código Federal de Procedimientos Penales como los diversos Códigos Penales Procesales locales, así el citado artículo nos dice que en todo juicio del orden criminal tendrá el acusado como garantías, "Las de solicitar ser puesto en libertad provisional bajo caución, que fijará el juzgador, quien tomará en cuenta las circunstancias personales y gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito merezca ser sancionado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, en donde se pondrá a disposición de la autoridad judicial en su caso, una suma de dinero respectiva u otra caución para asegurarla. Dicha caución no excederá de la cantidad equivalente a dos años del salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito y dependiendo de la gravedad del delito y circunstancias particulares o personales, se podrá incrementar el monto de la caución hasta la cantidad equivalente a 4 años de salario mínimo vigente en el lugar en que se cometió el delito, si el delito es intencional y causa 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 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".

A no ser obligado a declarar en su contra, prohibiendo así toda incomunicación.

A hacérsele saber en audiencia pública y dentro de las 48 horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza de su acusación para que pueda contestar el cargo que se le imputa, rindiendo en este acto su declaración preparatoria.

A ser careado con los testigos que declaren en su contra.

A que se le reciban las pruebas y testigos que ofrezca en el tiempo que la ley estime necesario para comprobar su inocencia. A que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que conste en el proceso.

A ser juzgado antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo.

A proponer su defensa por sí o por persona de su confianza, y en el caso de no tener quien lo defienda, a que se le nombre un defensor de oficio, entre otras garantías".

El artículo 21 de la Carta Magna nos plasma en primer lugar que "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. En el segundo punto, que la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad

y mando inmediato de aquél, y en un tercer punto, la competencia a la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente constistirán en multa o arresto hasta por 36 horas y si el infractor no pagara la multa o arresto que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá de 36 horas".

El artículo 22 Constitucional, la primera garantía de seguridad jurídica que contempla es "Quedan prohibidas las penas é mutilación (cercenamiento de algún miembro del cuerpo humano, por la comisión de un delito) y de la infamia (el deshonor, el prestigio público), la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, (esto es la sanción pecuniaria que está en desproporción con las posibilidades económicas del multado), la confiscación de bienes (la aplicación o adjudicación que de ellos hace a su favor el estado por la comisión de un delito, sin realizar ninguna contraprestación en beneficio del afectado), y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes.

La segunda garantía de seguridad jurídica consignada en el citado artículo se traduce, por un lado, en la prohibición absoluta de la imposición de la pena de muerte, así como a los autores de delitos políticos, y por exclusión de su aplicación en los delitos de traidor a la patria en guerra

extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar. Párrafo que comentaremos después de mencionar el próximo artículo Constitucional.

Y como último artículo que consagra garantías de seguridad jurídica, tenemos el precepto Constitucional 23 y la primera garantía que señala está concebida en los siguientes términos "Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias". La segunda garantía de seguridad jurídica que encontramos en dicho artículo está concebida de la siguiente manera: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene (principio non bis idem).

Con lo que respecta a los artículos 25, 26 y 28 de nuestra máxima ley, nos consagran una serie de garantías de contenido económico.

Por otra parte creemos necesaria una modernización a nuestra Constitución, pues si se actualizan sus leyes secundarias que son emanadas de nuestra ley fundamental, en donde en algunos casos por ser un poco antigua, resulta ambigua, como por ejemplo en el artículo 22 Constitucional párrafo tercero, anteriormente citado, queda contemplada la pena de muerte en la realización de algunos delitos que ella misma menciona, pero como sabemos en la actualidad y práctica, este párrafo de dicho artículo no es utilizado,

ya que al comprobarse en algunas resoluciones penales los delitos que dicho párrafo señala, la pena no es ejecutable en la actualidad. Como podemos observar, dentro de nuestras garantías de seguridad jurídica que establece nuestra ley fundamental, sería conveniente una ordenación o revisión de las garantías de la materia penal.

Sabemos que día a día nuestros derechos humanos o garantías individuales contempladas en nuestra Carta Magna, se violan y acudimos al juicio de amparo en su caso, en donde reiterando tenemos que tener bien presente su procedencia fundamentada en los artículos 103 y 107 de la Constitución y en la ley de Amparo, posteriormente para ayudar a evitar la violación de nuestros derechos fundamentales o garantías individuales, surge la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por decreto del poder Ejecutivo. Así proponemos su creación con fundamento Constitucional, de igual manera que el amparo, en donde se mencionen bien sus diferencias y procedencia del nuevo organismo evitando confusiones, ya que como anteriormente mencionamos, la Comisión en ningún momento sustituye al Juicio de Amparo, pues éste procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, es de carácter jurisdiccional y obliga a la restitución hacia el particular de la garantía violada, en cambio la Comisión conoce de violaciones a dichos derechos y realiza recomendaciones de conciencia y de carácter público, y como materia de proposición, además sancionar

únicamente a las violaciones cometidas en la materia penal ya explicado esto en páginas anteriores. Por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no invade la esfera de competencia del poder Judicial Federal, teniendo entre sus funciones orientar a los particulares para que hagan un uso adecuado del juicio de Amparo.

Con lo anteriormente explicado opinamos conveniente que la Constitución permita además algún tipo de sanción o sanciones a quien viole nuestros derechos fundamentales, encargadas de aplicar a nuestro multicitado organismo, en donde sirva todo esto como base para la creación de la ley reglamentaria que ya mencionamos, evitándose con esto problemas e conflictos de leyes.

C.- CREACION DE UN ARTICULO CONSTITUCIONAL.

Si queremos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de emitir recomendaciones, en algunos casos sancione ya anteriormente explicado, y de que intervenga directamente dentro de la materia penal en donde posteriormente explicaremos algunas maneras, tenemos que proponer para todo esto la creación de dicho organismo con fundamento Constitucional, en donde en un primer lugar creemos conveniente la intervención de la Comisión sin que exista queja o denuncia ante el multicitado organismo de una posible violación a los derechos fundamentales del inculcado o sentenciado, así como en las prisiones, evitando más con

la intervención del organismo, violaciones a dichas garantías dentro del proceso penal. Por lo que opinamos que es necesario que la Constitución consagre a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como una garantía individual dentro del procedimiento penal. En un segundo lugar, en el caso de que existiera alguna queja o denuncia o que la Comisión debido a su intervención directa en la materia penal detectara alguna violación a las demás garantías individuales del inculcado o sentenciado, sin interrumpir el proceso y por fuera de éste, en que interviene la autoridad, servidor público o cualquier otra persona que haya violado alguna garantía penal, mediante un juicio sencillo y rápido llevado a cabo dentro de la misma Comisión, dictaminará recomendaciones y en casos sanciones.

En un tercer punto tendríamos que opinar sobre la creación de una ley reglamentaria derivada del artículo Constitucional o garantía individual que proponemos como creación, y como contenido explicaría como sería la intervención directa de la Comisión en la materia penal y en el caso de ser detectada alguna violación de las demás garantías individuales, cuál sería el procedimiento sencillo para dictaminar las recomendaciones y sanciones señalando cuáles serían éstas.

Así empezaremos por explicar la manera de cómo se reforma, adiciona o se deroga un artículo Constitucional.

En el título octavo de la Carta Magna, se contiene el

artículo 135 que se refiere a las reformas de la Constitución, con relación a este precepto, encuentra su inspiración en el artículo 127 de la Constitución de 1857 y en el artículo 131 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, dicho artículo se adicionó en Octubre de 1966 en cuanto que el cómputo de votos de las legislaturas en lo que se refiere a las reformas o adiciones constitucionales y la declaración de que éstas queden incorporadas a la ley Suprema, pueden formularlas tanto el Congreso de la Unión, cuando esté reunido, como la Comisión Permanente durante sus períodos de receso. En la actualidad el artículo 135 de la Constitución, texto vigente a la letra dice: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presente, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas". Así el artículo 135 de la Constitución de 1917, único del que consta en su título octavo, de las reformas a la Constitución, fija los órganos competentes y el procedimiento a seguir para modificar o adicionar aquélla.

Intervienen en dicho procedimiento, mediante votación calificada, los integrantes del Congreso de la Unión y, además, las legislaturas de los Estados. Ambos órganos legislativos dan vía al llamado poder revisor de la Constitución que, en la medida en que altere el desempeño su cometido, participa en la función del Constituyente.

Según el artículo 135 Constitucional, el procedimiento para reformar la Constitución es más complejo y lento que el seguido para el de la expedición o reforma de leyes ordinarias, ya que además en la reforma Constitucional, participan los órganos legislativos de los Estados, y se debe de tener un mayor cuidado y detenimiento en la reforma propuesta que la ley ordinaria.

En una vinculación del artículo 135 con todo el articulado Constitucional, se relaciona de modo especial con el 39, que considera al pueblo titular de la soberanía nacional y le reconoce el derecho inalienable para alterar o modificar la forma de su gobierno; con el 41, que prescribe la manera en que el pueblo ejerce su soberanía con el 72 que fija la manera de elaborar las leyes, y con el 115 que determina los principios básicos a que están sujetas en su organización y funcionamiento las entidades Federativas.

Según el maestro Tena Ramírez dice que: "Adicionar es agregar algo nuevo a la ley ya existente, es tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Reforma es también la supresión de un precepto ley, sin sustituirlo

por otro, en este caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a un determinado mandamiento; reforma es, por último, en su aceptación característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente, adicionar la Constitución o reformarla por cualquiera de los medios que han quedado indicados. En eso estriba la competencia del Constituyente Permanente. "(16).

Hay que recordar que nuestro poder legislativo es depositado en el Congreso de la Unión, quien se dividirá en dos Cámaras: Una de Diputados y otra de Senadores (art. 50 Const.), en donde se suele afirmar que los Diputados representan al pueblo y los Senadores a los Estados. Los artículos 65 y 66 de nuestra Constitución establecen que: "El Congreso se reunirá a partir del primero de noviembre hasta el treinta y uno de Diciembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de Abril al 15 de Julio de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias y en ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución". El artículo 67 de la Constitución, señala

(16) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 10a. edición, México, Edit. Porrúa, 1970, pag. (54).

que: "El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente..."

En el artículo 78 de la Constitución, señala que "Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Comisión permanente compuesta de treinta y siete miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto". En donde dicha Comisión además de las atribuciones que le confiere la Constitución, tendrán las de: "Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a las que vayan dirigidas; a fin de que despachen en el inmediato período de sesiones". Consagrado esto en el artículo 79, fracción tercera de la misma ley fundamental.

Esto que acabamos de señalar es importante para ver los períodos en que se pueden establecer las iniciativas y procesos para crear leyes, además de rectificar quienes tienen facultades; por lo que a continuación creemos conveniente a modo de base para tratar de explicar cómo se reforma la Constitución, plantear primeramente cómo se

reforma una ley ordinaria o secundaria, ya que es tomado como base para reformar de una manera similar con sus exclusiones la máxima ley, y consagrado en el artículo 72 de la ley en mención, lo estudiaremos. Es importante empezar por observar quiénes tienen el derecho de iniciar leyes o decretos, es decir de proponer una iniciativa y formación de las leyes, en donde de acuerdo al artículo 71 de nuestra ley en cita son: "El Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados". Posteriormente el precepto señala que las iniciativas presentadas pasarán a una comisión que presentarán los Diputados o los Senadores, quienes se sujetarán a los trámites que designe su reglamento de debates. Tomando en cuenta a los licenciados Fernando Flores Gómez y Gustavo Carvajal (17), estableceremos los pasos de una manera sencilla para reformar, adicionar o derogar cualquier ley ordinaria, empezando siempre por: a) una "INICIATIVA. Planteada, en donde aún y cuando ya se mencionó quienes tienen la facultad para plantear las iniciativas de ley, el reglamento para el gobierno interior del Congreso dispone que las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan un derecho a iniciativas, se

(17) Pdo. Flores Gómez y Gustavo Carvajal Moreno, Manual de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, 1976, Primera edición, México, P. 50 - 70.

mandarán pasar directamente por el Presidente de la Cámara de la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate y posteriormente las comisiones dictaminarán si son o no de tomarse en cuenta las peticiones; la formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamientos de tropas, el cual deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados. Una iniciativa e iniciación de un proyecto de ley puede sufrir modificaciones o puede ser rechazada.

b) DISCUSION.- Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, para determinar si son o no aprobadas. La discusión del proyecto de ley sólo puede llevarse a cabo por el poder legislativo y se hace siguiendo los preceptos que establece el reglamento interior del Congreso de la Unión, todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, haciéndose primeramente en una manera general y después en particular cada uno de los artículos, cuando conste de un sólo artículo se discutirá una sola vez. A la cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le llama cámara de origen, y a la otra, se le denomina revisora.

c) APROBACION.- Para que pueda seguir el proceso legislativo es necesario que las cámaras acepten el proyecto de ley

de que se trate. Para aprobar un proyecto de ley la votación será precisamente nominal, es decir cada miembro de la cámara, comenzando por el Presidente de la cámara, posteriormente aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para la discusión a la otra. Si ésta la aprobara, se remitirá al ejecutivo para que lo acepte o lo rechace.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo es aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara revisora, la cual tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para que lo apruebe o rechace, pero si lo reprobare nuevamente la revisora, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones sin poder alterar de manera alguna los artículos antes aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se enviará el proyecto al ejecutivo para que haga o no las aclaraciones u observaciones que crea conveniente.

Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en el que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo en los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Todo el proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

d) SANCION.- Aprobado el proyecto de ley por el Congreso, pasará al ejecutivo para que haga las observaciones que estime convenientes, se denominará sanción a la aceptación de un proyecto hecho por el poder Ejecutivo.

Se reputará aprobado por el poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los 10 días útiles, a no ser que, corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en

cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Puede suceder que el Presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto aprobado por el Congreso, entonces puede hacer las observaciones que estime necesarias para que el Congreso lo discuta nuevamente.

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la cámara de origen.

Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación (en donde es el acto material expreso por el cual el Presidente de la República bajo su firma y con el refrendo del Secretario de Estado, corresponde mandar publicar la ley).

"La facultad que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley se llama derecho de veto.

e) PUBLICACION.- Surge posteriormente la publicación de la ley o decreto ordenado en su caso en el periódico oficial del Estado, llamado Diario Oficial de la Federación, después del cual se reputa conocida por todos los ciudadanos.

f) INICIACION DE LA VIGENCIA.- Es cuando entra en vigor una ley con toda su fuerza obligatoria".

Tomando como referencia el proceso legislativo trataremos

de presentar las etapas para reformar la Constitución, en donde de igual manera deberá de plantearse una iniciativa tomando como base el artículo 71 Constitucional, anteriormente citado, y en la práctica casi siempre es presentada por el Presidente de la República, que junto con su exposición de motivos, es presentada ante un turno de la comisión de Gobernación y puntos constitucionales, así revisarán y ampliarán o establecerán observaciones convenientes para que posteriormente pase a una segunda etapa que sería el DICTAMEN, que bajo una creación de comisiones unidas primera y segunda de la cámara de senadores y diputados sobre puntos Constitucionales pueden ser indistintamente cámaras de origen y posteriormente revisora cualquiera de las cámaras, pueden aprobar bajo un dictamen la reforma a la Constitución y pasar posteriormente el proyecto de reforma y adiciones a las legislaturas de los Estados, para su consideración y votación, así siguiendo con el procedimiento legislativo en caso de ser necesario se establecerá un DEBATE o discusión sobre el proyecto de reformar la Constitución, entre ambas comisiones que formaran parte para tal discusión de acuerdo al artículo o artículos que se quieran reformar de la Constitución, ya que existen diferentes tipos de comisiones, en este caso serían las referidas a los puntos Constitucionales, aclararemos que no siempre existe una discusión, pues casi siempre se plantea un proyecto por ser necesaria la reforma a algún artículo

Constitucional, siguiendo con el procedimiento, después de que las cámaras es decir, de que las comisiones unidas, produjeron su dictamen en conjunto se pasa a otra etapa llamada DECLARATORIA, en donde es pasado el dictamen aprobado por unanimidad de los miembros presentes en el dictamen que consultaban las distintas formas legislativas propuestas por el Presidente de la República sobre las reformas a la Constitución en algún caso, a las H. legislaturas de los Estados, para que aprueben en su caso dicho proyecto, surgiendo con esto el decreto aprobado por parte del H. Congreso de la Unión a las legislaturas de los Estados para que lo aprueben y se expida el decreto de haber quedado satisfecho el requisito de la aprobación de la totalidad de las legislaturas de los estados, para posteriormente darle entrada a una aprobación para la publicación de las reformas aprobadas a la Constitución Política, en donde junto con el decreto presidencial de publicación u observancia se dan a conocer las adiciones y reformas Constitucionales.

Cabe mencionar a manera de repetir, que dicho procedimiento para reformar la Constitución, no obstante que aparentemente es sencillo, es muy complejo y lento, además de que es un poco confuso y difícil de estudiar el procedimiento por fácil que se exponga.

Una de las circunstancias por la que explicamos el proceso legislativo para reformar la Constitución, como anteriormente

lo mencionamos, era porque como otra proposición sugerimos establecer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como una garantía individual, en donde si bien proponemos a dicho organismo como una garantía individual en todo procedimiento penal y creemos conveniente por lo tanto reformar o adicionar un artículo Constitucional, si bien nuestras garantías individuales quedan contempladas dentro de los primeros 29 artículos de la ley máxima, uno de los artículos que se refieren al procedimiento penal desde un inicio de la averiguación previa hasta la resolución de sentencia, es el artículo 20, por lo que si proponemos que intervenga la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la materia penal desde el inicio de una averiguación previa, debe de establecerse dentro de este artículo como una garantía de todo inculcado o sentenciado en el procedimiento penal, e inclusive el organismo pueda intervenir en las prisiones, cuando el procesado sea privado de la libertad de una manera provisional, o bien al purgar la pena impuesta en sentencia con la privación de la libertad, evitándose con la intervención directa de la Comisión, si no en una forma total, cuando menos parcial, violaciones tanto en el procedimiento como al purgar una pena impuesta por una resolución penal, cuidando el tiempo que marca el mismo artículo 20 en su fracción octava para ser juzgado, ya que en la práctica este tiempo en la mayoría de las veces no es respetado.

Además, dentro del mismo artículo debe quedar contemplado o permitido algún tipo de sanción pecuniaria de tipo administrativo, ya comentado anteriormente, permitiendo las destituciones y la prohibición de ejercer funciones, empleos, cargos por tiempo determinado o indeterminado, si se llega a comprobar que el servidor público ejerció violaciones a los derechos fundamentales dentro del procedimiento penal al inculcado o sentenciado al purgar alguna pena impuesta con prisión privativa de libertad, con todo esto se daría paso a una intervención directa de la Comisión en el procedimiento penal sin la necesidad de que existiera una denuncia o querrela en algún caso para que pueda intervenir.

A continuación estableceremos la manera de reformar el artículo 20 de la Constitución en una fracción tercera a modo de recorrer las demás fracciones siguientes del citado artículo Constitucional:

El artículo 20 ya anteriormente mencionado como una garantía de seguridad jurídica, a la letra dice: "En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:...", y en su fracción tercera, "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 cargo, rindiendo en este acto su

declaración preparatoria".

Por lo que si recorremos esta fracción al igual que las otras, a modo de que nuestra fracción en proposición en su lugar como fracción tercera, y esta fracción citada en una fracción número cuarta, recorriendo así sucesivamente todas las demás fracciones, nuestra proposición en un número con fracción tercera, quedaría de la siguiente manera: "Se le hará saber que puede pedir y se permitirá la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a modo de vigilar y tratar de evitar que se violen los derechos fundamentales que otorga la presente Constitución.

En el caso de que la Comisión encuentre violación alguna a las garantías del inculpado o sentenciado por una autoridad o servidor público o cualquier otra persona en el orden penal por una posible denuncia o querrela o bajo detección directa del mismo organismo, procederá inmediatamente bajo un juicio sumario por separado que la misma Comisión resolverá con la aportación de pruebas en cada caso, a dictaminar recomendaciones y además sanciones, que consistirán en la suspensión, destitución o prohibición de ejercer funciones, empleos, cargos o comisiones, multas pecuniarias administrativas. Independientemente de que se proceda o no a una denuncia penal por una violación cometida".

Como podemos observar, al ser detectada violación alguna por la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro del

proceso penal o prisión alguna al purgar pena, es porque casi está segura de que se han violado los derechos fundamentales o garantías del procesado y procederá independientemente de que posteriormente exista o no denuncia penal, por la violación que cometió el servidor público que ejercitó acción penal en contra del inculpado. Así el presente párrafo que proponemos que se agregue como fracción tercera, recorriendo por lo tanto las demás fracciones del artículo 20 Constitucional, está sujeto a varios comentarios no olvidando que únicamente es una proposición.

D.- CREACION DE UNA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO CONSTITUCIONAL.

A modo de una mejor explicación en el contenido del párrafo que proponemos sea agregado al artículo 20 de nuestra Carta Magna como fracción tercera, en una reforma a dicho artículo, surgiría la creación de una ley reglamentaria en la que como proposición en esta ocasión estableceremos que la mencionada ley reglamentaria tenga un ámbito de competencia a nivel Federal. Es importante observar el proceso de legislación para establecer un decreto o una ley ordinaria o secundaria con respecto a la Constitución, bien sea para reformar, adicionar, derogar o en nuestro caso, para crear una ley, en el cual ya lo hemos presentado o explicado anteriormente tomando como referencia el artículo 72 de la ley fundamental. Y a manera de aclaración, si nuestra ley ordinaria en

propuesta, es a nivel federal, en su proceso para su creación intervienen las dos Cámaras que forman el Congreso de la Unión, la de diputados y senadores que mediante su votación calificada y las etapas antes señaladas, pero no participan las legislaturas de los Estados como en el proceso para reformar la Constitución, por lo tanto, en este caso no realizan las Cámaras la función del Congreso Constituyente. Para una mejor comprensión de nuestra Ley Federal en proposición y que explicaremos más detalladamente en nuestro siguiente capítulo, adelantaremos por repetir que esta ley únicamente les será aplicable a todas aquellas autoridades, servidores públicos, administradores de justicia o cualquier persona que viole las garantías individuales o derechos fundamentales del presunto, inculpado o sentenciado, establecidas dentro de nuestra Constitución en la materia y específicamente en el proceso penal, así como en las prisiones. Si bien en este caso optamos por la creación de una Ley Federal, tendrá que especificar en un primer lugar que es reglamentaria del artículo 20 fracción tercera de la Constitución y de una manera general entre otros puntos competencia e intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el procedimiento penal y prisiones, el procedimientos sumario en proposición, el fundamento jurídico que regule dicho procedimiento, los sujetos procesales intervinientes, resoluciones, recomendaciones y sanciones.

Así esta ley Federal será aplicable en los surgimientos de violaciones a los derechos fundamentales en el proceso penal o prisiones con la intervención directa de la Comisión, independientemente de sus demás facultades y participaciones como detectar violaciones a los derechos humanos en general al ser denunciadas o presentar quejas los ciudadanos perjudicados y dictamine entonces solamente resoluciones de recomendar públicamente en las demás materias de acuerdo con su reglamento interno. Recordando con todo esto que en ningún caso el trámite de las quejas o la intervención directa de la Comisión interrumpirá el proceso o se constituirá en medida dilatoria sino todo lo contrario.

CAPITULO V

V.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO PENAL.

- A.- PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION.
- B.- OBSERVADOR Y SU INFORME.
- C.- LA REVISION DE LA AVERIGUACION PREVIA.
- D.- EL PAPEL DE LA COMISION INVESTIGADORA EN LOS RECLUSORIOS.
- E.- INFORME DE LA AUTORIDAD.
- F.- LA RESOLUCION DE LA COMISION Y LA PENA IMPUESTA.

V.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCESO PENAL.

A.- PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION.

Antes de proponer el procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es necesario aclarar los órganos de la Comisión que intervendrán en el procedimiento ante el organismo cuando ya sea que en forma directa o por medio de alguna denuncia o queja, se detecten violaciones a los derechos fundamentales del presunto, inculpado, procesado o sentenciado en su caso.

Para la prevención directa en la materia penal del multicitado organismo, contaremos con un Observador, que a manera de adelanto diremos que así lo hemos denominado por estar presente y observar para detectar anomalías o violaciones dentro del proceso penal o sistemas de reclusión en nuestro país, al detectar dichas violaciones, el Observador pasará el reporte directamente al órgano de recibir quejas sobre posibles violaciones a los derechos humanos, denominado Visitador, ya establecido anteriormente dentro de la Comisión, que junto con sus direcciones generales de Orientación, Quejas y Gestión y de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones, sigue el procedimiento sencillo en la Comisión para dictaminar recomendaciones públicas.

Si bien el visitador tiene funciones y autoridad para sugerir las recomendaciones al Presidente de la Comisión, en el

caso de ser detectada violación alguna a los derechos humanos, sugeriremos a este mismo una competencia, que junto con el Presidente de la Comisión, dictamine además de las recomendaciones públicas, sanciones antes mencionadas en la materia penal al ser presentadas y probadas violaciones referentes a la materia pública.

Ahora bien, este presente capítulo, como lo establecimos anteriormente, son algunos puntos de los que creemos conveniente contenga la Ley Reglamentaria Federal en proposición derivada del artículo 20 fracción tercera de la ley máxima, que de igual manera proponemos, en donde presentamos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una garantía individual.

Para proponer nuestro procedimiento nuevo a seguir, la Comisión para dictaminar sanciones, además de las recomendaciones públicas presentes por las presuntas violaciones denunciadas o detectadas ante el organismo referentes a la materia penal, tomamos como base varios procedimientos, entre ellos el mismo procedimiento ante la Comisión, en el juicio Político, por responsabilidad administrativa, y dentro de procedimiento penal el sumario que se distingue del ordinario únicamente en cuanto a la menor amplitud de términos para el despacho de los actos probatorios.

En el capítulo anterior, proponemos un procedimiento sumario que a continuación explicaremos. Así todo procedimiento inicia

por medio de una denuncia o queja, en este caso por escrito, en donde además puede ser observada o presenciada alguna violación, por medio del Observador en una intervención directa de la Comisión en proposición.

Anteriormente al ser presentadas las denuncias por cualesquiera de las dos maneras ante la Comisión y al ser recibidas se estudiarán de inmediato, integrándose desde el inicio un expediente y se solicitará a las autoridades o personas señaladas o señalado como presuntos responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman.

Recibido el informe bajo una notificación y de cita al presunto responsable a una audiencia, que en base a la denuncia, queja o detección directa de la propia Comisión y del informe presentado por el mismo presunto se le hiciera saber la responsabilidad que se le impone, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y el derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a sus intereses convenga, ya sea por sí mismo o por su defensor, en la audiencia estará presente el representante de la dependencia.

Una vez recibida o detectada la denuncia por la Comisión, inmediatamente pedirá un informe por escrito a los o el presunto responsable que deberá presentar durante el término de cinco días, contados a la fecha de su notificación, inmediatamente presentado el informe le será notificada en forma personal la audiencia principal, que no excederá de cinco días a partir de su notificación personal, señalando

así en la misma notificación o cita, el día y hora de la audiencia, en donde además dentro de la misma audiencia, podrá presentar pruebas y serán desahogadas en la misma.

La fundamentación jurídica para obligar a las autoridades a rendir su informe y acudir a la audiencia principal, sería en primer término, el artículo 20 fracción tercera de la Constitución y demás relativos de la Ley Reglamentaria Federal derivada de dicho artículo, ambos en proposición, así como el artículo 27 fracción cuarta de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del artículo 5 fracción sexta del Decreto que creó la Comisión.

Terminada la recepción de pruebas, durante los cinco días posteriores a la terminación de la audiencia, la Comisión llevará a cabo aquellas investigaciones que a su juicio fueren necesarias para la completa integración del expediente y formule sus conclusiones. Dadas las conclusiones en los tres días hábiles posteriores la Comisión resolverá en base a las pruebas aportadas y a sus conclusiones sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, es decir, de que el presunto en realidad es acreedor a violaciones en el procedimiento penal, imponiendo en el caso afirmativo, sanciones de tipo administrativo correspondientes a la violación señalada en su caso, así como recomendar además públicamente, no sin antes notificar la resolución del visitador y entregar al Presidente de la Comisión el proyecto de sanciones y recomendación, analizando en él los hechos,

los informe de las autoridades, aportación y desahogo de pruebas en la audiencia principal y los resultados de las investigaciones practicadas en su caso para llegar a las conclusiones y valorar las pruebas ofrecidas, dictando con esto la resolución según se hayan cometido o no violaciones a los derechos fundamentales del procesado en la materia penal, en donde posteriormente dentro de las 24 horas siguientes al infractor, a su jefe inmediato, procurador de justicia y superior jerárquico, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se darán a conocer dichas resoluciones para que ayuden a hacer cumplir las sanciones y recomendaciones si han sido probadas las violaciones cometidas por alguna autoridad o cualquier persona dentro del procedimiento penal.

Las sanciones y recomendaciones que presentará la Comisión en la materia penal, se harán independientemente de que se presente en contra de la persona o autoridad violatoria una denuncia penal, y de igual manera que el procedimiento de la Comisión para dictaminar recomendaciones públicas, las resoluciones de la Comisión de recomendar y sancionar por las violaciones cometidas en la materia penal, no estarán supeditadas a autoridad alguna y frente a ellas no procederá ningún recurso, por lo que podemos concluir que el procedimiento sumario o sumarísimo que proponemos, además del ya existente, no debe de durar más de treinta días desde que se tenga conocimiento sobre las posibles violaciones

en el procedimiento penal.

Cabe aclarar de que el procedimiento que proponemos es únicamente al ser detectadas violaciones, ya sea por medio de una denuncia o querrela o por su intervención directa de la Comisión de naturaleza penal, pero en la Comisión, cuyas quejas o denuncias que se presenten no sean de naturaleza penal, ésta llevará su procedimiento normal establecido en su reglamento interno para dictaminar en el caso de violaciones sus recomendaciones públicas con afectación moral.

B.- OBSERVADOR Y SU INFORME.

En el inciso anterior de este último capítulo, de una manera enunciativa, señalamos brevemente que pretendemos proponer o crear para la intervención directa de dicho organismo en el procedimiento penal a un Observador, que si bien en una manera general diremos que es el que se encarga de detectar anomalías o violaciones de los derechos fundamentales de las partes que intervienen en algún procedimiento penal, en donde si bien como lo establece su nombre, observando detecte alguna violación, éste en una manera directa pasará el reporte al visitador, cuya competencia o funciones ya las hemos señalado anteriormente. Ahora bien, tomando en cuenta el artículo en el que proponemos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una garantía individual en el proceso penal desde su inicio

hasta la emisión de sentencia, la Comisión puede intervenir en cualquiera de los dos ámbitos de competencia que nos establece el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero Federal, así como sus códigos de procedimientos; es decir, procedimiento penal Federal y procedimiento penal en el Distrito Federal, así para tratar de explicar la intervención del Observador en el procedimiento penal y en los reclusorios, explicaremos únicamente dicha intervención en el procedimiento penal Federal, no obstante de poder intervenir en ambos fueros.

Habiendo dicho que el Observador puede intervenir en cualquiera de los dos Fueros, y que estudiaremos en nuestro caso el Federal para tratar de explicar la intervención del Observador, nuestro siguiente punto de aclarar será su competencia, es decir, hasta dónde puede intervenir y qué puede hacer en el caso de detectar alguna violación en donde de una manera general diremos que puede estar presente en todos los procedimientos penales desde su inicio, es decir, desde el momento en que se empiecen a integrar los expedientes con las averiguaciones previas en las agencias de ministerios públicos, hasta la emisión de sentencias en los juzgados penales y en los reclusorios preventivos y sistemas penitenciarios, así posteriormente explicaremos en una manera concreta el procedimiento penal Federal y la manera de intervención del Observador, así

como en los reclusorios preventivos.

Es importante aclarar que es deber de los jueces, Ministerios Públicos, secretarios de acuerdo, defensores de oficio y todo el personal del juzgado o juzgados penales, así como de las agencias de Ministerios Públicos en cada caso, el acceso directo y permitir los expedientes en el momento en que los requiera el Observador, si es que observa alguna anomalía y siempre y cuando no sean ocupados para seguir el procedimiento normal, así como también tienen el deber de responder a las preguntas directas que el Observador hiciera tanto a las autoridades como a cualquier persona interviniente en el proceso, con el objetivo de detectar anomalías o violaciones. Todo lo anteriormente señalado es referente en cuanto al procedimiento penal en las agencias de Ministerio Público o en los juzgados penales establecidos; en cuanto a los Reclusorios Preventivos, tienen el deber de permitir el acceso directo a cualquier lugar interno dentro del Reclusorio a los Observadores en la hora en que ellos requieran entrar, quienes traerán previa identificación especial distintiva, así como de también proporcionar la información que ellos requieran y de responder a las preguntas que éstos hicieran a cualquiera de los internos, custodios o carceleros o máxima autoridad del reclusorio, es decir, el Director General del reclusorio correspondiente, en que intervenga el Observador, en donde posteriormente de igual manera en forma particular, detallaremos dicha

intervención del Observador en los Reclusorios Preventivos. Creemos que con la intervención del Observador nos daría como consecuencia que se cumpla con todos los requisitos que marcan los Códigos de Procedimientos Penales en sus artículos para que éstos sean llevados conforme a la letra de los Códigos y especialmente se cumpla con los plazos y términos que éstos señalan, empezando con el término que marca la máxima ley para juzgar, ya que en la actualidad y como anteriormente habíamos señalado, es en donde más se viola la Constitución, al no juzgar en el término que ésta marca.

En cuanto a qué puede hacer el Observador al detectar una violación dentro de algún procedimiento penal o Reclusorio alguno, será de inmediato dar cuenta al Visitador por medio de un informe escrito de lo observado y declarando en su presencia si es que formuló preguntas antes, para que posteriormente se de paso al procedimiento anteriormente explicado, señalando de que en ningún momento el Observador comentará cualquier anomalía o violación que éste detecte, con las presuntas autoridades o personas que las ejecutaron, o persona alguna, y en el caso de que los presuntos que han violado el procedimiento penal se den cuenta que ha sido detectada dicha violación o violaciones y pretendan hablar con el Observador, éste deberá negarse y deberá remitir inmediatamente su reporte, pues en el caso de acceder a hablar o escuchar a la autoridad o persona que realizó

alguna violación, el Observador se hará acreedor de igual manera que los presuntos, a una sanción pecuniaria administrativa alta y destitución del cargo inmediatamente, pues se les consideraría como personas de absoluta confianza. También adelantaremos que las autoridades o personas que laboren en cualquier Agencia del Ministerio Público o Juzgados respectivo penales, ya sean del orden común o Federales, así como en los Reclusorios Preventivos, y que intervengan en los procedimientos penales y no faciliten los accesos y facilidades que requiera el Observador para detectar anomalías o violaciones dentro del procedimiento penal, se harán acreedores inmediatamente a sanciones, previo señalamiento antes al Procurador General de la República, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el procedimiento que se sigue, y/o cualquier otra autoridad superior necesaria para que bajo un exhorto otorguen las facilidades señaladas, pues de lo contrario se les sancionará por medio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con sanciones que posteriormente comentaremos.

C.- LA REVISION DE LA AVERIGUACION PREVIA.

Como sabemos, en México todo procedimiento penal inicia con la Averiguación Previa, en donde en este caso estudiaremos el procedimiento penal federal, así ante una autoridad legitimada y formalmente constituida como el

ministerio público; el ofendido, su representante o cualquier persona puede denunciar una acusación o querrela. Por lo que con este hecho se abre la etapa procedimental de la Averiguación Previa, en donde la preparación del ejercicio de la acción penal se integra con o sin detenido y si existen elementos que permitan configurar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad se ejercita la acción penal ante el juez correspondiente. Por lo que el Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de policía judicial, practicará todas las diligencias necesarias para ejercitar dicha acción penal. Esta facultad siempre había recaído exclusivamente en los Ministerios Públicos, pero sin embargo en materia federal, la policía judicial "en ejercicio de sus facultades", "Debe recibir las denuncias de los particulares o de cualquier otra autoridad, sobre hechos que pueden constituir delitos del orden Federal, sólo cuando por las circunstancias del caso de aquéllos no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que la policía judicial federal informará de inmediato acerca de las mismas y de las diligencias practicadas..." (art. 2 fracción I, del actual Código Federal de Procedimientos Penales), "De donde se deduce que dicha facultad es un grave peligro por el comportamiento que siempre ha tenido la policía y además por su falta de conocimiento y preparación imaginamos las clases de averiguaciones que llevarán a cabo estos sujetos".

(18).

Dentro de lo anteriormente explicado, encontramos un problema en cuanto a la limitación del tiempo dentro del cual debe llevarse la Averiguación, ya que ningún precepto legal señala el tiempo del que dispone el Ministerio Público para realizar la Averiguación Previa, explicándose esto en razón de las complejidades con los hechos que investiga para su conocimiento. Se dice que, "Al recibir el Ministerio Público diligencias de policía judicial, si hubiere detenidos y la detención fuere justificada, hará inmediatamente la consignación ante los tribunales. Si fuese injustificada, ordenará que los detenidos queden en libertad..." (artículo 135 del actual Código Federal de Procedimientos Penales). Ahora bien, creemos que con la intervención de la nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Averiguación Previa, tendrá como objetivo o cuando menos agilizará dicha Averiguación Previa para que sea llevada en un tiempo moderado y no se sigan dando detenciones injustificadamente o arbitrarias, causando con estas detenciones daños morales y económicos irreparables, y se consignen si así lo amerita rápidamente ante el juez correspondiente por la integración del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del demandado, o en caso contrario, ayude a obtener la libertad

(18) Guillermo Colín Sánchez, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Edit. Porrúa, México 1990, Décima Segunda Edición, Pag. 233.

del presunto, ya sea comprobando su inocencia o por petición cumpliendo con los requisitos del artículo 399 del Código Federal de Procedimientos Penales, establecido para los jueces y que sin perjuicio de solicitar su arraigo en caso necesario, el Ministerio Público podrá otorgar la libertad del inculcado.

Si en nuestro caso estamos analizando el procedimiento Penal Federal, para la intervención directa antes comentada de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en dicha materia proponíamos a un Observador en donde en este caso proponemos que esté presente desde el inicio de todo procedimiento en este caso el Federal, con el afán de agilizar los procedimientos, evitar que se den arbitrariedades del personal en las Agencias del Ministerio Público Federales violando las garantías del presunto en esta etapa del procedimiento. Por lo que creemos conveniente que cada Agencia del Ministerio Público a nivel Federal en toda la República adscritas a la Procuraduría General de la República la presencia de un Observador, es decir en cada Agencia establecida tanto en el interior de la República, como en el Distrito Federal, objeto de nuestro estudio en este caso, en donde si bien no mencionamos cuántas existen en la actualidad fue porque nos fue imposible determinar el monto total de éstas, ya que este informe lo tiene reservado dicha Procuraduría y no lo pudimos adquirir. Es importante establecer que en el Distrito Federal el área de detenidos

adscrita a la Procuraduría General de la República se encuentra ubicada en la calle de López número doce por el centro de la Ciudad de México, el área de detenidos es conocida por el personal de la misma Procuraduría como Los Separos, que es un lugar de perímetro grande de un solo cubículo en donde se encuentran todos los detenidos y posteriormente son remitidos en forma individual en lo que se investiga su Averiguación Previa correspondiente a cada caso a la Dirección General de Averiguaciones Previas, que es dividida para atender diferentes tipos de delitos en mesas de trámite adscritas a cada una un Ministerio Público Federal.

Así cuando se empieza a integrar un expediente en investigación de una Averiguación Previa que amerite detención del presunto inculpado es girada una orden de aprehensión y a la Policía Judicial Federal para que ésta la lleve a cabo por medio de un Agente del Ministerio Público Federal asignado, en donde la policía judicial al encontrar al inculpado casi siempre es golpeado o torturado tratando de causar lesiones que no sean visibles a simple vista con el objeto de obtener las confesiones de culpabilidad, motivo por el cual creemos conveniente que desde el momento en que el inculpado es remitido a los Separos de la Procuraduría en calidad de detenido por ser presunto culpable, tiene derecho e inclusive a recibir al Observador antes de que declare ante el Ministerio Público Federal y a comparecer

en cualquier momento ante el Observador para manifestar si se le ha maltratado o cometido arbitrariedades físicamente o en su persona, es decir violaciones ya sean por parte de la policía judicial federal o por cualquier autoridad. Así, en esta etapa del procedimiento penal desaparezcan las torturas de los inculpados que ni siquiera en la actualidad han disminuido como medio para obtener las confesiones.

A mediados del año 1991, la Comisión Nacional de Derechos Humanos distribuyó a los ciudadanos del Distrito Federal una serie de folletos o tarjetas que denominó "Primeros Auxilios de Derechos Humanos", en donde tienen como contenido una serie de garantías que tienen las personas al ser detenidas y presentadas ante una Agencia del Ministerio Público e iniciar con esto una Averiguación Previa, en donde opinamos que son algunos de los requisitos que debe tomar en cuenta el Observador que sean cumplidos en el caso de cada detención que se le haga a una persona, por que ahora con la presencia de la Comisión Nacional desde el inicio de una Averiguación Previa en el procedimiento penal federal y "con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 61, 73 y 123 del Código Federal de Procedimientos Penales; 132, 262 y 266 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal y sus correlativos en los Estados de la República:

1.- No puede ser detenida persona alguna sin una orden de

aprehensión expedida por un juez, excepto en el momento de cometer el delito (flagrancia) o cuando no existe juez en el lugar.

2.- Nadie debe entrar en casa alguna sin permiso si no lleva una orden de cateo, expedida por un juez.

3.- Una orden de presentación es la que gira el Ministerio Público para que durante la investigación de un delito se presenten a declarar".

En el caso de que alguien se encuentre detenido señala:

"Con fundamento en los artículos 16, 19 y 20 Constitucionales, 123, 124 bis, 128, 1134, 135, 206, 207, 217, 287, 298, 399 del Código Federal de Procedimientos Penales; 36, 59, 132, 134, 135, 136, 249 y 269 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y demás relativos aplicables, tiene derecho a:

1.- No declarar nada ante agentes de la policía.

2.- No ser incomunicado.

3.- Comunicarse con su abogado, familia, amigo o cualquier persona de su confianza.

4.- No declarar si no quiere hacerlo ante el Ministerio Público.

5.- Que se le explique de qué se le acusa.

6.- Firmar un Amparo si quiere hacerlo.

7.- Utilizar un teléfono o cualquier otro medio de comunicación.

8.- Tener un traductor si no se habla bien el castellano.

- 9.- No ser maltratado física ni moralmente.
- 10.- Que lo revise un médico cuando se solicite.
- 11.- Ser puesto en libertad si no hay elementos suficientes para ser consignado.
- 13.- Que la detención no exceda de 24 horas sin que se justifique con su consignación o puesto a disposición de un juez a partir del momento en que sea puesto a disposición de un juzgado no deberán pasar más de 72 horas sin que la detención se justifique con el auto de formal prisión.
- 14.- Obtener la libertad bajo caución o arraigo si cumple con los requisitos para ello.

Y está prohibida la tortura, jamás puede ser golpeada persona alguna, tener sin comer, amenazar, ni obligar por ningún medio a declarar en su contra".

Como podemos observar, son requisitos que sin que persona alguna que los lea y no sepa de derecho, ahora va a saber sus derechos que tiene al ser detenido e iniciársele en su contra una Averiguación Previa por la explicación sencilla que otorgó la Comisión ante estos folletos y que además con la intervención directa de dicho Organismo, por medio del Observador desde la Averiguación Previa, observará que estos requisitos sean llevados a cabo junto con algunas otras sugerencias que mencionamos.

D.- EL PAPEL DE LA COMISION INVESTIGADORA DE RECLUSORIOS.

Siguiendo con nuestro procedimiento, habiendo consignado el Ministerio Público al procesado ante el órgano jurisdiccional correspondiente, dentro del término Constitucional de las 48 horas siguientes a la consignación del juez está obligado a darle a conocer los hechos, el nombre de su acusado, la naturaleza y causa de su acusación, a oír en su defensa y tomarle en ese mismo acto su declaración preparatoria.

Una vez admitida la declaración preparatoria, lo procedente será desahogar todas las pruebas aportadas por las partes, tomando en cuenta que al vencerse el término Constitucional de 72 horas el órgano jurisdiccional tendrá que resolver la situación jurídica del procesado, esto es, dictará auto de libertad o de formal prisión.

Cuando es consignado el procesado ante un juez penal de Distrito correspondiente, éste es remitido por lo tanto junto con el expediente de la Agencia del Ministerio Público Federal a un juzgado de Distrito en materia penal, en donde se debe de cumplir con los términos antes señalados. Si anteriormente habíamos señalado la intervención del Observador en todo el procedimiento penal, y ya hemos señalado dicha intervención en la Averiguación Previa dentro de la Agencia del Ministerio Público Federal, ahora señalaremos cómo proponemos que intervenga dentro de los juzgados penales de Distrito.

Como sabemos, dentro de sus múltiples ocupaciones los

juzgados de Distrito en la materia penal, también conocen de la materia de Amparos Indirectos, además de los procedimientos penales federales, en donde en nuestro caso la intervención del Observador en dichos juzgados sería únicamente observando los procedimientos penales federales asignados a éstos por la competencia que se les otorgó, no observando así ni teniendo ninguna intervención dentro de los juicios de Amparo que también éstos lleven, es decir, un juzgado de Distrito es dividido en dos secciones: una que es la sección penal y otra la sección de amparos, que en nuestro caso la que nos interesa sería la sección penal, que es la que lleva los proceso de la materia Federal y en donde en dicha sección es en donde tendríamos la intervención del Observador, en la que únicamente estará observando, detectando ya sea arbitrariedades, anomalías o violaciones dentro del procedimiento penal federal sin interrumpir éste y dentro de sus funciones estarán las de observar que el procedimiento sea llevado conforme al Código Federal de Procedimientos Penales, y en el caso de que sea atrasado dicho procedimiento, señalarlo al juez de Distrito correspondiente, pues su tiempo para juzgar será ahora el señalado en la Constitución. Además de que sería también deber de todo el personal del juzgado, conocer los requisitos antes señalados para permitir la intervención del Observador en los procesos, otorgándole por lo tanto todas las facilidades que éste requiera para observar los

procedimientos, responder además a las preguntas que éste realizará con el fin de investigar violación alguna detectada, permitiendo así el acceso directo para observar todos los expedientes al Observador. Dentro del personal del juzgado de Distrito tenemos al defensor de oficio, secretarios de acuerdo, actuarios, ministerios públicos federales y el mismo juez, quien de igual manera otorgará facilidades al Observador, y cuando éste requiera información o expediente alguno en estudio por el mismo juez deberá esperar al Observador a que el expediente sea desocupado al igual que el mismo juez, para responder a las preguntas que el Observador crea convenientes hacerle con relación a las investigaciones que éste realiza. Hay que remarcar que la intervención del mismo Observador en el procedimiento federal no influirá para su continuación normal y al contrario con su intervención en caso necesario en el procedimiento, éstos se agilizarán.

Es importante que en el acto procedimental en donde el órgano jurisdiccional correspondiente elabora la declaración preparatoria y situación jurídica del procesado sea establecida dentro del término que marca la Constitución, acto procedimental que el Observador no debe de perder de vista, pues si se declara al procesado el auto de libertad por falta de méritos o elementos para procesar y éste se encuentra detenido, deberá dejarse inmediatamente en libertad y en el caso contrario de dictar auto de formal prisión,

el Observador podrá intervenir dando asesoría, y ahora observará detalladamente su expediente, así como en el caso de que dicten el auto de formal prisión con sujeción a proceso cuando la consignación se efectúa sin detenido, por delito sancionable con pena corporal o alternativa en este caso el Observador velará porque siempre el proceso siga sin detenido.

Ahora a modo de hacer referencia a nuestro título del inciso, cuando la consignación elaborada por el Ministerio Público ante el órgano jurisdiccional se efectúa con detenido, éste es inmediatamente trasladado al reclusorio preventivo correspondiente mientras se resuelve la situación jurídica, en donde si el juez dicta auto de formal prisión, el procesado permanecerá ahí en una manera interna dentro del reclusorio mientras se sigue su procedimiento y es estudiado en su caso, hasta dictar una sentencia, en donde si posteriormente en una segunda instancia, si ésta es ejecutoriada y se juzga con una pena de privación de libertad por algunos meses o años dependiendo del delito imputado y comprobado, pasará entonces a la penitenciaría que le señalen en su caso para que cumpla su pena, que empezará a contar desde el momento en que se le privó de su libertad. Siguiendo con nuestro procedimiento, si el juez dicta el auto de formal prisión, éste pone fin a la primera parte de la instrucción e inicia la segunda etapa y señala el procedimiento que debe seguirse (sumario u ordinario) según

el caso, en donde se ofrecerán y desahogarán pruebas; dicho período concluye con el auto que declara cerrada la instrucción. "En el Código Federal de Procedimientos Penales, el procedimiento sumario debe iniciarse de oficio por un juez, a partir del auto de formal prisión o del auto de sujeción a proceso, y en el cual aquél procurará agotar la instrucción dentro del plazo de 30 días cuando se esté en cualquiera de los siguientes casos: Que se trate de flagrante delito, que exista confesión rendida ante una autoridad judicial o ratificación ante ésta, de la rendida legalmente con anterioridad, o que no exceda de cinco años el término medio aritmético de la pena aplicable, o ésta sea alternativa o no privativa de la libertad.

Agotada la instrucción, el juez dictará resolución citando a la audiencia, que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución que declara cerrada la instrucción, en dicha audiencia que versará sobre las conclusiones del Ministerio Público y del defensor, se dictará sentencia en la misma audiencia o dentro de los cinco días siguientes a ésta, salvo que el juez oyendo a las partes estime necesario citar a una nueva audiencia por una sola vez", (19) artículo 152, 152 bis, 305, 306, 307 del Código Federal de Procedimientos

(19) Guillermo Colín Sánchez, op cit: Autor citado pag. 1, páginas del texto copiado 239, 300.

Penales.

El procedimiento Ordinario se distingue del Sumario únicamente en cuanto a la mayor amplitud de términos para el despacho de los actos probatorios.

Desahogadas las pruebas por las partes y practicadas las diligencias necesarias ordenadas por el órgano jurisdiccional para el conocimiento de la conducta o hecho y del probable autor, dicta una resolución judicial declarando cerrada la instrucción. Este acto produce como consecuencia el surgimiento de la última etapa procesal, el juicio, en donde el Código Federal de Procedimientos Penales al referirse al juicio señala que el Ministerio Público precisa su acusación y el acusado su defensa ante los tribunales y éstos valoran las pruebas y pronuncian sentencia definitiva, esto es, las partes presentan sus conclusiones celebrándose con esto una audiencia final llevándose por lo tanto el juicio de donde se desprende la sentencia.

Cuando un procesado es detenido y remitido a un reclusorio preventivo, también se le es privado de muchas garantías individuales o derechos humanos, pues como es sabido en la actualidad no obstante de encontrarse internos también se les incomunica, se les clasifica inadecuadamente dentro del reclusorio y muchas veces en secreto se les tortura. Estas son sólo algunas de las muchas violaciones que de igual manera se cometen en los reclusorios y que no imaginamos cuántas más se cometen, pues no es lo mismo entrar

de visita que estar como interno en uno para observar las anomalías y violaciones dentro de éstos.

En el segundo informe semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, informó dicha Comisión que estableció un programa sobre el sistema penitenciario del país en coordinación con la Secretaría de Gobernación, tratando de redefinir la política penitenciaria participando en algunos puntos en donde "la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se integra a las reuniones Nacionales Penitenciarias que se celebren como órgano asesor con carácter permanente"; además propuso: "2.- La ampliación del sistema de información penitenciaria que permita mantener actualizados los datos sobre los Centros Penitenciarios, la población de internos y fundamentalmente las políticas y acciones del propio sistema, incluyendo mecanismo de información oportuna al interno sobre su situación jurídica y de comunicación.

3.- La promoción de la clasificación y redistribución de la población penitenciaria según sus alternativas de readaptación y su peligrosidad (alta, media y baja).

4.- El fortalecimiento de la readaptación social del interno mediante el derecho al trabajo, la capacitación y la educación como bases indispensables de la vida y del esfuerzo readaptador, propiciando los medios para hacerlos indispensables.

5.- Las campañas de difusión de la cultura, respeto y salvaguarda de los derechos humanos en todos los centros

penitenciarios, combatiendo frontalmente la corrupción.

6.- La revisión y la actualización del marco normativo aplicable. Presentación del proyecto de Nuevo Reglamento para la Colonia Penal Federal de las Islas Marías y del Centro Federal de Readaptación Social de Almoloya de Juárez.

7.- La formulación y reposición de los Reglamentos respectivos de las leyes de Normas Mínimas sobre la concesión de beneficios de libertad.

8.- La garantía de esquemas adecuados de atención médica y fomento a la salud física y psíquica de los internos, particularmente el tratamiento de los enfermos mentales y de los que padezcan enfermedades infecciosas, en colaboración con las autoridades del Sector Salud; en particular, habilitar el centro psiquiátrico para inimputables del Distrito Federal.

9.- La inducción de mecanismos para avanzar en la autosuficiencia penitenciaria.

10.- La coordinación con los Poderes judiciales Federales y Estatales para intercambiar información que permita cumplir los términos Constitucionales en los juicios que se instruyen a las personas.

11.- La realización de visitas periódicas a los Centros Penitenciarios, especialmente a los más vulnerables del país, con un programa y objetivos de apoyo precisos, que atienda a las condiciones de vida de los internos".

Posteriormente la Comisión Nacional de Derechos Humanos

realizó visitas y diagnósticos sobre las condiciones de los Centros de Readaptación Social del país en coordinación con la Secretaría de Gobernación y como plan piloto junto con las Direcciones de Prevención y Readaptación Social de los Estados de Tlaxcala y Veracruz y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esta última Entidad Federativa, en donde los resultados obtenidos de las visitas fueron los siguientes: "Sobrepoblación en la mayoría de los Reclusorios visitados, insuficiencia de instalaciones adecuadas para lograr la readaptación social de los internos por medio del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación inadecuada alimentación; inexistencia de áreas especiales para la recepción y el tratamiento de enfermos mentales". (20).

Si estos fueron sólo unos resultados de algunos centros de readaptación social dentro de los Estados de Tlaxcala y Veracruz, ahora imaginemos cómo se encuentran en todos los demás Estados, pero especialmente en el Distrito Federal, objeto de nuestra materia; además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos distribuyó a toda persona, folletos denominados "Guía para visitar a una persona privada de su libertad en los Centros de Reclusión Familiar" y "Consejos

(20) Folleto del segundo informe semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Diciembre 1990-Junio 1991), México, Edit. Misma CNDH.

para evitar la corrupción en las prisiones", en donde señala una serie de derechos y obligaciones que tienen los internos en los Reclusorios Preventivos, así como sus familiares, amigos, abogados, para tener acceso directo dentro de los Reclusorios y poder visitar a los internos.

Así proponemos dentro de nuestra Comisión Investigadora a Observadores que de igual manera estén presentes en los Reclusorios Preventivos, en donde además de observar internamente para detectar violaciones a los reclusos o procesados, eviten a cualquier hora dichas anomalías, por lo que creemos que entonces además ayudarán a cumplir el programa sobre el sistema penitenciario del país, propuesto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos anteriormente mencionado en once puntos, y en forma especial, agilizar los procedimientos de los internos en los términos que marcan los Códigos Procesales y nuestra Constitución.

E.- EL INFORME DE LA AUTORIDAD.

La Comisión Nacional, posteriormente de haber recibido alguna queja o denuncia sobre violaciones a los derechos fundamentales del hombre no importando cuál fuere su naturaleza o materia de la violación, pide un informe a la presunta autoridad violatoria, sobre los hechos presentados por el actor, obligando a las autoridades a presentar dicho informe con fundamento en el artículo 27 fracción cuarta de la ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, y el artículo 5 fracción sexta del Decreto que creó la Comisión, artículos antes mencionados.

Como podemos observar, en este caso la Comisión únicamente pide en el informe a la presunta autoridad violatoria, si bien creemos, queriendo decir que aclare los hechos que presenta el actor a modo de defensa, pero no establece así la Comisión requisitos que debe llevar este informe, dejando por lo tanto para que aclare lo que a sus intereses convenga a modo de defensa. Ahora bien, en nuestro caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos es propuesta ahora en su creación con fundamento Constitucional como una garantía individual dentro de todo procedimiento penal en donde con dicha intervención y bajo un procedimiento sencillo que proponemos, dentro del cual también se solicita un informe a la presunta autoridad violatoria que aclaremos en este inciso del capítulo último y que como solución de dicho procedimiento en el caso de comprobar las violaciones hechas por la autoridad señalada, propusimos se le sancionara además de las recomendaciones públicas que emite dicho organismo en las demás violaciones que no son de naturaleza penal ya explicado esto anteriormente.

A manera de aclarar el informe de la autoridad diremos que posteriormente a nuestra proposición, la fundamentación jurídica para obligar a rendir su informe a las presuntas autoridades violatorias de los derechos humanos en el procedimiento penal será, en un primer lugar el artículo

20 fracción tercera de la Constitución y demás relativos de la ley reglamentaria Federal derivada de dicho artículo Constitucional, ambos en proposición para su creación, y de igual manera el artículo 27 fracción cuarta de la ley orgánica de la Administración Pública Federal y del artículo 5 fracción sexta del Decreto que creó la Comisión Nacional, artículos anteriormente comentados, en donde por lo tanto se cuenta con el apoyo de todos los poderes de la Unión para hacer cumplir dichos artículos.

Opinamos también que con nuestra proposición antes comentada ahora cuando la Comisión Nacional detecte alguna violación o le sea presentada alguna queja o denuncia, siempre establecerá por separado un informe previo al que la presunta autoridad violatoria debe presentar, en donde la Comisión le establecerá los hechos que reclaman en su contra presentados por el actor, u observados por la misma Comisión Investigadora del multicitado Organismo, en este caso el Observador, también mencionará las prevenciones a falta del informe o de no presentarse a la audiencia principal antes comentada dentro del procedimiento que realiza la Comisión para sancionar y recomendar en la comprobación de una violación en el procedimiento penal cometida por una autoridad, servidor público o cualquier persona. El informe que se le pide a la presunta autoridad violatoria del procedimiento penal o derechos humanos de algún reclusorio, es muy importante, pues le representa un medio

de defensa inmediato, que si es bien elaborado aclara en el momento hechos presentados por el actor, en este caso el ofendido, presunto, procesado o sentenciado, dependiendo la etapa procesal en que se encuentre la persona al que le han violado sus derechos fundamentales, por lo tanto, dentro del mismo procedimiento o en algún Reclusorio Preventivo al encontrarse detenido o interno.

Proponemos que el informe de la autoridad contenga en un primer lugar el puesto que actualmente ocupa, cuáles son sus deberes u obligaciones dentro de ese puesto, quién es su superior jerárquico y jefe inmediato dentro del empleo, nombre de su defensor y domicilio para recibir notificaciones en caso necesario, si es que nombra defensor o persona de confianza que actúe como defensor, contestación a los hechos que se reclaman en su contra por incisos o numerados y firma. Hay que repetir, que cuando la Comisión recibe o detecta la violación inmediatamente pedirá el informe por escrito al presunto responsable, quien deberá presentarlo dentro del término de cinco días, en donde desde el momento en que le notifique la Comisión a la autoridad la presunta violación, bajo prevención le dirá que si dentro del término de cinco días contados a partir de que reciba la autoridad la queja presentada en su contra, y no presente el informe, le serán afirmativas al instante las violaciones detectadas por el Observador o presentadas en su contra en los hechos narrados en la queja y se procederá inmediatamente a

recomendar y sancionar de la manera antes explicada a juicio de la Comisión.

F.- LA RESOLUCION DE LA COMISION Y LA PENA IMPUESTA.

Como solución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, seguida mediante su procedimiento y habiendo comprobado la violación presentada será la de recomendar públicamente con una afectación moral para la autoridad o persona violatoria de los derechos humanos, no importando la materia o el campo donde se violaron. Así con nuestra proposición además de recomendar, va a sancionar en el caso de las comisiones de violaciones dentro de la materia penal.

Como penas impuestas comprendidas dentro de las sanciones proponíamos a la suspensión, destitución, prohibición de ejercer funciones, empleos, cargos o comisiones y/o multas pecuniarias administrativas. En el caso de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos detecte alguna violación o le sea presentada una queja de una violación en el procedimiento penal, posteriormente a su procedimiento seguido, dictamine además de la recomendación una sanción como solución que en su caso fuera destitución, podrá también imponerse inhabilitación para ejercicio de empleos, cargos o comisiones desde un año hasta veinte, y si fuera suspensión del empleo, cargo o comisión, ésta deberá ser por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

En cuanto a las multas pecuniarias administrativas, se

impondrán por medio de la Comisión Nacional, tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la violación en que incurra la autoridad, servidor público o cualquier persona.

II.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

III.- La antigüedad del servicio.

IV.- El salario que percibe diario, quincenal o mensualmente vigente en el Distrito Federal.

Las multas pecuniarias administrativas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida que corresponda al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal el día de su imposición y como multa mínima será de 90 días y como máxima 1080 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Así mismo, las multas pecuniarias administrativas que se impongan serán destinadas como ingresos del Gobierno del Distrito Federal o de algún Estado de la República que necesite de estos, y en el dado caso de que no se paguen dentro del término señalado, se harán efectivas dichas multas mediante el procedimiento económico coactivo de Ejecución, en donde se podrá interponer ante el Tribunal Fiscal de la Federación algún recurso que impugne dichas multas pecuniarias o en su caso, podrá acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación sin la interposición de ningún Recurso.

Cabe aclarar de que en las demás resoluciones que dictamine

la Comisión Nacional de Derechos Humanos con las sanciones antes mencionadas, dejando fuera las multas pecuniarias administrativas, no se admitirá ningún Recurso o podrán ser impugnadas ante ningún Superior Jerárquico adscrito como Servidor Público.

Es importante comentar como observación final, que si bien anteriormente habíamos señalado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo nuevo, felicitamos su creación, pues era necesaria y creemos que cada día es perfeccionada más y nuestras proposiciones o presentes comentarios fueron elaborados hasta Noviembre del año 1991. Esperamos que en un futuro sean tomados en cuenta para agregar algo más a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CONCLUSIONES CONCRETAS.

PRIMERA.- En la antigüedad no es posible determinar la existencia de derechos en el hombre, así a través de la historia en sus largos períodos de reacomodamiento entre los diferentes pueblos surgen formaciones sociales y políticas dándonos como consecuencia el surgimiento de una serie de garantías y derechos en el hombre que fueron plasmadas en leyes fundamentales o Constitucionales.

SEGUNDA.- Actualmente países del mundo cuentan con un mínimo de derechos fundamentales que otorgan a sus habitantes, en donde si bien encontramos una gran variedad de garantías individuales dentro de sus Constituciones, éstas son limitadas a algunos artículos, con exclusión de algunas Constituciones como la mexicana que cada vez se perfecciona más tomando como referencia la historia y sus Constituciones para ser en la actualidad una de las mejores del mundo.

TERCERA.- Un gran avance de la humanidad entera es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, siendo así una medida correcta y oportuna para nuestro país la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que surge para evitar que se violen estos derechos dentro de la República Mexicana.

CUARTA.- La nueva Comisión Nacional de Derechos Humanos

toma como base en su creación sin duda alguna el Ombudsman, en donde la Comisión tiene características análogas y diferencias con tal Institución, pero esto no implica que no podamos sugerir aspectos nuevos o sugerencias que no se relacionen con características del Ombudsman para el perfeccionamiento de la Comisión Nacional que día a día es mejorada, no olvidando así su objetivo principal.

QUINTA.- Las nuevas Reformas o Adiciones de 1991 a los artículos de los Códigos de Procedimientos Penales como el Federal, fueron propuestas en sus atribuciones por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y constituyen una actualización y modernización dentro del procedimiento penal mexicano.

SEXTA.- En la Reforma Procesal 1991 se ampliaron en general las garantías que protegen al infractor y por ende los derechos jurídicos de los gobernados, pero algunas enmiendas son parciales e insuficientes, esto es limitadas e incompletas frente a las exigencias del derecho procesal contemporáneo y los complejos problemas de la administración de justicia penal.

SEPTIMA.- En el poco tiempo que tiene la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se han observado buenos resultados, ante el número de quejas presentadas

ante el multicitado organismo y sus resoluciones emitidas de Recomendación Pública, pero estos resultados mejorarán cuando al comprobar la Comisión Nacional las violaciones cometidas por una autoridad, servidor público o cualquier persona en la materia o procedimiento penal, además de la recomendación pública con que resuelve, se les sancione ya que es la materia en donde más violaciones se cometen en la actualidad.

OCTAVA.- Es indudable que dicho organismo, el cual fue creado por Decreto, en un futuro sea propuesto a rango Constitucional por los resultados que ha otorgado al pueblo ganándose así su confianza, por lo que sugerimos que cuando esto suceda éste quede establecido además, como una garantía individual de todo inculcado en el proceso penal.

NOVENA.- Las intervenciones de la Comisión Nacional a manera de observación en los procedimientos penales, reclusorios preventivos o centros de readaptación social, será con el fin de evitar o detectar más violaciones y que sean cumplidos los objetivos sugeridos día a día por la misma Comisión.

DECIMA.- La intervención directa de la Comisión Nacional en los procedimientos penales por medio del Observador, no influirá para su continuación normal de los procedimientos, pues al contrario, con su intervención los

agilizará para que se cumpla con los términos que contienen los Códigos Procesales y la Constitución.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Burgoa Ignacio, Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 1988, Vigésima Primera Edición.
- 2.- Castro Juventino V., Lecciones de Garantía y Amparo, Edit. Porrúa, México, D.F., 1981.
- 3.- Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, D.F., 1979, 3a. Edición.
- 4.- Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, D.F., 1976, Segunda Edición.
- 5.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, Tomo XII, Derechos del Pueblo Mexicano, Edit. Porrúa, México 1982, Tercera Edición.
- 6- Fernando Flores Gómez, Gustavo Carvajal Moreno, Manual de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, México 1976, Primera Edición.
- 7.- Luis Bazdrech, Garantías Constitucionales, Edit. Trillas, México, D.F., 1988, 3a. Edición.

- 8.- Madrid Hurtado Miguel de la, Estudios de Derechos Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977.
- 9.- Martínez de la Serna Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1983, Primera Edición.
- 10.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1970, 10 Edición.
- 11.- C. Arellano García, Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, México, 1983, Volumen II, Primera Edición.
- 12.- Sepúlveda César, Derecho Internacional, Edit. Porrúa, México 1, D.F., 1981, Duodécima Edición.
- 13.- Anexos del Primer y Segundo Informe Semestral de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Editado por la misma CNDH, México, 1990-1991.
- 14.- Héctor Fix Zamudio, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos, Editado por la CNDH, Colección Manuales, México, D.F., 20 Abril 1991.
- 15.- Jesús Rodríguez y Rodríguez, Estudio sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales, Editado

por la misma CNDH, en México, D.F., Diciembre 1990.

- 16.- Guillermo Colín Sánchez, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Edit. Porrúa, México, 1990, Décima Segunda Edición.
- 17.- Silva Silva Jorge Alberto, Derecho Procesal Penal, Edit. Harla, México, 1990.
- 18.- Nueva Enciclopedia Temática, Tomo XII, Edit. Cumbre S.A., México, D.F., 1978, Vigésima Segunda Edición.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Trillas, México, D.F., Junio 1991, Octava Edición.
- 2.- Códigos de Procedimientos Penales (Leyes y Códigos de México), Edit. Porrúa, México, D.F., 1988, 38 Edición.
- 3.- Código de Procedimientos Penales para el D.F., Ediciones Delma, S.A. de C.V., México, Junio de 1991, Tercera Edición.
- 4.- Código Federal de Procedimientos Penales, Ediciones

Delma, S.A. de C.V., México, Mayo de 1991, Cuarta Edición.

- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, México 1991, 25 Edición.

"DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION CONSULTADOS"

Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, de fechas:

- 1.- México, D.F., miércoles 6 de Junio de 1990.
- 2.- México, D.F., miércoles 1 de Agosto de 1990.
- 3.- México, D.F., martes 8 de Enero de 1991.

HEMEROGRAFIA

- 1.- Análisis y Actuación Jurídica "Acta" (revista), Edit. Metropolitano, No. 1, México, D.F., Diciembre 1990.
- 2.- Camposeco Cadena Miguel Angel, Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, material reproducido como apoyo documental del curso-taller "El

Proceso Legislativo" organizado por la Oficialía Mayor de la Gran Comisión de la H. Cámara de Diputados de la LIV Legislatura, México, D.F., Septiembre de 1990.

- 3.- Fernando García Cordero, La Reforma Procesal Penal 1991, suplemento especial de la revista Acta, Edit. Metropolitano, México, D.F., 1 de Enero de 1991.
- 4.- Los Derechos Humanos de los Mexicanos, folleto editado por la CNDH, México, 1990.
- 5.- Primer Informe Semestral, Junio-Diciembre de 1990, folleto editado por la CNDH, ciudad de México, a 13 de Diciembre, 1990.
- 6.- Segundo Informe Semestral, Diciembre 1990-Junio de 1991, folleto editado por la CNDH, México, 1991.