

263  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION  
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA  
DE EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**IMELDA NOEMI GONZALEZ BARRERAS**



CIRCUITO UNIVERSITARIA



1997.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**Doy gracias a  
Dios, a mis padres, hermanos y  
a todos aquellos que me brindaron  
su apoyo para la culminación de este trabajo**

***A la memoria del Lic. Fernando Martínez Inclán***

## INDICE

### LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES

#### INTRODUCCION

Pag.

#### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LOS DE DERECHOS HUMANOS

A)	Defensa de los derechos humanos en la antigüedad	
1.	Edad antigua	1
2.	Grecia y Roma	1
a)	Grecia	2
b)	Roma	2
3.	El Cristianismo y la Edad Media	3
a)	El cristianismo	3
b)	La edad media	3
-	Inglaterra	4
-	España	5
4.	Renacimiento e Ilustración	6
5.	Las modernas declaraciones	7
a)	Las colonias inglesas en América	7
b)	Francia	8
B)	Surgimiento y evolución de la figura del <i>Ombudsman</i>	
1.	El nacimiento del Ombudsman	10
2.	Evolución de la figura del Ombudsman	10
a)	Funciones	12
b)	Funcionarios bajo la figura del Ombudsman	13
c)	Autonomía	13
d)	La actividad del JO	13
e)	Conducta a seguir por el JO en caso de encontrar anomalías en las actividades desempeñadas por los funcionarios	14
3.	Proyección internacional de la	

	figura del Ombudsman	15
a)	Características generales de todo Ombudsman	
	- Autonomía e independencia	15
	- Publicidad	16
	- Aptitud de investigación	16
	- Imparcialidad	16
	- Capacidad resolutoria y autoritas	16
	- Rendición de informes	17
4.	Diversos tipos de Ombudsman	17
a)	México	18
b)	Reino Unido	18
c)	Francia	19
C)	Introducción y desarrollo del Ombudsman en México	20
1.	Procuraduría de los pobres	21
2.	Procuraduría Federal del Consumidor	22
3.	Dirección de la defensa de los derechos humanos del Estado de Nuevo León	23
4.	Procuraduría de vecinos del municipio de Colima	24
5.	Defensoría de los derechos universitarios	24
6.	Procuraduría para la defensa del indígena del Estado de Oaxaca	26
7.	Procuraduría Social de la montaña y asuntos indígenas del Estado de Guerrero	26
8.	Procuraduría de Protección ciudadana del Estado de Aguascalientes	27
9.	Defensoría de los derechos de los vecinos del municipio de Querétaro	28
10.	Procuraduría del Departamento del Distrito Federal	28
11.	Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación	29

## CAPITULO II

### LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A)	Decreto presidencial del 6 de junio de 1990, para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	32
	Reglamento Interno, Diario Oficial de la Federación del 1° de agosto de 1990	36
B)	Decreto constitucional del 28 de enero de 1992, por el cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos se integra a la Constitución General de la República	38

<b>C)</b>	<b>Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</b>	<b>40</b>
1.	Título I de la Ley y Título I del Reglamento Interno	41
2.	Título II de la Ley y Título III del Reglamento Interno	43
3.	Título II del Reglamento Interno	49
4.	Título III de la Ley y Título III del Reglamento Interno	50
5.	Título V de la Ley y Título V del Reglamento Interno	57
6.	Título VI de la Ley y Título VI del Reglamento Interno	57

### CAPITULO III

## RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA PENITENCIARIA EN EL AMBITO FEDERAL

<b>A)</b>	<b>Naturaleza jurídica de las recomendaciones</b>	
1.	Características de las recomendaciones. Artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	59
a)	Públicas	60
	-Gaceta de la CNDH	60
	-Informes de la CNDH	61
	-Espacios en prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación	61
b)	Autónomas	62
c)	No vinculatorias	63
2.	Elementos de una recomendación. Artículo 133 del Reglamento de la Comisión Nacional	63
a)	Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos	64
b)	Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos	64
c)	Situación jurídica	64
d)	Observaciones	64
<b>B)</b>	<b>Procedimiento para la emisión de una recomendación</b>	<b>65</b>
<b>C)</b>	<b>Procedimiento para la emisión de una recomendación en materia penitenciaria</b>	<b>69</b>
1.	Presentación de la queja	69
2.	Admisión de la queja	70

3.	Calificación de la queja	71
4.	Investigación	71
5.	Elaboración del proyecto de recomendación	72
6.	Emisión de la recomendación	73

#### CAPITULO IV

### RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE EJECUCION DE SENTENCIAS EN EL AMBITO FEDERAL

<b>A)</b>	<b>Sanciones privativas y no privativas de la libertad en el ámbito federal</b>	<b>74</b>
1.	Sanciones privativas de la libertad en el ámbito federal	76
2.	Sanciones no privativas de la libertad en el ámbito federal	77
	a) Trabajo en favor de la comunidad	82
	b) Semilibertad	85
	c) Tratamiento en libertad	87
	d) Multa	88
<b>B)</b>	<b>Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad en el ámbito federal</b>	<b>90</b>
1.	Hechos	91
2.	Evidencias	91
3.	Observaciones	92
4.	Recomendaciones	93
<b>C)</b>	<b>Eficacia en el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad en el ámbito federal</b>	<b>94</b>
1.	Hechos	95
2.	Evidencias	97
3.	Observaciones	97
4.	Recomendaciones	99
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>107</b>
	<b>APENDICES</b>	<b>109</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>124</b>

## INTRODUCCION

Desde la edad antigua hasta la época actual ha existido una necesidad del hombre por la justicia, necesidad que ha ido cambiando de acuerdo a las diversas etapas históricas; dicha justicia se ha visto desde un punto de vista más humanista, reconociendo derechos incluso a quienes han cometido un delito.

En la actualidad debido al contexto social, existe un gran interés por salvaguardar los derechos fundamentales, de esta manera, se han creado una serie de organismos para poder llevar a cabo dicha tarea; así, encontramos que dentro de la evolución de los mismos y como resultado final se ha creado en nuestro país un organismo que se dedica específicamente a tratar tales asuntos y, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos se inicia con la presentación de una queja; o bien, de oficio, o comunicado que presuntamente han sido violados los derechos humanos, este procedimiento puede derivar en recomendaciones, documentos de no responsabilidad y conciliación. Las recomendaciones, tema a tratar, carecen de coercitividad y tienen su apoyo en la fuerza moral y opinión pública del organismo y su titular; respecto al particular se han emitido entre otras, recomendaciones en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad.

Mucho se ha dicho en torno al "trillado" tema de las sanciones no privativas de la libertad; sin embargo, con gran seguridad podemos asegurar que se trata de un tipo de sanciones acordes a las necesidades presentes, para lo cual es necesaria su aplicación eficaz y congruente con la realidad que se vive en nuestro país, que no sea palabra muerta, que se cumpla con los objetivos resocializadores y sobre todo porque podrían ser un cambio en el sistema penitenciario mexicano.

El tema de las sanciones no privativas de la libertad resulta muy tratado en teoría y, en sentido estricto, olvidado en la práctica. Así, la Comisión Nacional a través de sus recomendaciones puede y debe colaborar en el cumplimiento y aplicación de las medidas alternativas a la prisión y con ello, avanzar en las condiciones actuales del sistema penitenciario mexicano.

Así, resulta importante conocer la situación que guardan las recomendaciones emitidas por la CNDH, sobre la ejecución de sanciones no privativas de la libertad; para lo cual se estableció como rango un muestreo desde el año de 1993 hasta 1995, periodo en el que han sido emitidas y, de esta manera conocer su eficacia en el cumplimiento de las mismas; más aún cuando las recomendaciones no son obligatorias



y coercitivas frente a las autoridades de alto nivel, a las cuales han sido dirigidas por violaciones a derechos humanos.

Para saber la eficacia de las resoluciones de este distinguido organismo, en materia de ejecución de sanciones no privativas de la libertad, estructuramos este trabajo como sigue:

En el capítulo primero consideramos conveniente realizar un análisis retrospectivo de los derechos humanos desde la antigüedad, el surgimiento de la figura del *Ombudsman* en Suecia y su influencia en el desarrollo de diversos órganos en nuestro país.

El capítulo segundo es enfocado concretamente, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; así, realizamos un acercamiento a su origen, al decreto constitucional por el cual se integra a la Constitución General de la República; además, como elemento indispensable, analizamos su estructura y funcionamiento a través de su Ley y Reglamento Interno.

El capítulo tercero lo dedicamos particularmente, a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia penitenciaria. En primer lugar ubicamos la naturaleza jurídica de las recomendaciones y concluir particularmente, conociendo el procedimiento para la emisión de una recomendación en materia penitenciaria.

Finalmente, en el capítulo cuarto nos dedicamos a estudiar las recomendaciones de la CNDH en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad. Iniciamos con una delimitación entre sanciones privativas y no privativas de la libertad en el ámbito federal, después estudiamos a fondo las recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional en materia de ejecución de sanciones no privativas de la libertad en el ámbito federal. Por último, realizamos un profundo análisis de la eficacia en el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH en la materia que nos ocupa, para concluir con la trascendencia de la fórmula, entre más recomendaciones, sobre sanciones no privativas de la libertad sean totalmente cumplidas y en forma eficaz, habrá un aumento en la aplicación y ejecución de estas en el territorio nacional.

Todos y en particular aquellos que nos hemos inclinado por el camino de la justicia; debemos considerar acercarnos a la actividad de este tipo de organismos para conocerlos realmente y, en la medida de lo posible, aportar lo que creamos conveniente y no lo haremos solo a estos, sino también al conocimiento jurídico, lo cual espero proporcionar, por mínimo que sea, con este trabajo.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Desde el origen de la humanidad hasta la época actual ha existido una necesidad del hombre por la justicia; necesidad que ha ido cambiando conforme a la ideología predominante en las etapas históricas y a través de las cuales se ha desarrollado el concepto de los derechos humanos, la génesis de los mismos es fijada de acuerdo a la tesis filosófica adoptada *iusnaturalista o positivista*; pero independientemente de ello, resulta importante conocer cuales fueron las raíces que forjaron estos derechos desde la antigüedad y la evolución de los mismos hasta nuestros días.

#### A) DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ANTIGÜEDAD

##### 1. Edad antigua

No se tiene conocimiento alguno de la existencia de una sociedad en la edad antigua bajo un régimen de gobierno en el cual se aplicara, como tal, el concepto de derechos humanos; sin embargo, había pueblos en los cuales se tomaban ciertas medidas para proteger a sus integrantes de la actividad del gobierno; por ejemplo, el Código de Hammurabi en Babilonia, documento normativo con carácter social pues se establecían derechos comunes a los hombres, en él se describían estos aún por encima de la voluntad del rey como los referentes a la familia, la regulación de precios, restricciones a la esclavitud por deudas, la propiedad, entre otros.

Otro ejemplo de los derechos humanos es el Decálogo en donde se regulaba una forma de protección a la vida al prohibir el homicidio.

En tanto en otros pueblos, como en la India -500 años a. C.- Buda ya predicaba la igualdad de todos los hombres. En Israel la ley de Jehová establecía obligaciones a gobernantes y gobernados. Confucio, en su época, ya hablaba de ideas democráticas.

Así, en forma primitiva se presentaban, de alguna manera, ciertos derechos del individuo frente a la actividad de los gobernantes.

##### 2. Grecia y Roma

"Posteriormente en los siglos X a.C. a V d.C. las culturas griega y romana desarrollaron el concepto de derecho natural (Derecho de gentes para los romanos), y con él la corriente del iusnaturalismo fundamentado en la razón, que serviría para acercar a los hombres entre sí".<sup>1</sup>

#### a) Grecia

En la culminación de la organización política griega ya se consideraba al hombre como individuo libre.

Durante esa época se encargó al filósofo Solón la elaboración de leyes a través de las cuales se evitaría una rebelión del pueblo, y entre otras cosas: "prohibió la prisión por deudas, dio a los campesinos la propiedad de una parte de tierra que hasta entonces había pertenecido exclusivamente a los nobles, y limitó la cantidad de tierra que cada ciudadano podía tener".<sup>2</sup>

En tiempos de Pericles se instauró la democracia directa en donde había una participación de los ciudadanos en la gestión de asuntos públicos, sin embargo, los artesanos y esclavos no gozaban de la misma.

Se estableció el concepto de dignidad humana a través de la idea de leyes no escritas, superiores incluso a la organización política.

#### b) Roma

En aquella época se da la génesis del derecho natural estableciendo reglas que regulaban los derechos y conducta del hombre.

Se desarrollaron tres etapas en el pueblo romano, siendo: monarquía, república e imperio.

"En el período monárquico, los derechos políticos del ciudadano romano que forma parte de los Comicios Curiales, se reducían a escuchar los informes de las decisiones tomadas por el rey y el Senado. La plebe no intervenía en este dominio".<sup>3</sup>

En la república prevaleció un régimen autoerótico, la clase rica era quien se encargaba de los asuntos públicos. En la Ley de las XII Tablas -siglo V a. C.- se contemplaba la formalidad en los juicios y la igualdad de los individuos ante la ley, también aseguraba la propiedad y la libertad, antecedentes de algunas garantías individuales.

Ya en el imperio a través de las ideas del derecho natural se estableció una nueva visión acerca de los derechos del individuo, lo cual no ocurrió con los derechos políticos como en la república.

<sup>1</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena. Manual de capacitación, derechos humanos. 2ª edición. Ed. CNDH. México, 1993. p. 24.

<sup>2</sup> Hatzdresch, Luis. Garantías constitucionales, curso introductorio actualizado. 1ª edición. Ed. Trillas. México, 1992. p.39.

<sup>3</sup> Cassin, Et Al. Veinte años de evolución de los derechos humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1974. p. 481.

### 3. El Cristianismo y la Edad Media

#### a) El Cristianismo

"A partir del siglo IV el cristianismo es la religión oficial del imperio romano y es también una religión conquistadora que se impone o es impuesta a los pueblos de la romanía e incluso a los bárbaros del exterior".<sup>4</sup>

El contenido del mensaje del cristianismo y la expansión de su doctrina acerca de la igualdad de los hombres y mujeres ante Dios, otorgaba a los individuos, sin excepción, la misma titularidad de derechos "que constituyó un antecedente del reconocimiento de la igualdad de las personas ante la ley".<sup>5</sup>

Se desarrolló el concepto de libertad, inherente a todo ser humano, las ideas de: caridad, solidaridad, equidad y dignidad humana que deberían aplicar todos los hombres como miembros de una familia y de una sociedad de la cual forman parte.

A lo largo de esta etapa la fuerza era determinante en el origen de los derechos a diferencia de la protección brindada a los ciudadanos durante la época del imperio romano.

#### b) Edad Media

La Edad Media inició a la caída del imperio romano en 476 y concluyó al acaecer la toma de Constantinopla por manos turcas en 1453; marcando un importante período en la historia de la humanidad.

En esta época la filosofía predominante fue la del cristianismo, la cual fusionada a la ideología iusnaturalista dio como resultado el denominado *iusnaturalismo cristiano*.

"A partir del siglo VII, el concepto de estado se obscureció poco a poco y desapareció, superado por el de vínculos personales".<sup>6</sup>

A pesar de la influencia doctrinaria del cristianismo sobre la conceptualización del individuo, hacia el interior de la sociedad medieval existía una estratificación, un *status* determinado por el nacimiento, es decir, se regulaba por un principio de herencia que fijaba obviamente la situación jurídica que guardaban los individuos dentro del entorno social.

De acuerdo al estamento, *status*, se determinaba lo que se denominó como derechos estamentales otorgados por los monarcas; éstos en un principio fueron conferidos al clero, luego a los nobles -de derecho público y privado- y más tarde al resto de los habitantes.

<sup>4</sup> Historia de la humanidad. Tomo IV. 3ª edición. Ed. Planeta Barcelona, España, 1981 p. 115

<sup>5</sup> Monroy Cabra, Marco Gerardo. Los derechos humanos. Ed. Temis Bogotá, 1989, p. 31

<sup>6</sup> Cassin, Op. cit. p. 482.

Se establecieron derechos y obligaciones entre los señores y los reyes, sobre todo en el contexto financiero. La situación de los vasallos era distinta pues únicamente conocían la soberanía establecida por el señor feudal respetando el contrato de feudo e ignorando la soberanía establecida por el rey.

El lugar de los siervos, a diferencia de los esclavos romanos, era el goce de personalidad aunque carecían de capacidad en el derecho público y físicamente eran propiedad del señor feudal.

Los derechos y obligaciones otorgados recíprocamente entre monarcas y señores, podría decirse, tenía la calidad de verdaderos contratos y se establecieron como una consecuencia obvia para regular los excesos del poder soberano; las denominaciones con las cuales se conocían fueron: pactos, cartas, y fueros-en España..

"Estos documentos aparecen en toda Europa occidental, dando lugar además al desarrollo social y económico de las ciudades".<sup>7</sup>

Podría decirse que esta serie de documentos, con gran difusión en aquella época, son la base del surgimiento de las declaraciones que se proclamaron posteriormente durante el siglo XVIII, por ejemplo; la carta de los derechos del hombre y del ciudadano. Las diferencias entre ambos consisten en que las cartas medievales se caracterizaron:

1o. Por ser restricciones de poder real, que vienen a reconocer, por lo general, privilegios y derechos ya existentes u observados con anterioridad.

2o. Por manifestarse a través de documentos diversos, sin enlace orgánico ni sistemático.<sup>8</sup> Esto dio como consecuencia que los provechos obtenidos sólo fueran para un grupo de individuos.

Por otro lado, "las modernas declaraciones se inspiraron en la creencia de que era posible deducir mediante la razón principios con validez universal y perenne de los cuales derivaron los derechos humanos".<sup>9</sup>

A pesar de la marcada diferencia existente entre las antiguas y modernas declaraciones; las primeras de alguna manera -on una forma primitiva de reconocerlos.

Las declaraciones más sobresalientes fueron las que se llevaron a cabo en Inglaterra y España.

#### - Inglaterra

Varios autores atribuyen el origen de estas declaraciones al pueblo inglés, pero independientemente de ello, destacó por su trascendencia la *Carta Magna Inglesa*, contrato establecido entre los obispos y barones ingleses con el rey Juan Sin Tierra en el año de 1215.

<sup>7</sup> Alemnay Verdaguer, Salvador. Curso de derechos humanos. Ed. Bosch, casa editorial, S. A. Barcelona, 1984. p. 24 y sigs.

<sup>8</sup> Casan Toñeñas, José. Los derechos del hombre, 4ª. edición. Ed. Reus. S. A. Madrid, 1992 p. 106

<sup>9</sup> Padilla M., Miguel. lecciones sobre derechos humanos y garantías. 2ª. edición. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires. p. 38.

Según el autor Rodolfo Lara Ponte, el origen de la Carta Magna tiene como fundamento la inconformidad que existía hacia el gobierno arbitrario del rey Juan Sin Tierra, pues se incrementaron las obligaciones feudales y por otro lado hubo una disminución de derechos y privilegios.

En esta carta se establecieron garantías a los nobles y hombres libres; su contenido entre otras cosas era:

"no ser arrestado o sancionado sin luego de un juicio legal de sus pares o la ley del país; la de obtener justicia sin demora; la de entrar y salir del reino con plena libertad, la de no pagar impuestos que no hubiesen votado sus representantes".<sup>10</sup>

Mediante ésta declaración definitivamente se constituyó un antecedente de la positivación de los derechos fundamentales, así por ejemplo: en 1628 (petición de rights) petición de derechos con Carlos I, en 1679 con Carlos II el (Habeas Corpus) que impedía toda detención arbitraria, y la Declaración de derechos (Bill of rights) en 1689.

La importancia de esta declaración radica en el avance que se constituyó en la historia de los derechos fundamentales, pues de alguna manera se cambiaron las condiciones referentes a la relación gobernante y gobernado, y por ende, marcando la pauta de una serie de documentos que confirmaron y desarrollaron el contenido de aquella carta de 1215.

#### - España

En forma paralela aparecen en España los fueros, estos eran pactos celebrados entre los monarcas y las cortes: De los más destacados se encuentran el celebrado en las cortes de León en 1188 por el rey Alfonso IX y el reino que se encontraba representado por obispos, magnates y ciudadanos que fueron elegidos por el mismo reino. El contenido de este pacto radicaba en que el monarca se comprometía bajo juramento a respetar la paz y la justicia; en algunos preceptos se plasmaron garantías de tipo personal, por ejemplo: la inviolabilidad del hogar, la seguridad, las garantías de audiencia y propiedad, entre otras.

Otro importante ejemplo es el de la monarquía Aragonesa. Vale la pena destacar que en Aragón existía una división de poderes establecida entre la aristocracia y el rey, y si bien existía un reconocimiento de derechos estos eran para los nobles, se favorecía a la aristocracia; sin embargo, estos privilegios se fueron propagando hasta llegar al pueblo.

Se formaron las llamadas "Hermandades de la Unión" y a través de sus exigencias tuvieron logros destacados, por ejemplo, el llamado Privilegio General otorgado por Pedro III -como consecuencia de la presión ejercida en 1823 por las cortes de Tarazona- a las cortes de Zaragoza, confirmado en 1348 por Pedro IV. En este pacto se establecieron garantías de gran importancia como las de inviolabilidad de las personas y la propiedad.

---

<sup>10</sup> *ibid.* p.38

También se incrementaron las atribuciones de la autoridad denominada Justicia Mayor cuyas funciones -según nos comenta el autor José Castán- era la de fallar pleitos, mantener el imperio de la ley, así como de perseguir los casos de desafuero.

Lo ya señalado tan sólo constituye una muestra de los diversos fueros que existieron en España, y de alguna manera, integran la garantía de los derechos otorgados por los mismos monarcas; lo cual podríamos considerar como uno de los primeros antecedentes que a través de la historia vinieron a consolidar los derechos fundamentales del hombre.

Las ideas forjadas durante la edad media, y de las cuales hemos venido haciendo hincapié, permitieron el desarrollo de las doctrinas de algunos autores como Santo Tomás de Aquino al hablar de la supeditación del derecho positivo al derecho natural. Vitoria, Las Casas, Soto y Suárez, con su ideología influenciada con motivo del descubrimiento y colonización de las nuevas tierras de la Corona española, hablaban de los derechos personales de los habitantes de estos territorios, o bien, Vázquez de Menchaca con la propagación de la expresión iura naturalia, es decir, "los derechos naturales que poseen los individuos con base al Derecho natural. Con Locke, la defensa de los derechos naturales a la vida, la libertad y la propiedad se convierte en el fin prioritario de la sociedad civil y el principio legitimador básico del gobierno. Mientras Pufendorf cifro en la dignidad humana el postulado del que deriva su sistema de derechos naturales".<sup>11</sup>

"En realidad, la Edad Media no desconocía que todos los hombres más allá de su status social y político, participaban de un orden ético-natural cuyos principios de base, procedentes del estoicismo antiguo y del cristianismo, son la unidad del género humano, la dignidad de la persona humana, hecha a imagen y semejanza de Dios, la igualdad esencial de los hombres".<sup>12</sup>

De esta manera se cierra un capítulo más en la historia de la humanidad y a través de la cual las ideologías, doctrinas y luchas del hombre, en cierta medida, conceptualizaron los derechos del hombre, lo cual dio pauta a que se generaran las modernas declaraciones de derechos.

#### 4. Renacimiento e Ilustración

El presente rubro comprende de los siglos XV al XVII y abarca, en forma general, algunos de los elementos que dieron origen al reconocimiento de derechos.

Durante el renacimiento se retomaron, en varios campos, conceptos e ideas de la época clásica, lo cual obviamente repercutió en la conceptualización del individuo; la idea de Dios en un primer plano es reemplazada y se toma como eje principal al mismo hombre. Las consecuencias fueron positivas al verse reflejadas más adelante en los derechos del hombre.

Hace su aparición en el escenario histórico la llamada Reforma, etapa que se caracterizó por la proclamación de los diversos grupos religiosos; primero por una

<sup>11</sup> Pérez Luño, Antonio. Los derechos fundamentales. 3a. edición. Ed. Tecnos. Colección Temas clave de la constitución española. Madrid, 1988. p. 31

<sup>12</sup> Truyol y Serra, Antonio. Los derechos humanos. 3ª edición. Ed. Tecnos, S. A. Madrid, 1984. p. 12

tolerancia religiosa; después por una libre conciencia que desembocó finalmente en la defensa de la libertad religiosa y con ella la de expresión; se llevó al extremo esa situación por un grupo que pregonó, incluso, la separación del binomio iglesia-estado. Esta situación fue utilizada como escudo de los príncipes protestantes al fundamentar y justificar su poder como emanado del mismo Dios.

Las monarquías existentes no fueron obstáculo para permitir la continuación en el desarrollo de la positivación de los derechos del hombre, un ejemplo claro de ello fue Inglaterra en 1689 con lo que se denominó Bill of Rights; una promulgación del parlamento y sancionada por Guillermo de Orange en donde se "garantiza los derechos civiles en Inglaterra y contiene las libertades reivindicativas por el pueblo y reconocidas por el rey".<sup>13</sup>

En el terreno de la doctrina se desarrollaron ideologías con una trascendencia importante; entre los principales exponentes destacaron: Rousseau, Locke, Montesquieu que en general propugnaron a favor de: la propiedad, la libertad e igualdad y de derechos inherentes al hombre por su propia naturaleza.

La actividad desarrollada en este lapso ya dejaba la puerta abierta a las denominadas modernas declaraciones que fueron la base de las revoluciones francesa y norteamericana, y no sólo ello, sino también dio lugar a uno de los actuales derechos, el de la libertad religiosa, de gran valor en nuestros días.

## 5. Las modernas declaraciones

Las declaraciones de derechos primero en los estados de América del Norte y luego la francesa, constituyeron el punto de partida de una serie de instituciones que reafirmaron las libertades y derechos del hombre, cuya consecuencia fue su expansión en Europa y en el continente americano.

### a) Las colonias inglesas en América

El 29 de junio de 1776 tuvo lugar la declaración del Estado de Virginia o los Bill of Rights, del Buen pueblo de Virginia redactada por George Mason.

En el contenido de este documento se encontraban reflejadas las ideas sobre el individuo y el iusnaturalismo que establece derechos inherentes al hombre por el solo hecho de serlo, además de ser inalienables e imprescriptibles. Su artículo primero versaba literalmente "todos los hombres son por su naturaleza libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad" (art. 1o.).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Monroy Cabeza, Op. cit. p. 32.

<sup>14</sup> Lara Pomte, Rodolfo. Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano. 1ª edición. Ed. II. Cámara de Diputados-UNAM., México, 1993. p. 33



Se establecen los derechos a la vida, la libertad, la igualdad, la búsqueda de felicidad y la seguridad; pero la importancia de éstos radicó en la idea de universalidad, es decir, ya no únicamente se concretaban, como en las antiguas declaraciones, a tan sólo el reconocimiento de derechos de un cierto grupo o estamento pues se englobaba a todo hombre, que dada su naturaleza, era portador de esos derechos y las leyes -derecho positivo- se encargaban de garantizarlos.

En un apartado más se establecía que "toda autoridad esta basada en el pueblo, y por ende, se deriva de el mismo, tanto es así, que todos los magistrados son administradores y servidores, y en todo tiempo deben obediencia".<sup>15</sup>

A lo largo del contenido de la declaración se contienen también: la libertad de prensa, conocer la causa de detención del acusado, la división de poderes, entre otras.

A raíz de los Bill of Rights de Virginia se desencadenan una serie de declaraciones en diversos estados, por ejemplo: Pensilvania, Carolina del Norte, Maryland, Massachussets, y Vermont.

Finalmente, el 4 de julio de 1776 se lleva a cabo la declaración de independencia. El contenido de la misma se inspiró en las ideas del contrato social y del iusnaturalismo; se retoman algunos derechos de la declaración de Virginia, pero la nota distintiva fue el deber del pueblo a la sublevación contra un gobierno que abuse del poder.

De esta manera los derechos del hombre hacen su aparición en el escenario del constitucionalismo.

Fueron varios los elementos que surgieron como consecuencia de las declaraciones de Virginia y de independencia, pues en primer lugar; ya no se hablaba únicamente de estamentos ya que todo tendría un carácter universal y existía el deber de sublevación contra un gobierno que abuse de su poder. Todos estos elementos resaltan ya el carácter racional del Derecho Natural; principios a través de los cuales ya se gestaba una nueva declaración en el continente europeo.

#### **b) Francia**

El 26 de agosto de 1789 la Asamblea Nacional Constituyente vota y aprueba la declaración de derechos del hombre y del ciudadano promulgada el 3 de noviembre del mismo año.

El iusnaturalismo ejerció gran influencia sobre esta declaración, cuyo pensamiento es recopilado a lo largo de sus diecisiete artículos y al igual que en norteamérica se reafirmó, aunque en forma más general la nota de universalidad de los mismos, esto es, ya no se contemplaban sólo los derechos de un grupo, estamento o territorio, sino los de todo hombre.

También se advirtió en su contenido un pensamiento liberal e individualista.

<sup>15</sup> Traverso, Juan Antonio. *Derechos humanos y Derecho Internacional*. Ed. Helasta S.R.L. Buenos Aires, 1990, p. 13

Se establecía la igualdad y libertad de los hombres desde su nacimiento y las distinciones tendrían como fundamento el bien común. En su artículo segundo se plasmó la idea del individualismo e interés personal al señalar que el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Más adelante en el artículo cuarto de dicha declaración se consagró que la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otros; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.

Así se establecen los derechos del hombre frente al estado y del ciudadano como miembro de una sociedad de la cual forma parte.

Otros derechos contemplados fueron: la libertad de expresión, religión e imprenta.

Sobre esta etapa podemos afirmar que:

Primero. No cabe duda que las condiciones histórico-sociales de la época fueron el ambiente adecuado para el surgimiento de declaraciones de derechos del hombre y del ciudadano, superando por su contenido y alcance, a las declaraciones de norteamérica con lo cual se marcó el principio de un cambio evolutivo en la forma de conceptualizar los derechos del hombre.

Segundo. Los doctrinarios no se conformaron con afirmar la existencia de derechos; era necesaria ya la positivación a través del poder legislativo como representante del pueblo así, los derechos humanos en la sociedad serían establecidos por medio del derecho positivo.<sup>16</sup>

Tercero. A diferencia de norteamérica, en donde se hicieron varias declaraciones, en Francia se estableció, en una sola declaración, un conjunto de derechos con carácter universal.

Cuarto. A partir de los preceptos de la declaración francesa se inicia un cambio en el constitucionalismo mundial al ser contemplados sus postulados, como modelo, en un número cada vez mayor de territorios.

Todos estos antecedentes reunieron los elementos necesarios para acoger, posteriormente, un nuevo número de instituciones, organismos y mecanismos de protección al individuo; un claro ejemplo de ello fue la institución del Ombudsman, surgida en Suecia durante el año de 1809 como protección a los ciudadanos.

## **B) SURGIMIENTO Y EVOLUCION DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN**

---

<sup>16</sup> Treviño Op. cit. pp. 14 y 15

El Origen de la figura del *Ombudsman*, se localiza en la historia del constitucionalismo sueco. Sus ideas pronto fueron acogidas, con características propias en diversos lugares del mundo a consecuencia de la actividad administrativa y como necesidad de una realidad social en defensa de los intereses y derechos de los gobernados.

## 1. El Nacimiento del Ombudsman

Su creación es el resultado de un proceso histórico cuyo inicio se localiza en Suecia durante la época de la monarquía absoluta y, como consecuencia de ello, la existencia de un control tanto de jueces como de funcionarios por parte del rey. Así, a fines del siglo XVI se creó la figura del "*Preboste de la Corona*", cuya principal ocupación consistía en vigilar y fiscalizar la actuación de la administración de justicia de su territorio como representante del rey.

Posteriormente estas funciones fueron sustituidas a cargo del Procurador de la Corona de la Corte de apelaciones de Estocolmo.

Bajo el reinado de Carlos XII se crea, a través del decreto del 26 de octubre de 1713, la Oficina del Canciller de Justicia cuya denominación fue la de Procurador Supremo -*Högste Ombudsmannen*- y su función primordial era la de vigilar la actuación de los servidores públicos, la administración de justicia y la debida observancia de la ley.

Para 1719 su denominación sufre una metamorfosis por la de -*Justitiekansler*- ó JK, aunque sus actividades continuaron siendo las mismas, además de encontrarse supeditado a la corona al ser nombrado por el rey. Pero a mediados del siglo XVIII -año de 1760 aproximadamente- éste ya no es nombrado por el monarca, sino por los representantes de los cuatro estados ó estamentos, situación que prevaleció hasta que en 1772, con el rey Gustavo Adolfo III, volvió a depender de la corona al ser nombrado por ésta y de encontrarse supeditado al consejo.

La actividad del JK del período 1766 a 1772- es considerada como un antecedente del *Justitiekombudsman* cuyo pensamiento fue plasmado más tarde en la Constitución Sueca de 1809.<sup>17</sup>

## 2. Evolución de la figura del Ombudsman

A partir del año de 1806 el parlamento -*Riksdag*- inicia la recuperación de su poder hasta promulgar una nueva constitución el 6 de junio de 1809, en donde ya se institucionaliza el *Justitiekombudsman*.

Dante Barrios de Angelis nos da una nomenclatura muy precisa acerca de la palabra *Ombudsman*.

*Ombudsman* es una palabra compuesta de tres partes principales que son:

<sup>17</sup> Rudholm, Sten. "Los Guardianes de la Ley en Suecia", en la obra de Kowal, Donald. *El Ombudsman*. Trad. de Suárez, Eduardo, México, 1973, F.C.E., p. 49 y sigs.

El prefijo *om* y la raíz *bud*, además se agrega al final de *bud* una *s* que resulta ser una función genitiva y del sustantivo simple *man* que sería la tercera parte de la palabra.

El prefijo *om* del alemán *um* y del holandés *om*, movimiento alrededor de un punto medio; entorno; hacia.

*Bud* es equivalente al alemán *bote*, al flamenco *bode*, que significa enviado, embajador, delegado o comisionado y *Man* que significa, en el germánico occidental, hombre.

Literalmente *ombudsman* podría entenderse como "hombre que da trámite"; la significación etimológica nos refiere a una figura de; comisionado o delegado que intervendría en un movimiento respecto de un asunto central y que obviamente tiende hacia un término, el cual se alcanza a través de una sucesión de trámites.

El prefijo *om* nos hablaría de una figura que esta alrededor, en torno o hacia, es decir, que nos indica que la figura a la cual se refiere no esta desarrollando una función primaria sino secundaria, en otras palabras, que esta figura realiza un trámite que otro debe realizar o lo ayuda a llevarlo a cabo. Entonces podríamos decir que *Ombudsman* es un delegado ya sea de poder ejecutivo o legislativo que interviene en un trámite de la administración estatal en cualquiera de sus ramas ejecutivo, legislativo o judicial.<sup>18</sup>

Así, de acuerdo a su origen sueco, *ombudsman* es delegado, comisionado o representante del parlamento y su actividad es proteger los derechos e intereses de los ciudadanos.

Habiendo ya desentrañado el sentido de la palabra *Ombudsman*, estamos en posibilidades de continuar con su análisis.

La *Justitieombudsman* tenía dos funciones principales que actualmente siguen en vigor y son:

Primera: vigilar la actividad de la administración pública y segunda la defensa de los derechos e intereses de la ciudadanía ante la administración pública.<sup>19</sup>

El Contenido de la Constitución Sueca de 1809 establecía una regulación tomando en cuenta la experiencia obtenida de otras etapas históricas y evitar el control de ciertos sectores, de esta manera, se plasmó una separación entre el rey y los estados: El rey y el consejo se ocuparían del poder ejecutivo; el poder legislativo estaría en manos de los estados y del rey en consejo; el poder judicial, por otro lado, lo tenían tribunales independientes; los cuatro estados se encargarían de la creación de impuestos, y finalmente, la regulación de los funcionarios la tendrían el -*Justitiekansler*- a nombre del rey y del consejo y el *JO* a nombre de los estados.

<sup>18</sup> Barrios de Angelis, Dante. Introducción al estudio del proceso, la psicología y la sociología del proceso, el Ombudsman, la defensa de los intereses difusos. 1ª. ed. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1983, p. 145.

<sup>19</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena. El defensor del ciudadano: Ombudsman. 1ª. edición. Facultad de Derecho, UNAM y CNDH. México, 1991 p. 23.

Desde la génesis del JK, su principal función fue la vigilancia de la actividad de los funcionarios públicos.

No fue sino hasta el 19 de mayo de 1915, después de varios intentos en 1901, 1903, 1904 y 1908, cuando se decidió por primera vez en la historia sueca la instauración de un militieombudsman, es decir, un Ombudsman que se encargaría de vigilar la debida observancia de las leyes, reglamentos y los relativo a la actividad desarrollada por las fuerzas armadas. 20

Como hemos venido analizando, se puede apreciar la existencia de tres oficinas cuya actividad, en su respectiva competencia, fue desarrollada manteniendo un vínculo a través de una comunicación periódica para evitar una duplicación en las funciones desarrolladas por cada una.

En adelante únicamente nos enfocaremos al estudio del Justitieombudsman sueco, punto de concreto interés en el presente rubro.

Las principales características que estudiaremos son:

- a) Funciones
- b) Funcionarios bajo la jurisdicción del Ombudsman
- c) Autonomía
- d) La actividad del JO y
- e) Conducta a seguir

#### a) Funciones

El representante de los ciudadanos nombrados por el Parlamento tendrá como principal ocupación velar por los derechos e intereses, de los individuos en general, de la correcta observancia de la ley por los funcionarios públicos y las autoridades, y en su caso, culpar a quien resulte responsable, aunque en la mayoría de los casos se concreta a criticar, recomendar, o bien, un regaño a la vista de todos pues, como sabemos, no tiene la actuación de un juzgador.

Sus facultades y obligaciones se encuentran perfectamente delimitadas en la propia constitución sueca, las cuales podríamos enumerar, a grandes rasgos, de la siguiente manera:

1. Tiene la obligación de rendir un informe del desempeño de sus funciones durante un período que comprenderá un año, en el mismo también, deberá señalar aquellos casos que por la magnitud de su importancia fueron relevantes. Sus informes pueden ser discutidos y analizar la manera en que se condujeron sus representantes o comisionados.

2. Tiene el derecho y la obligación de consultar y solicitar toda clase de documentación necesaria, incluso secreta, para llevar a cabo el efectivo desempeño de

<sup>20</sup> Rowat, Donald, Op. cit. p. 52

En el año de 1967 a través de la ley del 29 de diciembre se presentan una serie de cambios, se suprime al Comisionado Militar y sus actividades son designadas a tres Ombudsman que se dividen tales asuntos. En el mes de mayo de 1976 como consecuencia de una nueva organización son establecidos cuatro Ombudsman

sus funciones, además, todos los funcionarios deberán proporcionar su colaboración cuando sea requerida.

3. Cualquier funcionario que tenga en sus manos información vital para una investigación, y sea pedida por el JO, deberá ser entregada al mismo, y finalmente,

4. Una actuación peculiar del JO consiste en poder estar presente durante las actuaciones legales y administrativas que desempeñen los funcionarios y, de esta manera, cumplir con sus objetivos al ser un representante del parlamento.

#### b) Funcionarios bajo la jurisdicción del Ombudsman

Mencionábamos anteriormente que todos los funcionarios se encontraban sometidos a la vigilancia del JO pero, cabe señalar, solo los que se encuentren a nivel estatal y municipal; pues en la misma constitución se expresa la no inclusión de aquellos con la calidad de ser miembros del gobierno -el rey es quien únicamente decide asuntos del ejecutivo-.

Por otro lado, al establecer esta separación se previene la posibilidad de un conflicto político. Por ejemplo, se encuentran exentos de la actividad del JO: el propio rey, el jefe de estado, los ministros en el desempeño de sus funciones, los integrantes del parlamento, la mesa directiva del Banco Central, el canciller de justicia, entre otros.

El JO puede actuar incluso sobre la iglesia.<sup>21</sup>

#### c) Autonomía

La autonomía del JO es otro elemento que lo distingue, a través de ella se permite garantizar la confianza de sus actividades y el respeto de la opinión pública; además la elección de quien encarnara la figura del Ombudsman -de reconocida trayectoria jurídica y gran valor moral- deberá hacerse con el consenso de todos los partidos políticos que forman el parlamento y, con ello, lograr una pluralidad absoluta y la no existencia de algún tipo de intervención en la toma de las decisiones relacionadas con su función; así, su única dependencia será la ley misma.

Su nombramiento tendrá un período de cuatro años con posibilidad de reelección y sólo podrá ser removido por la Comisión Parlamentaria.

#### d) La Actividad del JO

Durante el desempeño de sus actividades no puede desarrollar otro cargo de tipo público o privado; a fin de evitar alguna relación ya sea con el rey o la administración.

<sup>21</sup> Al respecto nos comenta Magdalena Aguiar que la iglesia oficial es la Luterana por lo cual recibe fondos del estado y sobre ella se avocó la función del JO, no sobre la doctrina proclamada por la misma.

El JO puede desarrollar sus funciones de varias formas; a continuación mencionaremos algunas:

1. La mecánica del JO puede entrar en acción a través de los individuos al presentar una inconformidad, generalmente por escrito. Magdalena Aguilar nos comenta: -siempre se trata de evitar formalismos, es suficiente el nombre, la firma y dirección-.

2. Ocasionalmente los ciudadanos pueden acudir en forma personal, ante el JO, a plantear su descontento por la actuación llevada a cabo por algún funcionario.

3. La prensa es otro medio por el cual se puede poner en movimiento el aparato del JO cuando se informa sobre la actividad de la administración.

4. Por las visitas realizadas a los mismos funcionarios y al analizar el desempeño de sus funciones, estudiando cualquier caso al azar, de los ya resueltos por dicho funcionario.

5. El contacto directo con los mismos individuos y a través de sus testimonios, analizar la actuación realizada por la administración, un ejemplo de ello son las inspecciones que lleva a cabo en las cárceles.

La información proporcionada por los gobernados al JO siempre tiene el carácter de confidencial.

Debe existir una precisión sobre las quejas recibidas, es decir, al solicitar información a algún funcionario se determinará la justificación de la queja, en caso contrario, se volverá a hacer la petición por escrito a dicho funcionario.

El JO no interviene ante todas las denuncias presentadas, sólo lo hará una vez que hayan sido agotados todos los recursos existentes, por ejemplo a través de apelaciones, o cuando ha transcurrido demasiado tiempo es rechazado.

**e) Conducta a seguir por el Jo en caso de encontrar anomalías en las actividades desempeñadas por los funcionarios**

1. La conducta a seguir por esta oficina, durante sus primeros tiempos, consistía en iniciar un enjuiciamiento ante los tribunales, por las faltas o errores -aunque fuesen menores- cometidas por los funcionarios, pero posteriormente esa conducta cayó en desuso.

2. La formulación de recomendaciones es la práctica más frecuente a seguir, en caso de una actuación errónea por parte de un funcionario, así, las acusaciones ante los tribunales en contra de algún funcionario son poco frecuentes.

3. El fin perseguido a través de las recomendaciones a los funcionarios es el de hacer notar que su conducta errónea ha sido una falta de respeto a la ley y además también busca la toma de conciencia por parte de otros funcionarios sobre el

caso y evitar un error de la misma clase logrando, con ello, una seguridad jurídica para la ciudadanía.

4. Cuando se acusa a un determinado funcionario, ante los tribunales, se le debe otorgar a la parte ofendida, a través del fiscal designado por el JO, ayuda legal para tal asunto. El JO puede brindar también al funcionario, la oportunidad de resarcir a la parte ofendida evitando, por ende, una acusación del mismo ante los tribunales.

Finalmente, se puede recurrir al propio Gobierno, en determinadas circunstancias, para resarcir el daño provocado al ofendido logrando, por lo general, tal propósito.<sup>22</sup>

Las opiniones emitidas por el JO son aceptadas generalmente por los funcionarios, pues como sabemos no tiene un carácter imperativo.

Hemos venido analizando a grandes rasgos algunos elementos peculiares bajo los cuales se forma y funciona el ombudsman sueco, sólo de esta manera es posible comprender los fines para los cuales fue creado, así como los cambios que ha sufrido durante su vigencia.

Sus objetivos y alcances al ser contemplados, en forma positiva, por otras naciones permitieron la proyección de sus ideas fundamentales. Actualmente existe un gran número de países que han adoptado esta figura como modelo, cada uno con características peculiares; pero las raíces bajo las cuales se forjaron estos organismos, en el fondo, son las mismas del ombudsman sueco.

### 3. Proyección internacional de la figura del Ombudsman

Las ideas del Ombudsman sueco pronto fueron acogidas en Finlandia en el año de 1919, siendo el primer país que crea un Ombudsman después de Suecia iniciándose la internacionalización de esta figura.

Al final de la Segunda Guerra Mundial se inicia la expansión del Ombudsman que, hasta aquellos días, únicamente era conocido en la zona escandinava; su propagación pronto abarcó varios países europeos hasta llegar al continente americano y, entre ellos, México.

#### a) Características generales de todo Ombudsman

Hasta el presente punto consideramos tener los elementos suficientes para poder determinar las cualidades generales bajo las cuales se integra cualquier Ombudsman, así tenemos:

- Autonomía e independencia

El primer elemento permite la libre determinación en sus actos, es decir, él mismo establecerá los medios a través de los cuales realizará sus investigaciones.

<sup>22</sup> Bexelius, Alfred "El ombudsman de asuntos civiles", en la obra de Rowat, Donald: El Ombudsman, Trad. de Suárez, Eduardo, México 1973, P.C.E. p. 55 y sigs.



cuándo hacerlas y la manera en que las mismas han de culminar; también la forma de organización interna y toda clase de parámetros que permitan la perfecta realización de sus funciones: El segundo elemento permite estar al margen de la Administración pública -vigilar sus actos, lo cual no significa estar en su contra- y, por ende, exento de todo tipo de influencia política, o de cualquier tipo, en la toma de sus decisiones, incluso de aquél por el que haya sido nombrado.

#### - Publicidad

La divulgación de la actividad del Ombudsman es uno de los elementos con radical importancia pues a través de ella se logra llegar a toda la población. Al tener los gobernados conocimiento de una instancia por medio de la cual dar a conocer sus reclamos, sobre el apartado administrativo, se establece en la ciudadanía la confianza necesaria, así, el ombudsman puede iniciar su actividad y aumentar su prestigio como autoridad.

La difusión del desempeño llevado a cabo por el Ombudsman iniciado por las quejas presentadas, a través de la ciudadanía, tendrá consecuencias positivas: primero; se podrá prevenir a otros funcionarios para no caer en el mismo error poniendo más atención en sus funciones, segundo; eliminar toda clase de abusos y tercero; los deseos de los funcionarios a no ser expuestos ante la opinión pública.

#### - Aptitud de investigación

Para que la institución del Ombudsman logre sus objetivos principales ha sido dotada de una facultad, a través de la cual es posible realizar una indagación -iniciada por una queja o de oficio-; por ejemplo, puede solicitar el acceso a documentos que permitan desentrañar alguna investigación en particular; también la colaboración de las autoridades es básica, por lo que se encuentran obligadas a auxiliarla.

Esta actividad indagatoria a la administración pública generalmente debe estar prevista en algún tipo de disposición, según el sistema de organización se determinan sus alcances y límites.

#### - Imparcialidad

Al iniciar su actuación todo Ombudsman, ya sea de oficio o a petición de parte, deberá realizarse bajo el principio de neutralidad, esto es, llevar a cabo una investigación objetiva para poder llegar a una resolución real y veraz, ajena a toda influencia de tipo partidaria o política.

#### - Capacidad resolutive y Autoritas

Si bien es cierto que el Ombudsman carece de un poder imperativo para hacer cumplir sus sanciones, que en la mayoría de los casos -varia de un país a otro- se denominan y son conocidas como recomendaciones, dirigidas a la administración pública cuando se han comprobado en el desempeño de sus funciones algún error o

abuso; también puede sugerir modificaciones a los defectos legislativos, por ejemplo, cuando existan frases confusas y que a través de su interpretación se perjudique a los gobernados. En estos y otros casos gozará de amplias facultades para darlo a conocer a la opinión pública; así como denunciar a los funcionarios a través de los órganos administrativos competentes, o bien, por medio de la vía penal, en tales casos el Ombudsman puede actuar de oficio al no ser indispensable que la parte afectada ejerza tal derecho. Por ello es importante en la elección de aquel que encarnará al Ombudsman, su calidad tanto social como moral. Lo anterior aunado al prestigio del que goza dicha institución.

Finalmente mencionaremos que la facultad sancionadora de cada Ombudsman se diferencia de un país a otro, ello, supeditado a la variación de las instituciones existentes en cada uno.

- Rendición de informes

Generalmente en las mismas legislaciones de los estados se establece la obligación y forma de rendir un informe periódico -en la mayoría de los casos anuales- de sus actividades.

El informe del Ombudsman se rendirá ante quien precisamente lo nombró ya sea el ejecutivo, el parlamento o ambos.

Los informes son de primordial importancia por su contenido conformado entre otros asuntos por:

- Las actividades realizadas en dicha institución durante un determinado período.
- Una sinopsis de los casos más relevantes.
- Sugerencias de tipo legislativo.
- El establecimiento de medidas a través de las cuales se mejoren los servicios de la administración pública.
- Observaciones sobre la forma en que se aplicado el derecho.
- Publicación de las recomendaciones emitidas a autoridades, entre otros.

La difusión de los mismos se hace llegar, a la opinión pública, funcionarios y, en general, se permite su acceso a toda la población quienes podrán emitir juicios acerca del buen o mal funcionamiento de la administración pública, entre otras cuestiones.

Las ya mencionadas constituyen las características que consideramos más generales, con ciertos matices, según el país e instituciones, que conforman a todo Ombudsman.

#### 4. Diversos tipos de Ombudsman

Como ya hemos venido analizando, actualmente existe una gran expansión de la figura del Ombudsman en diversos países a lo largo de todos los continentes.

En el presente rubro nos enfocaremos únicamente al estudio de las diversas formas en que es contemplada dicha institución. Un análisis comparativo y superficial debido al gran número de legislaciones y ordenamientos alrededor de esta institución, lo cual comprendería un estudio aparte, no siendo la finalidad de este trabajo.

La elaboración de un cuadro comparativo nos permitirá comprender mejor los diversos tipos de Ombudsman sus límites y alcances en forma muy general (Véase el apéndice I).

#### a) México

La denominación de la institución encargada de conocer de las quejas emitidas por los gobernados es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Su representante recibe el nombre de Presidente y es nombrado por el ejecutivo federal; durará en su cargo cuatro años y sólo puede ser reelecto para un segundo período.

La Comisión Nacional es un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios, su competencia comprenderá a todo el territorio nacional cuando la imputación sea a autoridades y servidores públicos de carácter federal y si los involucrados son también servidores de las entidades federativas o municipios, la competencia será de la Comisión Nacional.

Dicha Institución recibirá las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, pudiendo ser a petición de parte o de oficio. Tiene la facultad de emitir recomendaciones públicas, y deberá procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades.

Puede proponer a las diversas autoridades del país que promuevan cambios y modificaciones de tipo legislativo y reglamentario, así como en las prácticas administrativas a través de las cuales se respeten los derechos de la ciudadanía. También, formular denuncias y quejas entre las autoridades respectivas.

Por otro lado se encuentra limitada, dicha Comisión, para conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional, entre otras.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá rendir un informe anual ante el presidente de la República y el Congreso de la Unión.

#### b) Reino Unido

El Ombudsman británico tiene su origen a través de la ley llamada Parliamentary Commissioner for Administration Act en vigor a partir del primero de abril de 1967.

Su designación es llevada a cabo por la Corona a petición de las dos Cámaras que conforman al parlamento; un rasgo peculiar de esta figura es su nombramiento indefinido ya que no se señala un período determinado para sus funciones, esto nos da

a entender que será hasta la edad de retiro de quien encarna la figura, es decir, 65 años.

La destitución del Parliamentary Commissioner for Administration sólo podrá hacerse previo juicio ante las cámaras que conforman el parlamento.

Sus facultades son discrecionales al determinar si una queja se interpuso oportunamente, si existe recurso paralelamente administrativo o judicial por el cual solucionarlas y si el que promueve una queja ante algún miembro de los comunes tiene un interés jurídico. Héctor Fix Zamudio señala que la ya mencionada ley contiene una serie de apéndices a través de los cuales se determinan los límites y alcances de dicho funcionario.

El Ombudsman británico tiene una forma peculiar para conocer de las quejas emitidas por la ciudadanía, persona física o moral, las cuales deben ser entregadas a un miembro de la Cámara de los Comunes quien a su vez, si considera que debe ser estudiada, la canalizará al comisionado para estudiar e investigar la actuación del funcionario considerado como responsable, una vez emitido el dictamen respectivo se regresa al diputado que la solicitó y se deberá concluir si existió una falta en su actuación.

El Comisionado rendirá dos informes: el primero, es anual y ante la cámara el cual comprenderá las actividades realizadas durante este periodo y el segundo; será un informe específico al diputado que solicitó su intervención y puede ser sometido a las cámaras de los comunes en caso de responsabilidad por parte del funcionario. La cámara de los comunes podrá iniciar juicio de responsabilidad al funcionario que haya cometido una falta en su actuación y, en su caso, procederá a través de una consignación judicial.

En el año de 1967 se crea paralelamente, a estas funciones, la vigilancia a los servicios de salud por errores o faltas en éstos. Su actividad la lleva a cabo con dos funcionarios adjuntos. El funcionamiento de esta oficina es similar al que se avoca la actividad administrativa, por ejemplo, las inconformidades se canalizan en forma directa sin necesidad de acudir a algún miembro de la cámara, previo agotamiento de todas las instancias existentes, y su investigación puede comprender el ámbito local. Su actividad comprenderá toda clase de responsabilidad excepto las de carácter clínico.

Finalmente en 1974, a través de la Local Government Act, se crean comisionados locales con funciones similares a las ya mencionadas.<sup>23</sup>

### c) Francia

El Médiateur es nombrado por el gobierno a través del Consejo de Ministros, su cargo durará 6 años sin posibilidad de reelección. Su destitución únicamente puede ser a través del Consejo de estado.

Toda persona física o moral podrá presentar sus quejas; estas tienen una característica peculiar en su trámite pues deben ser entregadas a un diputado o a un

<sup>23</sup> Fix Zamudio, Héctor. *Protección Jurídica de los Derechos Humanos, estudios comparativos*. 1ª edición. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección manuales. México, 1991 pp. 195 a 196.

senador para que a su vez las canalicen al Médiateur y únicamente lo hará si considera necesaria su intervención, basada en faltas cometidas por los servidores públicos y una vez que han sido agotadas todas las instancias ante los organismos correspondientes, la petición no deberá interrumpir plazos para la interposición de impugnaciones ante la justicia administrativa.

Las facultades del Médiateur se encuentran perfectamente reguladas, por ejemplo, no pueden examinar las bases de una decisión jurisdiccional ni intervenir en procesos administrativos, pero si una petición se encuentra bien fundamentada podrá emitir recomendaciones, o bien, puede elaborar propuestas a través de las cuales se mejore la actividad de los organismos respectivos, si dichos organismos no responden, en ambos casos, dentro de un plazo determinado, existe la posibilidad de darlo a conocer al público a través de un informe especial rendido ante el parlamento y el presidente de la república, pero a su vez, el organismo puede dar publicidad a su respuesta.

También puede sugerir modificaciones legislativas y reglamentarias cuando lo considere prudente.

El Médiateur deberá rendir un informe anual ante el parlamento y el presidente de la república, además deberá darle publicidad a dicho informe para ser conocido por todos los gobernados.<sup>24</sup>

### C) INTRODUCCION Y DESARROLLO DEL OMBUDSMAN EN MEXICO

El éxito de la figura del Ombudsman pronto traspasó las fronteras hasta llegar al continente americano. En varios juristas se despertó el interés de una institución hasta entonces desconocida, no faltaron estudios sobre éste y pronto se desarrolló una divulgación de sus ideas básicas a través de diversos países del continente americano: Un ejemplo de ello lo constituyeron proyectos de reformas a nivel constitucional para la implantación de un Ombudsman, así podríamos mencionar los proyectos de Argentina en 1975 o Costa Rica en 1979.

Por lo que toca a nuestro país debemos recordar el contenido de las diversas constituciones como protectoras de los derechos humanos a través de las garantías individuales y sociales, tal es el caso de la de 1917 en la cual por primera vez en la historia se establece un contenido con carácter social. A pesar de ello, a nivel local ya se elaboraban ciertas medidas de control a las actividades de los funcionarios. Sobre el contenido de estas últimas medidas nos dedicaremos en el presente inciso hasta culminar con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así comentaremos:

1. Procuraduría de los Pobres, 1847.
2. Procuraduría Federal del Consumidor, 1975.
3. Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, 1979.

<sup>24</sup> Fix Zamudio, Héctor, op. cit. pp. 202 y 203

\* Cfr. T. Van Minh, Et Al. Sobre la resistencia a las violaciones de los derechos humanos. Ed. Scribal, 1981.

4. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, 1984.
5. Defensoría de los Derechos Universitarios, 1986.
6. Procuraduría para la defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, 1986.
7. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 1988.
8. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro, 1988.
9. Procuraduría del Departamento del Distrito Federal, 1989.
10. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, 1989.

#### I. Procuraduría de los Pobres, 1847

Uno de los antecedentes históricos, bajo los que se forjaron los precedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo constituyó la iniciativa del licenciado Ponciano Arriaga para el surgimiento de una Procuraduría de Pobres, consolidada a través de la Ley 18 del Congreso del Estado de San Luis Potosí y expedida el 5 de marzo de 1847.

Las condiciones económicas y sociales de la época tuvieron como consecuencia una serie de abusos e injusticias sobre las clases más desprotegidas. Como resultado a esa situación se decidió crear una forma de protección cuya función fue combatir tales represiones.

La exposición de motivos de la mencionada ley versaba:

"Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en la entraña de nuestra sociedad. Se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados y escarnecidos, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recaen por lo común no solo el peso y el rigor de las leyes, sino también, y ésto es lo más terrible, la arbitrariedad, la injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos".

También esta procuraduría tenía como función mejorar las condiciones sociales a través de la ilustración y el bienestar de aquellos que lo necesitaran.<sup>25</sup>

En el contenido de la ley de la Procuraduría de los pobres -según nos comenta el autor Gonzalo Armenta- se establecían dentro de sus funciones:

- a) Prerrogativas como protección a aquellos individuos desprotegidos.
- b) La posibilidad de denuncia ante las autoridades respectivas del exceso, agravio y maltrato cometidos en contra de los desvalidos por autoridades judiciales, políticas militares o de cualquier otro tipo de funcionario público.

<sup>25</sup> Armenta Calderón, Gonzalo M. El Ombudsman y la protección de los derechos humanos. 1ª. edición. Ed. Porrúa, S. A. México, 1992, p. 41 y sigs.

- c) La petición a las autoridades competentes de realizar la inmediata reparación de aquellos daños cometidos a consecuencia de todo tipo de exceso proveniente de las autoridades ya señaladas.
- d) Una vez recibida la queja y acordado su curso, se debía iniciar una averiguación del hecho o hechos ocurridos, a cargo de los procuradores.
- e) Decretar la reparación del daño o castigo legal.

Del contenido de la exposición de motivos de la presente ley al señalar una clase desvalida, pobre y que forma parte de la sociedad: Podemos advertir que su finalidad estaba encaminada, unicamente, a la protección de los individuos encuadrados dentro de estas condiciones; sin embargo, ya se ventilaba la necesidad de establecer un control a los abusos presentados en la relación gobernantes -gobernados, por ende, de acuerdo a sus funciones y fines específicos, esta Procuraduría de los Pobres constituye un antecedente, a nivel local o específico, de lo que desembocaría posteriormente en un "ombudsman" con carácter universal.

## 2. Procuraduría Federal del Consumidor

Como forma de control al abuso y protección a los consumidores, se decide expedir la Ley Federal de Protección al Consumidor el 19 de diciembre de 1975 la cual entró en vigor a partir del 5 de febrero del año siguiente.

Para llevar a cabo las funciones establecidas en la presente ley, se creó la Procuraduría Federal del Consumidor y como medio de difusión el Instituto Nacional del Consumidor.

Esta Procuraduría Federal del Consumidor, tiene como características, ser un organismo descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propios de servicio social para defender los derechos y patrimonio de los consumidores, según lo señala el artículo 57 del referido ordenamiento.

La autora Magdalena Aguilar señala como atribuciones conferidas por dicha ley:

- a) Representar individual y colectivamente a los consumidores ante los proveedores de bienes y servicios, así como de las autoridades.
- b) Proporcionar asesoría gratuita.
- c) Realizar estudios y proponer medidas a través de las cuales se proporcione protección a los consumidores.
- d) Promover la participación de otras autoridades cuando hayan sido afectados los intereses de los consumidores.
- e) Participar en la conciliación definitiva de controversias, entre otras.

Sus actividades son desarrolladas a través de dos funciones principales y son: preventivas, por ejemplo vigilar el control de calidad de productos, alimentos, bebidas y medicamentos, o bien, evitar acciones de ocultamiento, condicionamiento o encarecimiento de productos y medicamentos. Y sus funciones ejecutivas son realizadas a través de la procuración de justicia.

Conforme a los artículos 60 y 61, de la citada ley, la persona que encarna a la Procuraduría es un funcionario denominado Procurador Federal del Consumidor y es nombrado por el Presidente de la República.

El 8 de febrero de 1985 es aprobada por el Congreso de la Unión una serie de reformas a través de las cuales se consolidaron las atribuciones y funciones tanto de la Ley como de la Procuraduría del Consumidor y con ello lograr una mejor protección de los derechos de los consumidores.

Posteriormente, en 1989 se le otorgan nuevas facultades a la Procuraduría Federal del Consumidor siendo las de inspección y vigilancia de los precios y tarifas y, en caso de incumplimiento, la imposición de sanciones.

Frecuentemente se afirma que la Procuraduría Federal del Consumidor no tiene las características de un Ombudsman al ser nombrado y removido libremente su titular por el Presidente de la República; además de no existir la obligación de rendir un informe periódico o especial, elementos a través de los cuales -como comenta el autor Héctor Fix Zamudio- se constituyen aspectos esenciales de las actividades del Ombudsman, pues a través de ellos se ejerce una presión moral sobre las autoridades administrativas y señalar medidas para corregir errores y deficiencias.

Por otro lado, la competencia de esta Procuraduría abarca a proveedores de bienes y servicios y sólo en ocasiones se encarga de las autoridades administrativas.

De esta manera consideramos que, si bien son ciertas las limitaciones ya señaladas, sus actividades constituyen en cierto modo una forma de protección frente a los posibles abusos a los consumidores, presentándose así, una aproximación a la figura del Ombudsman.

### 3. Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León

En el año de 1978 se presentó, por el doctor Pedro Zortilla Martínez, entonces gobernador del estado, un proyecto de reforma ante la legislatura local para la creación de un medio de defensa de los derechos humanos, a través de la institución de una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos y dicha dirección dependería del propio gobernador de la entidad. Así, este proyecto fue aprobado, siendo publicada la Ley en el Decreto número 206 del 3 de enero de 1979.

Las atribuciones de la mencionada Dirección serían entre otras:

- a) La protección de los derechos individuales y sociales comprendidos tanto en la Constitución Federal como en la local.
- b) Recibir e investigar todas aquellas quejas emitidas por los gobernados en contra de las autoridades administrativas ya sean municipales, estatales o federales.

Se estableció que para poder llevar a cabo sus funciones podría realizar, ante las autoridades ya señaladas, todas las gestiones necesarias en beneficio de cualquier persona.



Su actuación sería de oficio y en forma gratuita, para ello, esta dirección informaría al público de sus actividades, además de contar con la facultad para elevar, ante el órgano relativo propuestas legislativas.<sup>26</sup>

Una característica importante de esta Dirección la constituyó su carácter de universalidad, es decir, contemplaba a toda persona, según su ley.

Sus informes al público y la relación de los casos atendidos fundarían la confianza de la población, así se constituye un antecedente más para la protección de los ciudadanos frente a las autoridades.

#### 4. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima

A nivel local, en el Estado de Colima, se expide el 21 de noviembre de 1983, a través del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima un acuerdo por medio del cual se creará un "Ombudsman" local. Posteriormente el 8 de diciembre de 1984 se incorpora esta institución en los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Colima.

La idea de establecer un Ombudsman a nivel local, fue plasmada en los propios considerandos del mencionado acuerdo, por ser una figura con éxito en aquellos países en los cuales había sido implantada; así, existiría la posibilidad de escuchar las inquietudes de la ciudadanía, y por ende, mejorar las actividades de la propia administración pública.

La persona que encarnaría a esta Procuraduría recibiría el nombre de Procurador de Vecinos; su nombramiento lo haría el cabildo a propuesta del presidente municipal, ésta persona debería ser honorable y con capacidad para desempeñar el cargo.

En términos generales sus funciones serían las siguientes:

- a) Recibir e investigar las quejas y propuestas sobre administración pública local, las cuales podrían ser en forma oral o escrita y por aquellos ciudadanos afectados.
- b) Proponer ante la autoridad señalada como responsable formas de solución a los reclamos de la ciudadanía.
- c) Tendría la obligación de rendir un informe anual de actividades ante el Cabildo.
- d) Elaborar propuestas para el mejor funcionamiento de la actividad administrativa local, incluyendo también, reformas de tipo legislativo a nivel local.<sup>27</sup>

#### 5. Defensoría de los Derechos Universitarios

<sup>26</sup> Venegas Álvarez, Sonia. Origen y Evolución del Ombudsman. 1ª edición. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, p. 118.

<sup>27</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima de fecha 8 de diciembre de 1984.

Debido a la necesidad de existencia de una instancia a través de la cual se presentaran las quejas de estudiantes y personal académico, por los actos de autoridad que violaran los derechos otorgados por la legislación universitaria, el entonces rector de la UNAM, Dr. Jorge Carpizo, habló de la creación de una defensoría de los derechos universitarios durante el discurso de toma de posesión en el mes de enero de 1985. El mismo año el rector presentó ante el Consejo Universitario el proyecto legislativo, siendo aprobado el 30 de mayo de 1985.

La Defensoría de los Derechos Universitarios estaría regulada por el estatuto aprobado en la fecha ya mencionada y por su reglamento en vigor a partir de agosto de 1986.

"La Defensoría de los Derechos Universitarios es un Órgano independiente de las autoridades de la UNAM creado por el H. Consejo Universitario, está integrada por un Defensor, dos Adjuntos y el personal Auxiliar necesario".<sup>28</sup>

El titular de la Defensoría -defensor de los derechos universitarios- deberá ser un jurista de reconocido prestigio, así como reunir los requisitos que la Ley Orgánica de la UNAM exige para ser miembro de la H. Junta de Gobierno.

La elección del defensor se divide en dos fases:

- a) El Rector de la UNAM integrará una terna de candidatos que es enviada al Consejo Universitario.
- b) Finalmente, éste hará la designación definitiva.<sup>29</sup>

La duración en el cargo de defensor será por cuatro años con la posibilidad de reelección por otro período.

Entre las funciones de esta institución se pueden mencionar las siguientes:

- a) Dar trámite a todas aquellas quejas, presentadas a petición de parte o de oficio, en forma escrita, por violación a los derechos individuales universitarios del personal académico y alumnos por actos u omisiones de funcionarios, dependencias administrativas, y toda clase de autoridades de la UNAM.
- b) Velar por el orden jurídico universitario.
- c) Intentar una amigable composición entre la parte afectada y la autoridad violatoria del derecho.
- d) También podrán desempeñar funciones de publicidad, información y orientación.

Tendrá la obligación de presentar un informe anual y público ante el rector y el Consejo Universitario, en el cual se incluirán todas las actividades realizadas en ese período y los asuntos atendidos.

Puede emitir sugerencias con la finalidad de subsanar las deficiencias de tipo administrativo o legal, y en su caso, realizar recomendaciones.

<sup>28</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena, Op. cit. p. 121

<sup>29</sup> Vázquez Álvarez, Soledad, Op. cit. p. 113

Por otro lado, la Defensoría no podrá conocer de afectaciones a derechos laborales colectivos, resoluciones de tipo disciplinario y académico, así como todas aquellas violaciones que tengan otras vías señaladas en la propia Legislación Universitaria para su impugnación (artículo 7° del Estatuto y 13 del Reglamento de la Defensoría Universitaria).

De esta manera, a grandes rasgos se constituyó la Defensoría de los Derechos Universitarios, teniendo en su estructura y funciones, rasgos característicos a los de un Ombudsman al servicio de la comunidad universitaria.

#### **6. Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca**

Se creó en el año de 1986 como necesidad de protección a los derechos individuales de los integrantes de los diversos grupos indígenas del Estado de Oaxaca.

Este organismo "es dependiente del Ejecutivo Federal de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° fracción II de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca y su respectivo reglamento".<sup>30</sup>

En general, se establecieron como principales funciones las siguientes:

- a) Actuar de oficio para la liberación de presos indígenas, que debido a sus condiciones económicas, sociales y culturales, se encuentren privados de su libertad.
- b) Brindar asesoría legal a cualquier autoridad pública por lo que hace a los derechos de estas personas.
- c) Atender y evitar los malos tratos que pudieran tener los indígenas durante sus respectivos procesos.
- d) Brindar asesoría legal a diversas autoridades públicas que, en su caso, lo requieran por lo que hace a los derechos de los indígenas.
- e) Vigilar los recursos financieros otorgados por los gobiernos federal, estatal, o bien municipal, que son utilizados para el pago de las fianzas.
- f) Proporcionar orientación e información a indígenas con la finalidad de prevenir la comisión de delitos.

Así, se constituyó una forma de protección a uno de los grupos más desprotegidos y abandonados del país.

#### **7. Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos indígenas del Estado de Guerrero**

En el mes de abril de 1987, a través del Periódico Oficial del Estado de Guerrero, se publicó la ley por la cual se creó dicha Procuraduría con la finalidad de proteger a los grupos indígenas habitantes en la montaña.

Dicho organismo, desconcentrado, dependería del ejecutivo local.

<sup>30</sup> Aguilar Cuevas Magdalena, Op. cit. p. 127.

Entre sus principales actividades podemos mencionar:

- a) Coadyuvar con el Instituto Nacional Indigenista para analizar la problemática de los grupos indígenas habitantes en la montaña.
- b) Divulgar, promover y comercializar los productos elaborados por dichos grupos.
- c) Proteger los intereses agrarios y penales, durante los procedimientos, de los indígenas.
- d) Promover la inversión de la zona.
- e) La realización de acciones protectoras a los indígenas.
- f) Mejorar tanto los servicios públicos como la educación.
- g) Promover la conservación de las tradiciones y cultura de dichos grupos, entre otras.

Surge una instancia a través de la cual se constituyó un avance en la protección de los derechos de las etnias: Tlapaneca, Mixteca y Náhuatl, por mencionar algunas.

#### 8. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes

"Una institución que también dio ejemplo de una labor tutelar de los derechos humanos fue la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada por la Reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, de 14 de agosto de 1988, pero que posteriormente se integró como Secretaría Ejecutiva, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, establecida por decreto ejecutivo publicado el 17 de junio de 1990." <sup>31</sup>

El titular de dicha procuraduría tendría el nombre de Procurador, nombrado por el gobernador del estado y teniendo una duración, como tal, de 3 años, siendo reelegible por un período más.

Su principal función, entre otras, sería velar por la protección de los derechos individuales de la ciudadanía frente a la actividad de la administración pública, a través de la atención a las quejas presentadas ante dicho organismo, y por ende, esta procuraduría tendría capacidad para solicitar información a las diversas autoridades y, en su caso, emitir recomendaciones sin carácter imperativo.

Para la plena realización de sus funciones se estableció la capacidad autónoma, de tener acceso a expedientes, documentos y toda aquella información requerida para dicho fin; de igual manera, puede solicitar, a quien corresponda, la aplicación de una sanción, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la autoridad señalada como responsable.

Finalmente, dentro de sus actividades se señaló la publicación y promoción de los Derechos Humanos de que es titular todo ciudadano a través de diversos medios, así como la vigilancia de las condiciones penitenciarias y la erradicación de la tortura.

<sup>31</sup> Félix Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. 1ª. edición. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993, p. 206.

De acuerdo a las características analizadas, en los párrafos anteriores, podemos encontrar en la estructura de esta Procuraduría la constitución de un Ombudsman con la cual se dio un progreso en la protección de los Derechos Humanos.

#### **9. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro**

Nació el 22 de diciembre de 1988 por decreto del Ayuntamiento, se publicó en el Periódico Oficial el "Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos".

Su nombramiento lo haría el H. Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Su principal función consistiría en la investigación de denuncias sobre la violación a los derechos de los gobernados por actos y omisiones de las autoridades municipales.

Las quejas presentadas pueden ser en forma oral o escrita. Su actuación, de oficio o a petición de parte.

Para el desempeño de sus funciones la Defensoría puede requerir la información o documentación necesaria para ello, salvo tenga el carácter de confidencial.

En el caso de que en alguna violación existiera algún medio de imputación, la Defensoría no tendrá competencia para atenderlos.

Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, en su caso, tiene la capacidad para poder emitir recomendaciones.

También podrá elaborar propuestas a través de las cuales se mejore la administración municipal.

Deberá rendir un informe bimestral ante el Ayuntamiento y el Presidente Municipal de las actividades realizadas en este periodo.

Se constituye así, un intento más por salvaguardar los derechos de los gobernados frente a los gobernantes.

#### **10. Procuraduría del Departamento del Distrito Federal**

Con los anteriores antecedentes y según el acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de 25 de enero de 1989, cuyo Manual de Organización apareció en el propio órgano oficial el 17 de julio del citado año, se creó la Procuraduría Social de dicho Departamento. Este organismo depende del jefe del Departamento del Distrito Federal. 32

---

32 Idem. Félix Zamudio, Héctor, p. 106

Esta Procuraduría se creó como órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, su estructura y organización se rige por su manual de organización; de acuerdo a éste, en su artículo 2º, las autoridades pertenecientes al Departamento del Distrito Federal, así como aquellos particulares con alguna concesión o autorización, tienen la obligación de cooperar con la Procuraduría en sus funciones.

Podríamos mencionar como principales funciones:

- a) Vigilar que la actuación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, así como los servicios públicos de éste, se desarrollen dentro del marco de la legalidad.
- b) La información y orientación a la ciudadanía en general para la adquisición de vivienda social, entre otras.

La actuación de la Procuraduría se inicia con la presentación de una queja por parte del interesado ante la misma Procuraduría, o bien, en las delegaciones políticas del mismo Departamento del Distrito Federal. La Procuraduría puede requerir informes a la autoridad considerada como responsable; una vez que es resuelta la queja se da por concluida la misma. Tiene la facultad de emitir recomendaciones sin carácter imperativo cuando no es resuelta la inconformidad, en caso de que dicha recomendación no sea atendida, por la autoridad responsable, la Procuraduría podrá acudir ante el superior jerárquico de la misma; si no hay éxito la siguiente instancia será el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal y, en su caso, será sancionado conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se constituyó una instancia a través de la cual los ciudadanos del Distrito Federal podrían presentar sus inconformidades respecto de la actuación administrativa, de las autoridades del propio Departamento del Distrito Federal, y lograr un apego de éstas a la ley.

## 11. Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

Dicha Dirección se creó en el mes de febrero de 1989 como parte de la Secretaría de Gobernación, y como acertadamente nos comenta Magdalena Aguilar, sus principales funciones consistieron en:

- a) La protección y promoción de los derechos humanos.
- b) La delimitación de políticas de derechos humanos en nuestro país.
- c) Establecer un vínculo tanto con los organismos públicos como con la sociedad civil.
- d) Actuar como mediadora entre las autoridades a nivel estatal y federal, y finalmente,
- e) Dar seguimiento a los compromisos contraídos por México en materia de Derechos Humanos a nivel internacional.

Podríamos considerar a esta Dirección como el antecedente inmediato a la culminación de esta serie de organismos, y mecanismos a través de los cuales se estableció, como común denominador, la protección y respeto de los Derechos Humanos propios de todo gobernado, así, en el mes de junio de 1990 se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Consideramos a todos estos organismos como antecedentes de una culminación a nivel federal -1990- en la denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## **CAPITULO II**

### **LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Durante el sexenio salinista se dieron las circunstancias suficientes para el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es decir, en México la sociedad manifestaba una preocupación por las condiciones que guardaba frente a una administración pública integrada por autoridades y servidores públicos en general. Los mexicanos al ser cotidianamente objeto de abusos se encontraban ante una situación irremediable.

Por otro lado el gobierno al no frenar esa serie de abusos, ya fuera a través de la prevención, investigación o castigo a quien los cometía tomaba una actitud tolerante, la cual más bien parecía fomentar los mismos.

Frente a esa situación también existía una comunidad internacional que observaba las condiciones sociales del pueblo mexicano y exigía una respuesta a éstas.

Todos esos hechos, conformadores de una realidad tangible y aunado a los constantes cambios de una sociedad mexicana más participativa, ejercieron una presión favorecedora para la génesis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así inició una preocupación, tanto de la sociedad como del gobierno, por proteger y defender los derechos humanos, además de intentar erradicar la corrupción existente.

Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos surgieron una serie de críticas en torno a la misma, desde las más alentadoras, hasta las más severas, pasando por las que se encontraban en un estado de incertidumbre frente a la constitución de un organismo con las características que tendría la CNDH.

La comunidad internacional volvió la mirada a nuestro país en donde por primera vez un presidente aceptaba la necesidad de reconocer su realidad frente a la protección de los derechos humanos en México.

A continuación abordaremos, en forma breve, las bases jurídicas sobre las que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las normas bajo las cuales se rigen sus actividades.



## A) DECRETO PRESIDENCIAL DEL 6 DE JUNIO DE 1990 PARA LA CREACION DE LA CNDH

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se conformó por una primera fase mediante el decreto de creación del 5 de junio de 1990. Formalmente surgió al día siguiente a través de la publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación.

El entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, en vía de las facultades que confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>33</sup>

Dentro del único considerando del presente decreto se estableció que el estado democrático moderno debe salvaguardar el ejercicio de las garantías individuales a toda persona dentro del territorio mexicano, el principio de legalidad y el estado de derecho. Igualmente se hizo énfasis al reconocimiento de los derechos humanos plasmados históricamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de las diversas garantías individuales y sociales.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada como un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación (art. 10.).

El ejecutivo federal, por medio de la Comisión Nacional, dirigirá la política a garantizar la promoción y protección de las ideas plasmadas en el considerando del propio decreto de creación.

Sin embargo, para comprender los límites y el ámbito de acción del organismo recién creado en esa fecha consideramos conveniente recordar, brevemente, las formas de organización administrativa.

Las formas de organización que constituyen a la administración pública son:

1. Centralización
2. Desconcentración
3. Descentralización
4. Entidades paraestatales.

Su regulación se encuentra en el artículo 90 constitucional.<sup>34</sup>

A continuación trataremos de explicar en forma sencilla y general las características de cada una de dichas formas de organización administrativa:

<sup>33</sup> Art. 17 LOAPE: Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

<sup>34</sup> Art. 90 La administración pública federal será centralizada, paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y del Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En la centralización administrativa, existe una organización en forma "piramidal", donde los elementos que conforman el sistema se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en dependencia, en cada nivel en forma sucesiva hasta llegar a la cúspide de la administración pública.

Existen poderes que mantienen la unidad de la administración a pesar de la diversidad de órganos que la integran, estos poderes son los de decisión y mando los cuales recaen en la autoridad superior.

1. El poder de decisión consiste en que no todos los elementos de la organización tienen facultad de resolver, realizar actos jurídicos, creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones, los demás elementos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a las autoridades que tienen poder de decisión y mando para crear situaciones de derecho.

2. En la descentralización administrativa existen elementos subordinados jerárquicamente en donde el titular de una dependencia ciertas facultades de autoridad, esto para una eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos que le son encomendados. Su actuación se lleva a cabo a través de la emisión de decisiones rápidas y oportunas dentro de la propia administración.

3. La descentralización administrativa tiene lugar cuando son encomendadas únicamente cierto tipo de actividades administrativas a organismos separados de la administración central en mayor o menor grado y por ello vinculados de una u otra forma a la administración central, esto permite conservar las facultades indispensables para mantener la unidad de poder.<sup>35</sup>

4. Las entidades paraestatales conformadas por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, así como de fideicomisos. Estos organismos a pesar de formar parte de la administración estatal, no se consideran como a los demás integrantes de la administración centralizada. A través de este tipo de organizaciones el estado participa en la vida económica del país.

Continuando con el seguimiento del análisis al considerando del Decreto de creación de la Comisión Nacional, se estableció el surgimiento de ésta con el carácter descentrado, adscrita a la Secretaría de Gobernación, ello trajo consigo la crítica obvia de aquellos escépticos ante el experimento de un "Ombudsman", pues por un lado se decía que su eficaz funcionamiento radica en actuar con una verdadera autonomía y por otro, al ser un órgano descentrado, se desempeñaría siempre ligado al superior jerárquico aun teniendo facultad de decisión.

Tampoco gozaba de autonomía financiera, por lo tanto se ventilaba como un extensión de la Secretaría de Gobernación con la finalidad de lograr una mejor atención en materia de derechos humanos. También se criticaba su creación privilegiada al surgir mediante un Decreto propuesto por el ejecutivo federal y la facultad que recaía en él mismo para el nombramiento de su representante. Como entregar la confianza a un organismo carente de legitimidad y autonomía en la realización de sus actuaciones.

35. Cfr. Gabino, Fraga. *Derecho Administrativo*. 31ª. edición. Ed. Porrúa. México, 1992. pp. 165 a 225.

Tal vez la incertidumbre ante las consecuencias de un nuevo ensayo, en materia de derechos humanos, fue lo que orilló a crear a la Comisión Nacional con éstas características; sin embargo, no fue impedimento para la realización de los fines entonces mencionados.

Se consideraba, de igual forma, que la importación de una figura extranjera - Ombudsman- no funcionaría al tratar de encuadrarla a los lineamientos establecidos en nuestra tradición jurídica.

Por éstas objeciones, entre otras, fue impugnada la creación de la Comisión Nacional pues no se le podía reconocer como a un verdadero Ombudsman.

A pesar de las críticas se logró dar marcha a éste "proyecto", así, se dio poco a poco un prestigio en todos los ámbitos de la sociedad mexicana.

En el artículo segundo del Decreto de creación se mencionan, en términos generales, las responsabilidades de este naciente organismo, es decir, "proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos" a través de los mecanismos necesarios; además de hacerse extensivo a los extranjeros en el territorio nacional, vía Secretaría de Relaciones Exteriores. Así, en el artículo siguiente se determinó brevemente en seis fracciones las atribuciones por medio de las cuales lograría el cumplimiento de sus responsabilidades.

Hasta esta parte del Decreto se mencionaban las facultades, funciones y características a regir en el entonces nuevo organismo. Finalmente, se establecieron las correspondientes a los funcionarios que integrarían la Comisión Nacional. De las primeras se desprendieron elementos valiosos para la posterior configuración del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por lo que hace a los artículos cuarto y quinto se estableció el nombramiento y facultades de quien encarnaría a este organismo, y recibiría el nombre de presidente cuya designación se haría por el ejecutivo federal; se debería rendir un informe semestral por el titular de la Comisión Nacional sobre las actividades realizadas por el organismo. Esta última facultad también fue objeto de críticas pues, si bien es cierto la Comisión Nacional fue creada como organismo desconcentrado, la rendición de sus informes se haría ante el superior jerárquico, es decir, el titular de la Secretaría de Gobernación.

En el artículo sexto del Decreto de creación se señala la conformación de un consejo integrado por miembros de la sociedad a invitación del ejecutivo federal y de acuerdo a su naturaleza conformaría la participación de la sociedad civil en el desempeño de las funciones de la CNDH; así como examinar y opinar sobre derechos humanos, proponer al presidente del organismo lineamientos para el desempeño de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, este consejo no tenía facultades ejecutiva.

---

36. Cfr. Documentos básicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1ª edición. Ed. CNDH México, 1990

El Consejo se apoyaría en un secretario técnico nombrado por el Presidente de la República.

El artículo séptimo estableció a un secretario ejecutivo para auxiliar al presidente de la Comisión Nacional con las siguientes funciones:

1. Presentar programas de trabajo al presidente;
2. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Presidente y del Consejo;
3. Proponer mecanismos y procedimientos para coordinarse;
4. Finalmente, las que el Presidente de la Comisión le señale.

En el último artículo del Decreto de creación se plasmaron las funciones asignadas a un visitador, y son básicamente de enlace con la sociedad, organismos públicos y privados, así como extranjeros; representar al presidente de la CNDH y denunciar a las autoridades competentes lo que pueda significar una violación a los derechos humanos, por último, las que le sean encomendadas por presidente de la CNDH (art.8).

De acuerdo al breve análisis del Decreto, por el cual surgió la CNDH, podemos destacar sus características y el escepticismo de la sociedad, en general, sobre la eficacia de sus funciones.

1. Al ser creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, se reducía su autonomía quedando sujeta a un superior jerárquico, lo cual hacía objetable su calidad de Ombudsman; agregando a ello elementos de ilegalidad en su creación, como señalaron algunos autores.<sup>37</sup>

2. En el Decreto de creación no se precisó la metodología de recepción de una queja, tampoco la manera de procesarla, ni la naturaleza de las resoluciones posteriores, ésto es importante pues se consideraron a éstos elementos como principios básicos en el funcionamiento de un organismo de tal envergadura y no podían relegarse dichos principios a un reglamento interno.

3. Las atribuciones de los funcionarios de la Comisión Nacional quedaban ambiguas, pues no se establecían específicamente las mismas.

4. Por su parte Armando del Río Leal comenta que el Decreto de creación presentó tres problemas de ilegalidad, siendo:

a) En cuanto a sus funciones, "El artículo 27 fracción III (sic. IV) de la LOAPE le confiere a la Secretaría de Gobernación la misión de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, por las autoridades del país, especialmente a lo que se refiere a las garantías individuales.

La Constitución sólo prevé algunos casos en que el ejecutivo ejerce funciones de legislativo, pero no puede desempeñar en modo alguno las del poder judicial o para vigilar que éste la cumpla adecuada y legalmente. El poder ejecutivo federal no es, ni

<sup>37</sup> Et. Al. López Chavarría, José. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La edición La CNDH, México, 1993 pp. 17 a 19.

puede serlo en caso alguno, un órgano revisor de la acción de Poder Judicial.<sup>38</sup> Recordemos que el Decreto de creación de la CNDH tuvo como fundamento los artículos 17 y 27 de la LOAPE.<sup>39</sup>

b) **Ilegalidad de la institución.** Confirma la idea plasmada en el comentario que hicimos respecto al artículo primero del Decreto de creación, al mencionar que el ejecutivo federal no goza de las facultades necesarias para crear un organismo desconcentrado a través de un simple decreto; lo cual se pudo llevar a cabo debido a que éste último no fue contradicho por el Congreso.

c) **Ilegalidad de los cargos.** En este punto nos comenta que se contraviene el art. 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece a la Cámara de Diputados como la capacitada para fijar la remuneración correspondiente a un nuevo cargo, además los mismos no surgieron a través de una ley sino de un decreto, ambos puntos dejan a dichos cargos sin fundamento legal, por otro lado, el único órgano capacitado para crear leyes es el Congreso de la Unión (art. 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

5. Finalmente, si consideramos el concepto de Ombudsman éste no se cumpliría pues una de sus principales características, como lo analizamos en el primer capítulo, es la emisión de recomendaciones, aspecto que no se encontraba considerado en el Decreto de creación en forma textual, como ya se dejó entrever en los comentarios sobre las críticas al mismo.

#### **REGLAMENTO INTERNO. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 10 DE AGOSTO DE 1990**

Como analizamos en el anterior rubro, quedaban espacios vacíos sin resolver en el Decreto de creación. La siguiente interrogante consistió en quién desarrollaría y bajo qué lineamientos se regiría el nascente organismo.

El Reglamento Interno de la CNDH fue creado por un consejo, el cual dejó en claro muchos aspectos, pero la legalidad de este reglamento continuaba dejando en entredicho a la Comisión Nacional, su discusión se llevó a cabo el 18 de junio, 2 y 9 de julio de 1990 y se publicó por instrucciones del C. Presidente de la República el día 10 de agosto del mismo año en el DOF. Al respecto podemos destacar los siguientes puntos:

1. El Reglamento Interno fue creado por un consejo integrado por diez miembros de la sociedad, el Presidente y el secretario técnico de la CNDH. Resultó acertado el carácter plural que se le dio con ello al reglamento pues se conjuntaron diferentes ideologías; las cuales representaban a la misma sociedad. Así, en forma extraordinaria -como lo comenta el Dr. Jorge Carpizo- un reglamento aprobado mayoritariamente por la sociedad civil adquirió la jerarquía de norma general, abstracta e impersonal (art. 10)

<sup>38</sup> Río Leal, Armando Del. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Análisis Legal. Tesis UNAM, 1993 pp. 69 y 70  
<sup>39</sup> Loc. Cit. p. 49.

2. Se definieron y precisaron los elementos de los derechos humanos (art.20.)

3. Se estableció en forma clara la competencia de la Comisión Nacional y hacia notar la no existencia de violaciones a los derechos humanos en las relaciones entre particulares; además, para el surgimiento de una violación a los mismos era necesaria la intervención directa o indirecta de una autoridad o servidor público (art.30).

4. Cabe destacar la creación de diferentes direcciones generales con funciones específicas, y nuevas atribuciones para cada uno de sus funcionarios.

5. Dentro de las nuevas facultades conferidas a la Comisión Nacional se establecieron las de: apoyar y asesorar técnicamente en la creación y funcionamiento de órganos de carácter local para la defensa de los derechos humanos; la colaboración con los ya existentes en los estados; gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales. Es importante mencionar la aptitud otorgada para proponer reformas o nuevos instrumentos jurídicos con la finalidad de mejorar la protección a los derechos humanos.

El informe del presidente de la Comisión Nacional al ejecutivo federal debería hacerse público de inmediato y propondría a este último el nombramiento del secretario técnico y del consejo asimismo; designaría al secretario ejecutivo de la CNDH, al visitador y a los directores generales (art.8 )

6. Al Consejo se le otorgaron nuevas atribuciones pasando de ser un órgano de examen y opinión a uno resolutivo y ejecutivo (art 10)

7. En los artículos 11 y 12, respectivamente, se establecieron las funciones otorgadas al secretario técnico y ejecutivo. En el artículo 13 se señalaron las del visitador.

Algunos autores criticaron este Reglamento Interno pues el consejo creó y trasladó una serie de lineamientos no establecidos en el decreto de creación que se estaba reglamentando. Se señaló también, de acuerdo a su naturaleza de organismo descentralizado, no podía ser considerada la Comisión Nacional como organismo de la sociedad, lo cual fue rechazado por el Dr. Jorge Carpizo quien señaló: "era un caso extraordinario" (art.10.) justificando esa disyuntiva.

Comenta Armando del Río Leal: el consejo además de estar al margen del derecho rebasaba al propio Decreto de creación y a la Constitución, pues le otorgó al reglamento prerrogativas no señaladas en el mismo Decreto. El refiere no entender la razón de conferirle a la Comisión Nacional la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las normas de los derechos humanos pues, según él, esto queda resuelto en la misma Constitución.

Finalmente, señala este autor, se dieron facultades al intervenir en procedimientos y procesos judiciales, lo cual no corresponde al ejecutivo. Consideramos, sin embargo, apesar de "toda la base ilegal que pudiera tener la Comisión Nacional" lo importante en realidad era observar que este organismo efectivamente cumpliera con los objetivos para los cuales fue creado; acorde a esto fue

trascendental la determinación del procedimiento de una queja y la forma de resolución de la misma, siendo ésta última, la recomendación como forma máxima de darle fuerza al naciente organismo.

La presión a ejercer por las recomendaciones esta basada en la moral que se desprende del presidente de la Comisión Nacional, por lo tanto éste representa el punto álgido de dicho organismo, desde esta perspectiva. (arts. 31, 32 y 33) 40

**B) DECRETO CONSTITUCIONAL DEL 28 DE ENERO DE 1992 POR EL CUAL LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS SE INTEGRA A LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA**

Una segunda etapa en la evolución de la CNDH la constituyó la iniciativa presidencial para reformar el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De radical importancia, en materia de derechos humanos, resultó el tercer informe de gobierno del entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari; así, el 10, de noviembre de 1991 señaló la necesidad de fortalecer las acciones hasta entonces llevadas a cabo por la CNDH y propuso elevarlas a rango constitucional.

El ejecutivo federal envió el 18 de noviembre de 1991 el proyecto para elevar el rango de la Comisión Nacional, siendo aprobado en las Cámaras de Senadores por unanimidad y de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra. De igual forma fue autorizado por las legislaturas locales.

Así, el decreto se publicó en el DOF el día 28 de enero de 1992.

En la exposición de motivos a la iniciativa de este Decreto constitucional se hizo destacar la protección a los derechos humanos como uno de los intereses primordiales del ejecutivo; también se reconoció la labor hasta entonces realizada por la CNDH y con ésta reforma se consolidarían y afirmarían sus funciones.

**EL ARTICULO 102 APARTADO B DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El Decreto constitucional del 28 de enero de 1992, se conformó por un solo artículo que hasta la fecha reza de la siguiente forma:

---

40 Cfr. Carrizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudaman, 1a. edición. Ed. CNDH-UNAM, México, 1993.  
Carrizo, Jorge. ¿Qué es la CNDH? 2a. edición. Ed. CNDH, México, 1991.

**ARTICULO UNICO.** - El artículo 102 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos pasa a ser apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

"Artículo 102.-

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

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

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados" 41

Para terminar, el Decreto constitucional contenía dos artículos transitorios referentes a la publicación para la entrada en vigor del propio Decreto y a los organismos estatales de protección a los derechos humanos.

Los principios que propone el anterior artículo según el Dr. Jorge Carpizo son siguientes:

1. Se habla de la creación de organismos protectores de derechos humanos.
2. La expedición de recomendaciones públicas no obligatorias para la autoridad;
3. El establecimiento de su competencia.
4. La exclusión de ciertas materias de su competencia.
5. La figura del Ombudsman judicial.
6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de derechos humanos y
7. Las disposiciones transitorias.

Respecto al primer punto cabe destacar el carácter federal de la CNDH, pues surgió a través del Congreso de la Unión y el local por medio de las legislaturas de los estados al crear órganos similares en éstos, ambos con la peculiaridad de ser organismos públicos por parte del Estado mexicano, no del gobierno, por último los dos gozarían de autonomía.

La relevancia del punto dos, no sólo para el presente trabajo, consiste en la expedición de recomendaciones públicas; destacando los siguientes elementos:

41 Decreto constitucional, Ley y Reglamento Interno de la CNDH. 1a. edición. Ed. CNDH. México, 1993.



- a) Son recomendaciones y por lo tanto no resultan obligatorias a la autoridad;
- b) Son autónomas;
- c) Son públicas.

El punto a, le confiere el carácter de Ombudsman a los organismos que emiten las recomendaciones porque de otra forma éstas serían sentencias adquiriendo un carácter coactivo.

En el siguiente rubro, se establece la no injerencia de autoridad alguna en la emisión de las recomendaciones y éstas últimas deben ser imparciales, esto según el Dr. Jorge Carpizo se debe ver apoyado en un presupuesto adecuado y todos los elementos necesarios para garantizar su autonomía

Por último se refiere a las recomendaciones como públicas, que es el punto donde la fuerza de las mismas se apoya, debido a la autoridad moral de la Comisión Nacional; además de necesitar el apoyo de la sociedad, lo cual conlleva un costo político para la autoridad que recibe o no recibe una recomendación, siempre y cuando la opinión pública se encuentre bien informada al respecto

La competencia del organismo es claramente delimitada al establecerla en actos y omisiones de naturaleza administrativa -de autoridades o servidores públicos- y por otro lado, la restringe a asuntos labores, jurisdicciones y electorales

La regulación del Ombudsman judicial en aspectos administrativos, y no de fondo, pues si se involucrara en ello substituiría la propia actividad del juez y perdería su imparcialidad.

El sistema nacional no jurisdiccional de derechos humanos consiste en una segunda instancia, es decir, las inconformidades relativas a recomendaciones, actos u omisiones de organismos estatales serán resueltos en definitiva por la CNDH

Por último, se mencionan dos artículos transitorios. El primero solamente hace referencia a la entrada en vigor del propio decreto, y en el segundo se establece:

1. La CNDH seguirá conociendo de asuntos locales, referentes a la protección de derechos humanos, en tanto se establecieran los organismos locales respectivos.
2. Los estados que contaran en ese momento con dichos organismos recibirían para su atención las quejas presentadas ante la CNDH, esto último en un término de 30 días a partir de la fecha de publicación del decreto constitucional.

#### **C) LEY Y REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

La iniciativa de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se envió por el ejecutivo federal el 22 de abril de 1992 a la Cámara de Senadores, siendo

aprobada el 11 de junio; remitiéndose a su vez a la Cámara de Diputados como Cámara revisora y finalmente fue aprobada el 23 de junio de 1992. Así, su publicación se dio el 29 de junio del mismo año en el DOF.

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicado en el DOF, el 12 de noviembre de 1992 abrogando el Reglamento Interno del 10. de agosto de 1990.

La breve exégesis del presente rubro tiene como principal finalidad conocer los alcances y límites planteados para el funcionamiento de la CNDH y determinar el lugar bajo el cual fueron establecidas las recomendaciones, así como su regulación. Lo anterior resulta tener una gran relevancia al ser el punto concreto a tratar en el presente trabajo.

Para la obtención de los fines planteados, consideramos conveniente tener una visión general del contenido de la Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional ubicando cada uno de sus elementos. Así, tenemos a la Ley integrada por: 6 títulos, 14 capítulos, 76 artículos y 8 transitorios; y al Reglamento Interno por: 6 títulos, 19 capítulos, 174 artículos y dos transitorios 42 (Véase el apéndice II y III)

A continuación estudiaremos en forma paralela tanto el contenido de la Ley y del Reglamento Interno con la finalidad de lograr un examen global y breve de ambos. No pretendemos realizar un análisis profundo de estos últimos, lo cual sería objeto de otro estudio.

La manera a estudiar la Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional, por su contenido, será la siguiente:

1. Título I de la Ley y Título I del Reglamento Interno.
2. Título II de la Ley y Título III del Reglamento Interno.
3. Título II del Reglamento Interno.
4. Título III de la Ley y Título IV del Reglamento Interno.
5. Título V de la Ley y Título V del Reglamento Interno.
6. Título VI de la Ley y Título VI del Reglamento Interno.

Lo anterior con el propósito de ubicar en forma más fácil aquellos puntos de congruencia en ambos ordenamientos.

## LEY Y REGLAMENTO INTERNO DE LA CNDH

1. Título I de la Ley y Título I del Reglamento Interno.

-El artículo primero de la Ley de la Comisión Nacional hace referencia a sus ámbitos de validez, siendo espacial al establecer su aplicación en todo el territorio en materia de derechos humanos; personal pues su aplicación será respecto de los

---

42. *Ibid.*

mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país y, por último, material al referirse a los términos del apartado B del artículo 102 constitucional.

De radical importancia, consideramos, resultó el artículo segundo pues se dio un giro para lograr la solidificación autónoma de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al otorgarle el carácter de organismo descentralizado.<sup>43</sup>

Al respecto son acertados los comentarios del maestro Miguel Acosta Romero al señalar la transformación de la CNDH de organismo desconcentrado a organismo descentralizado como resultado de motivos de tipo político, así, en México se dio una mayor importancia a los derechos humanos. Por último, el autor establece que la autonomía de un órgano no debe depender del hecho de reconocerle personalidad jurídica, sino del vínculo de jerarquía o coordinación que exista entre éste y el otro órgano.

#### Desconcentración

- Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia
- Puede contar o no con personalidad jurídica
- Puede contar o no con patrimonio propio
- Posee facultades limitadas

#### Descentralización

- Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal
- Tiene invariablemente personalidad jurídica
- Siempre tiene patrimonio propio
- Posee facultades más autónomas<sup>44</sup>

El artículo 45 de la LOAPE, establece "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Muchos han sido escépticos ante esta autonomía técnica, financiera y política, pero consideramos esta no radica, en última instancia, sobre la naturaleza del organismo sino en la actividad última del mismo, en su competencia otorgada tanto por la Constitución -art. 102 apartado B- como por su Ley y Reglamento Interno, en la toma de sus decisiones y, por ende, la facultad de emitir recomendaciones autónomas.

Para concluir el presente título también señalaremos como puntos importantes los siguientes:

La Comisión Nacional tiene por objeto:

I. la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos (art.2).

<sup>43</sup> Vid. Supra p. 51

<sup>44</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General, Derecho Administrativo, 11ª edición. Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 419 y sigus.

2. Conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la federación.

3. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional serán breves y sencillos bajo los principios de inmediatez, concentración y rapidez (art.9 R.1). Con ésto se pretende evitar el burocratismo a través de procedimientos breves y sencillos, eliminar formalismos procurando la comunicación directa con las autoridades y quejosos.

4. Se manejará de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia (art.4).

- El Reglamento Interno en su primer artículo establece que regulará a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado; además se reitera lo ya señalado por la ley en su artículo segundo al establecer como objeto, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

Las recomendaciones y documentos de no responsabilidad solamente se basarán en el contenido del propio expediente (art.5). No ahondaremos en éste punto al ser tema a tratar del siguiente capítulo del presente trabajo.

En el artículo seis podemos encontrar la definición de derechos humanos como aquellos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano y positivamente son los reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.

La Ley (art. 14) establece un medio de difusión el cual es denominado "Gaceta", con periodicidad mensual en donde se publicarán recomendaciones, documentos de no responsabilidad, informes especiales y todo lo relativo a las actividades de la CNDH (art.14 R.1.)

La importancia del artículo 14 consiste en ser una de las bases forjadoras del funcionamiento de un Ombudsman y sin este principio de publicidad simplemente toda su actividad carecería de efecto.<sup>45</sup>

Por último, los plazos señalados tanto en la Ley como en el Reglamento Interno serán contados en días naturales, excepto si se señala que deban ser hábiles (art.7 R.1.)

Las actuaciones de la CNDH son gratuitas y no se requiere la asistencia de abogado o profesional en la presentación de una queja, ésta situación debe hacerse del conocimiento de los recurrentes(art.10 R.1 ).

## 2. Título II de la Ley y Título III del Reglamento Interno

---

<sup>45</sup> Vid. Supra p. 26.

Bajo los rubros de integración, nombramiento y facultades conformamos al título II de la Ley de la CNDH. Así, por lo que hace a su integración se menciona a un presidente, una secretaría ejecutiva, hasta 5 visitadores generales, personal profesional, técnico y administrativo necesario; además de un consejo (art.5). La Ley no considera a la secretaría técnica como órgano, a diferencia del reglamento interno.

Una variante frente al Decreto de creación, ya estudiado, la constituyó el número de visitadores generales, pues en un primer término solo se consideró a uno y debido al exceso de trabajo su posibilidad se incrementó hasta cinco.

No podemos continuar sin antes mencionar que actualmente existen tres visitadurías generales (art.59 R.L.) en donde las dos primeras se encargan de atender diversos tipos de violaciones a los derechos humanos; y la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios, de nuestro particular interés, se ocupa de atender de oficio o por queja, a través de un equipo multidisciplinario, de supervisar los derechos humanos en los centros -federales- de reclusión del país, así como de los internos del fuero federal en los diversos centros de reclusión.

En el artículo 6 de la Ley se encuentran perfectamente delimitadas en quince fracciones las atribuciones del organismo y extraemos aquellas que consideramos de mayor importancia para el presente trabajo, siendo:

- I Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos en los siguientes casos:
  - a) por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.
- III Formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- VII Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
- VIII Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos.
- XII Supervisar el respeto de los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Al contrario, el artículo siguiente (art.7) señala los casos en donde la Comisión Nacional no es competente y son:

- I Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III Conflictos de carácter laboral;

#### IV Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales. 46

Más adelante en el capítulo II de la ley, se establece el nombramiento del presidente de la CNDH por el ejecutivo federal y su sometimiento a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su caso, por la Cámara permanente del Congreso de la Unión. Durará en su cargo cuatro años con posibilidad de ser designado exclusivamente para un segundo período; podrá ser destituido y sujeto a responsabilidad por los casos y procedimientos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la designación del presidente se señalan como requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, no tener menos de 33 años de edad el día de su nombramiento y gozar de buena reputación.

Como ya hemos mencionado, se ha criticado el tipo de nombramiento del presidente de la CNDH, pero frente a ello reproducimos los comentarios certeros del Dr. Jorge Carpizo: "Todos sabemos que existen tres sistemas para la designación del Ombudsman, ya sea que ésta la realice el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o ambos.

En un principio un sistema no es mejor que el otro, siempre y cuando se respeten ciertos aspectos: que el designado sea una persona idónea, que su nombramiento no sea consecuencia de una designación política y que realmente el sistema le asegure su autonomía funcional, porque ninguno de esos dos poderes puede dar instrucciones específicas". 47

Cabe hacer énfasis respecto al requisito de goce de buena reputación pues, como sabemos y se ha venido señalando en el presente trabajo, el peso de las recomendaciones radica en la figura o persona de quien encarna la presidencia de la CNDH y no precisamente del propio organismo.

Durante el desempeño de sus funciones el presidente de la CNDH no podrá ejercer cargo, empleo o comisión en la federación, estados o municipios, o bien, dedicarse a su profesión. En su caso, sólo ocuparse a las actividades de tipo académico.

El presidente de la Comisión Nacional tampoco podrá ser detenido ni sujeto a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendaciones que formule; con ésto último se garantiza plenamente la autonomía del organismo para lograr una de sus atribuciones principales, consistente en la emisión de recomendaciones por existir una violación a derechos humanos.

Las facultades del presidente de la CNDH se encuentran señaladas en el artículo 15 de la misma ley, de ellas nos interesa destacar las siguientes:

46. Cfr. Al respecto se puede abundar en "Competencia de la CNDH en materia laboral y electoral" y "Reglamento Interno de la CNDH", en la obra de Carpizo, Jorge, "Que es la CNDH", 2ª edición. Ed. CNDH México, 1991 pp. 19 a 23

47. Carpizo, Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. La edición Ed. CNDH México, 1992, p. 11

Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al titular del ejecutivo sobre las actividades de la Comisión Nacional.

Recordemos que la CNDH a través de los informes que emite, entre otras cosas, aborda el tema relativo a las recomendaciones logrando la publicidad de sus acciones, consiguiendo con ello, uno de sus fines al tener acceso a los mismos tanto los funcionarios como la opinión pública en general. 48

Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.

Por último, para la cabal realización de las funciones y poder certificar la veracidad de los hechos relativos a las quejas o inconformidades presentadas ante la CNDH, su presidente gozará de fe pública.

Siguiendo con el orden establecido por la propia Ley de la Comisión Nacional, continuaremos con la integración, nombramiento y facultades del consejo.

Del nombramiento e integración del consejo ya hemos hablado, únicamente ahondaremos diciendo: cuando menos tres de sus integrantes pueden desempeñar cargos o comisión como servidores públicos, el presidente del mismo será el de la propia Comisión Nacional.

A través de la representación plural y honorífica del consejo se pretende lograr la intervención de la sociedad en las actividades de la CNDH, los nombramientos los hará el ejecutivo federal sometidos a la aprobación del Senado o por la Comisión permanente, en su caso.

El artículo 19 establece seis funciones al consejo:

- Aprobar el Reglamento Interno.
- Dictar las normas internas de la CNDH.
- Opinar sobre el proyecto de informe mensual.
- Solicitar información adicional sobre asuntos en trámite.
- Conocer el informe del Presidente de la CNDH sobre el ejercicio presupuestal.

(art.20) El consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, en el primer caso una vez por mes; en el segundo cuando lo convoque su presidente o a petición de por lo menos tres miembros del consejo.

#### Secretaría Ejecutiva

En el artículo 21 se establecen como requisitos para ocupar éste cargo; ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de 30 años el día de su nombramiento.

---

48. Vid. Supra. p. 26.

(Art.22) Hace referencia tanto a sus facultades como a sus obligaciones y en general consisten en: proponer al consejo y al presidente las políticas generales que seguirá la CNDH en materia de derechos humanos ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales; la promoción y fortalecimiento de las relaciones con organismos públicos, privados o sociales, nacionales e internacionales; realizar estudios sobre tratados y convenciones relativas a la materia; iniciativas de leyes y reglamentos; colaborar en la preparación del informe anual y enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la institución.

No es en la ley sino en el Reglamento Interno donde se establece su nombramiento por el presidente de la CNDH. (art.73 R.1.)

#### Los Visitadores

El artículo 23 regula los requisitos para ser visitador, siendo los mismos del secretario ejecutivo, agregando el relativo a la necesidad de tener título de licenciado en derecho expedido en forma legal y tener por lo menos tres años de ejercicio profesional. Esto es una exigencia obvia dada la naturaleza de sus funciones.

De acuerdo a las 5 fracciones integrantes del artículo 24 relativas a las obligaciones y facultades de los visitadores, podemos determinar su actividad indispensable al ser quienes junto con los visitadores adjuntos y demás personal realizan la función tangible de la CNDH; desde el momento en que se determina la recepción, admisión o rechazo de las quejas e inconformidades, su investigación y conclusión o, en su caso, formular los proyectos de recomendación o acuerdo.

Conforme al artículo 12, durante el ejercicio de sus funciones los visitadores no podrá desempeñar otro cargo, empleo o comisión de la federación, estado o municipio; tampoco ser detenido ni sujeto a responsabilidad civil, penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen (art.13); en sus actuaciones gozarán de fe pública (art.16).

- Por su parte el título III del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inicia con el establecimiento de sus órganos siendo: una presidencia, un consejo, visitadurías generales, secretaría ejecutiva y, a diferencia de la ley, una secretaría técnica del consejo (art.30 R.1.).

El presidente de la Comisión Nacional será el órgano ejecutivo y realizará las funciones directivas del organismo y del cual es representante legal (art.31 R.1.), y a su vez las visitadurías generales, la secretaría ejecutiva y técnica son órganos auxiliares de la presidencia; además contará con el apoyo de la secretaría particular y la coordinación de asesores (art. 35 del R. 1.).

Para el despacho de los asuntos correspondientes a la presidencia, ésta contará con:

1. Una Dirección General de Quejas y Orientación;
2. Una Dirección General de Administración;
3. Una Dirección General de Comunicación social;
4. Una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones;



5. Una contraloría interna;
6. Las que establezcan los acuerdos administrativos.

La Dirección General de Quejas y Orientación tiene como funciones, entre otras, las asignadas en el artículo 37 del reglamento interno, se inician desde el momento en que se recibe una queja hasta turnarla a las Visitadurías Generales, conforme al procedimiento del art. 62 del R.I.

El artículo 43 del reglamento establece las funciones de la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, de éstas podríamos destacar las siguientes:

- I. Registrar en una base de datos automatizada cada una de las recomendaciones expedidas por la Comisión Nacional;
- II. Registrar en la misma base de datos los informes respecto de la aceptación, en su caso, de las recomendaciones y las concernientes a los avances que se dan en su cumplimiento;
- V. Solicitar informes adicionales a las autoridades a quien se dirigió una recomendación, a fin de que precisen datos o aporten otros elementos para poder evaluar al grado de cumplimiento;
- VII. Coordinar su trabajo de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones con los visitadores generales y los adjuntos que hubiesen preparado los proyectos respectivos y solicitar a éstos, en su caso, la práctica de diligencias que fueren necesarias a fin de verificar la información recibida.

Las funciones y nombramiento del consejo de la Comisión Nacional se encuentran reguladas en los artículos 46 del R.I. al 50 del mismo ordenamiento. Para complementar lo ya establecido por la ley de la Comisión Nacional, señalaremos sólo las siguientes:

- La aprobación de las reformas al reglamento interno;
- La interpretación de disposiciones del reglamento interno o aspectos que él mismo no prevea;
- De cada una de las sesiones ordinarias o extraordinarias del consejo, se levantará un acta general en la cual deberá asentarse una síntesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que a ellas asistan. También se transcribirán los acuerdos o tesis aprobados y las actas se aprobarán, en su caso, por el consejo en la sesión ordinaria inmediata posterior.
- Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del consejo, los visitadores generales informarán a éste en términos numéricos, entre otras cosas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad expedidos.

Finalmente, los artículos 57 y 58 del R.I., determinan las funciones de la secretaría técnica del consejo, destacando para el presente trabajo:

- IV Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional.
- V Coordinar la edición de las publicaciones que realiza la Comisión Nacional.

Es en el artículo 59 del R.I. donde se señala que ésta Comisión Nacional contará con tres visitadurías generales, a diferencia de la ley en donde se establece la posibilidad de hasta cinco visitadurías. Respecto a las mismas nos interesa destacar los siguientes puntos:

-El visitador general será el titular de cada una de las visitadurías y será designado y removido libremente por el presidente de la Comisión Nacional.

-Las quejas relativas a presuntas violaciones a derechos humanos referentes a asuntos penitenciarios cometidos dentro de los centros de reclusión corresponderán a la Tercera Visitaduría General, además, supervisará los derechos humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores sin necesidad de que medie queja alguna y formular los estudios y propuestas tendientes a mejorar el sistema penitenciario nacional(arts. 63 y 64 R.I.)

Las direcciones de visitaduría serán auxiliares del visitador general y, entre otras funciones, revisarán los proyectos de recomendación o documentos de no responsabilidad (art. 71 R.I.). En particular la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios (artículo 66 del R.I.) se integra por:

- I. Una Dirección General;
- II. Una Dirección de Área;
- III. Una Coordinación de Procedimientos Internos;
- IV. Los Visitadores Adjuntos, y
- V. El personal técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

### 3. Título II del Reglamento Interno de la Comisión Nacional

El presente título guarda particular importancia al establecer las funciones y competencia de la CNDH.

Las funciones se encuentran señaladas en el artículo 6 de la Ley en tanto su competencia será en todo el territorio nacional.

En el artículo 17 del R.I. se establece en relación con la sexta fracción II, inciso a, de la Ley de la Comisión Nacional, qué se entiende por acto u omisión de autoridades federales.

Más adelante se determina; ilícitos son las conductas que puedan tipificarse como delitos y las faltas o las infracciones administrativas(art.8 R.I.)

Recordemos que el artículo 7 de la Ley señala aquellos asuntos en los cuales la CNDH no podrá conocer, de ésta manera los artículos 19 y 20 del R.I. precisan qué se

entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional, y conflictos laborales estableciendo con ello su competencia.<sup>49</sup>

Las quejas recibidas referentes a presuntas violaciones del Poder Judicial de la Federación serán remitidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación notificando ello al quejoso. En caso de haber involucradas autoridades federales y miembros del poder Judicial federal, se hará el desglose respectivo (art 21 R.I.) De igual forma serán remitidas a la Procuraduría Agraria y a la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente las quejas que sean de su competencia (arts. 22, 23 y 24 R.I.) La CNDH conocerá de quejas en segunda instancia bajo los términos del artículo 25 del R.I.

Tendrá la CNDH, la obligación de remitir los escritos de queja competentes a alguna Comisión Estatal de Derechos Humanos y, solo surtirán en favor de la Comisión Nacional aquellos casos en los que estuvieren involucradas autoridades como servidores públicos federales, estatales o municipales (arts. 27 y 28 R.I.)

Por último, el artículo 29 del R.I. delimita la competencia de la CNDH por violaciones a los derechos humanos de comunidades indígenas.

#### 4. Título III de la Ley y Título IV del Reglamento Interno de la CNDH

La Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional, en el presente título, contienen todo lo relativo al procedimiento que se seguirá ante este organismo, desde el momento en que cualquier persona denuncia presuntas violaciones a los derechos humanos iniciándose la labor de la CNDH y, en su caso, de acuerdo con las conclusiones del expediente emitir una recomendación.

Así, las disposiciones establecidas tanto en la Constitución (art. 102-B) como en la propia Ley y Reglamento Interno se llevarán a cabo a través de una realidad tangible y no se quedan en un mero cuerpo normativo. Por ello este apartado resulta de gran trascendencia para nuestro presente estudio, razón por la cual solo prestaremos particular importancia a aquellos puntos de nuestro concreto interés.

Antes de continuar el análisis del presente rubro, consideramos conveniente retomar lo ya señalado al estudiar el artículo 4 de la presente Ley (Título I) y extraeremos sus elementos básicos, siendo:

1. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional serán breves y sencillos.
2. Se seguirán bajo los principios de inmediatez, concentración -en la práctica se presenta cuando existen dos quejas de una misma persona y por los mismos hechos, se acumula el expediente más nuevo al más antiguo, dando agilidad al procedimiento- y rapidez.
3. Se procurará en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, agraviados y autoridades para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

<sup>49</sup> Cfr. Para ahondar sobre el artículo séptimo, fracción III de la Ley y 20 del Reglamento Interno, consultar CNDH, Gaceta de la CNDH, México, Septiembre de 1991 num 91/14 y octubre de 1991, num 91/15.

4. La información o documentación relativa a los asuntos de la competencia de la CNDH se manejarán en forma confidencial.

Consideramos los requisitos a seguir, en el procedimiento de queja, fueron establecidos con la finalidad de evitar precisamente el burocratismo, hacer accesible a la sociedad en general el contacto con la propia CNDH dada su naturaleza garantizando una confianza en el organismo y evitar los formalidades a diferencia de otros procedimientos jurídicos.

El procedimiento se inicia cuando cualquier persona denuncia presuntas violaciones a los derechos humanos. En caso de estar privados de su libertad o desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Podemos destacar que las denuncias se refieren a toda persona, por lo tanto, aquellas internas en diversos centros de reclusión del país, no tendrán impedimento alguno para ponerse en contacto con la Comisión Nacional, o bien, a través de un quejoso, con ello no se limita únicamente a la presentación de quejas por el propio quejoso o afectado. Además, las organizaciones no gubernamentales y legalmente constituidas podrán acudir para denunciar violaciones a derechos humanos de aquellas personas sin capacidad efectiva para presentar la queja.

Las quejas podrán presentarse dentro del plazo de un año contado a partir del inicio de la ejecución de los hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos o de que el quejoso tuvo conocimiento de los mismos.

Se establecen dos excepciones en el artículo 26; de acuerdo a la gravedad de las infracciones a los derechos humanos se ampliará el plazo, o bien, si se trata de violaciones de lesa humanidad no contará plazo alguno.

Ciertamente toda violación es grave, pero en ocasiones dadas las circunstancias particulares del caso, en la práctica sería imposible la aplicación de éste último criterio para cualquier caso (art. 54 R.L.).

Son previstos los casos de urgencia, en donde la queja podrá hacerse por cualquier medio de comunicación electrónica, además de existir personal de guardia para la recepción de este tipo de quejas o de cualquier otro.

No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo cual se establece un plazo de tres días para su ratificación.

Se hace mención particular de aquellos quejosos internos en los centros de reclusión del país o centros de detención, en éstos casos las personas encargadas deberán canalizarlos a la CNDH entregándose a los visitantes generales o adjuntos.

En un principio se establece que las quejas deberán ser presentadas por escrito, agregándose la posibilidad de ser en forma oral en los casos de no saber escribir o tratarse de menor de edad.

**Para hacer más accesible el trámite de las quejas se menciona la disposición de formularios a los reclamantes, así como la orientación debida; ambos elementos se pueden observar en la práctica.**

En caso de no hablar español se les otorgará un traductor en forma gratuita con la finalidad de tener un mejor acceso y atención, pues todos somos vulnerables de una violación a los derechos humanos.

Una vez presentada la queja y admitida la instancia, en su caso, se hará del conocimiento de la autoridad señalada como responsable quien deberá rendir un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se le atribuyan en la queja en un plazo de 15 días siendo, éste último, menor en casos de urgencia.

Se intentará en lo posible y bajo el respeto de los derechos humanos lograr la conciliación entre las partes involucradas; en caso de lograrse lo anterior el expediente será archivado y sólo podrá reabrirse cuando el quejoso o denunciante señale el no cumplimiento del compromiso.

El informe a rendir por las autoridades deberá ser en los términos del artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional.

Los artículos siguientes de la mencionada Ley hacen referencia a las facultades de investigación del visitador general y a las conclusiones del expediente; ambos de radical importancia pues como sabemos estos elementos, en su caso, serían determinantes para la emisión de una recomendación; además de ser ambos elementos característicos de todo Ombudsman.

Concluida la investigación el visitador general hará un proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad. Estos son aquellos en donde después de realizar una averiguación sobre la queja, se determina la no comisión de una violación a los derechos humanos por parte de la autoridad o servidor público señalados como presuntos responsables en un principio, resultando así, exonerados de la misma.

En el caso de realizar un proyecto de recomendación, éste será sometido al presidente de la Comisión Nacional para su consideración final (art. 44)

Se reiteran los elementos distintivos de un Ombudsman al otorgarle a la Comisión Nacional carácter público y autónomo en sus recomendaciones; además la carencia de poder imperativo frente a la autoridad o servidor público a quienes son dirigidas; éstos últimos contarán con un plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación para aceptar, en su caso, la recomendación; si es así, contará con otros 15 días adicionales para presentar las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la misma. El plazo sólo será ampliado cuando la naturaleza de la recomendación lo amerite(art.46)

Las resoluciones y acuerdos de la Comisión Nacional son definitivos, esto es, no procede recurso alguno.

Las recomendaciones deberán publicarse en forma total o parcial por el presidente de la Comisión Nacional; además deberá enviar un informe anual de

actividades al Congreso de la Unión y al ejecutivo federal, en éste se incluirán, entre otras cosas, las recomendaciones emitidas. (arts.51,52 y 53). Con lo anterior se afirman los elementos peculiares de todo Ombudsman, ya estudiados en el Capítulo I del presente trabajo.

Finalmente, el título que nos ocupa dedica su último capítulo a las inconformidades estableciendo, en términos generales lo siguiente:

Hay dos recursos siendo los de queja e impugnación. Las resoluciones de la Comisión Nacional no admitirán recurso alguno y tendrán el carácter de definitivas.

1. Recurso de queja. Su promoción será por los quejosos o denunciados que sufran perjuicio grave por omisiones o inacción de los organismos locales con motivo de procedimientos substancados ante éstos, sin embargo, si dicho organismo acredita estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso será desestimado.

En un término que no exceda de 60 días, a partir de la aceptación del recurso, la Comisión deberá pronunciarse formulando, en su caso, una recomendación al organismo local o declarar infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación del organismo local.

2. Recurso de impugnación. Solamente procede ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los organismos locales (art.61)

Sólo los quejosos en un expediente integrado ante una comisión local estarán legitimados para interponer un recurso de impugnación. La Comisión Nacional podrá desechar de plano aquellos recursos notoriamente infundados o improcedentes.

Agotada la tramitación de un recurso de impugnación, la CNDH deberá resolver éste en un plazo no mayor de 60 días hábiles (art.66).

- El Reglamento Interno de la Comisión Nacional también dedica un título al procedimiento, de esta manera su primer capítulo establece todo lo relativo a la presentación de la queja.

Las quejas dirigidas a la Comisión Nacional se harán mediante escrito con firma o huella digital del interesado y los datos mínimos de identificación del quejoso y agraviado; como excepción se establecen los casos urgentes en los cuales la queja se podrá presentar por cualquier otro medio de comunicación electrónica o por teléfono.

Cuando una queja carezca de cualquier dato suficiente para la localización del quejoso será enviada al archivo; sin embargo, la Comisión Nacional puede de manera discrecional investigar de oficio (arts.81 y 85 R.I.)

Una queja puede ser acumulada, además de los casos ya señalados en la ley de la Comisión Nacional, cuando sea necesario con la finalidad de no dividir una investigación.

El artículo 83 del R.I. establece lo relativo a las quejas presentadas por los organismos no gubernamentales, señalando en su fracción III la posibilidad de formular denuncias, ante la Comisión Nacional, por violaciones a los derechos humanos en los centros de reclusión de adultos y menores.

La correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la Comisión Nacional no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo(art.83 R.I.)

Una vez recibida la queja, registrada en la base de datos de la Comisión Nacional, asignado un número de expediente, acusado de recibo por la Dirección General de Quejas y Orientación, se turnará el expediente a la Visitaduría General correspondiente. El siguiente paso consiste en la asignación del mismo, por la Coordinación de Procedimientos Internos, a un visitador adjunto; este último en un plazo de 72 horas presentará al director general de la Visitaduría la propuesta de calificación; el cual suscribirá el acuerdo de calificación como:

- Presunta violación a los Derechos Humanos, en este caso se enviará al quejoso un acuerdo de admisión de instancia, y se le hará saber al quejoso el nombre del visitador adjunto encargado del expediente y su número telefónico, con la finalidad de mantener comunicación con él durante la tramitación del expediente.

-Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja.

-Incompetencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar una orientación jurídica.

-Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios-los cuales ya hemos señalado- o esta sea confusa.

El capítulo III del presente título es dedicado a todo lo relativo a la tramitación de la queja, de esto último para el presente trabajo podemos destacar los siguientes rubros:

1. El personal autorizado de la Comisión Nacional, podrá presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes -sea con autoridades o con testigos- o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesaria.

2. Las autoridades deberán dar las facilidades necesarias para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o archivos respectivos.

3. La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional podrá ser motivo de la protesta ante su superior jerárquico en su contra, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar y de la solicitud de amonestación (art.107 R.I.)

Del contenido de los tres incisos acabados de enumerar, se resalta el perfil a cubrir por un Ombudsman.50

Consideramos ésto como una verdadera aptitud de investigación que hasta la fecha es tangible a través del trabajo realizado por los visitadores generales, adjuntos y demás personal designado a ello por la Comisión Nacional.

Puede suceder que una queja calificada como presuntamente violatoria de los derechos humanos no se refiera a violaciones a la vida, integridad física o síquica o a otras no consideradas especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, en éstos casos, puede proceder la conciliación con las autoridades presuntamente responsables; siempre siguiendo ciertos lineamientos establecidos por el propio reglamento con la finalidad de lograr una verdadera conciliación.

Es relevante señalar las causas de conclusión de un expediente señaladas en el capítulo V del R.I., siendo:

1. Incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada.
2. Cuando por no tratarse de violaciones a los derechos humanos se oriente jurídicamente al quejoso.
3. Por haberse dictado la recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la recomendación.
4. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Documento de no Responsabilidad.
5. Desistimiento del quejoso.
6. Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento.
7. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de los expedientes.
8. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Para la realización de una conclusión formal se requiere la elaboración del acuerdo de conclusión respectivo en donde aparezca la firma del visitador general al cual fue asignado el expediente, en el acuerdo se señalará la causa de conclusión, bajo qué términos, y el fundamento legal y reglamentario del mismo, previa notificación al quejoso y autoridad o servidor público -cuando se le hubiere corrido traslado con la queja y solicitado los informes respectivos involucrados en la queja.

-El capítulo VI del Reglamento Interno del Comisión Nacional es dedicado a lo que podríamos llamar el punto culminante de la acción tangible de la CNDH, es decir, la emisión de recomendaciones por existir violaciones a los derechos humanos.

En el presente rubro únicamente mencionaremos los puntos relevantes, ésto por ser el objeto de estudio del siguiente capítulo del presente trabajo.

#### 1. Proyecto de recomendación.

Una vez reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violación a los derechos humanos, el visitador adjunto lo hará saber a su superior inmediato y se iniciará la elaboración del proyecto de recomendación por el visitador y bajo los lineamientos establecidos por el visitador general; además de



considerar los casos precedentes y análogos o similares que haya resuelto la Comisión Nacional.

El proyecto de recomendación será presentado ante el presidente de la Comisión Nacional previas observaciones y consideraciones hechas al texto del proyecto por el visitador general. El presidente realizará las observaciones, consideraciones y modificaciones convenientes suscribiéndose, en su caso, el texto del mismo.

2. Partes componentes de una recomendación(art. 133 R.I.)

- I. Descripción de los hechos violatorios de los Derechos Humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, adimiculacion de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la Violación de Derechos Humanos reclamada;
- V. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo a efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

3. Notificación.

- a) Suscrita la recomendación por el presidente de la Comisión Nacional se notificará a la autoridad o servidor público a el cual se diriga a fin de que éste último realice las acciones pertinentes para su cumplimiento.
- b) Se notificará al quejoso dentro de los seis días naturales a aquel en que la misma fue firmada por el presidente de la Comisión Nacional.

4. Publicación.

La publicación de la recomendaciones podrá ser en forma total o parcial en la Gaceta de la CNDH, o bien, no ser publicada cuando así lo disponga el presidente de la Comisión Nacional debido a la naturaleza del caso.

5. Aceptación y no aceptación.

El plazo señalado, por el reglamento interno, para la aceptación o no de una recomendación por parte de la autoridad será de 15 días hábiles. La excepción a este plazo se presentará cuando la autoridad o servidor público, al cual se dirige la recomendación, considere sea insuficiente para el envío de las pruebas de cumplimiento; en éste caso se establecerá al presidente de la Comisión Nacional una propuesta de fecha límite.

Se considera aceptada la recomendación cuando la autoridad o servidor público asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento y tendrá un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder en forma expresa sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento (art. 137 R.I.).

En el supuesto de no aceptación de la recomendación se hará del conocimiento de la opinión pública.

#### 6. Seguimiento de la recomendación.

Cuando la recomendación ha sido expedida, la Comisión Nacional dará seguimiento y verificará que su cumplimiento cabal.

La coordinación de seguimiento de recomendaciones tendrá la función de reportar el estado de las mismas.

El último capítulo del presente título es dedicado a los documentos de no responsabilidad en donde se establece sus elementos, la notificación del mismo al quejoso y a la autoridad o servidor público, su publicación en la Gaceta de la Comisión Nacional y otros medios de comunicación, finalmente, se determina su carácter específico y su no aplicación general.

#### 5. -Título V de la Ley y Título V del Reglamento Interno

El título V de la Ley únicamente hace referencia al régimen laboral del personal de la Comisión Nacional; así como su carácter de ser personal de confianza por razones obvias.

El Reglamento Interno dedica el presente capítulo a las inconformidades en donde se establecen dos tipos, de las cuales ya hemos hablado, siendo las de queja e impugnación; a través de estas se presenta la posibilidad de recurrir las recomendaciones, incumplimiento de las mismas, omisiones o inactividad de los organismos estatales similares a la Comisión Nacional.

De igual manera se citan los requisitos para la admisión de ambos recursos, las personas legitimadas para interponerlos y las consecuencias de los mismos.

Así, la Comisión Nacional es un organismo de resolución definitiva otorgando con ello una plena seguridad a los quejosos.

Frecuentemente han sido criticados los términos de estos dos recursos al supuestamente confundirse el recurso de queja con la queja propiamente dicha; también el de inconformidad del último párrafo del artículo 102 constitucional con el mismo recurso de impugnación.

#### 6. Título VI de la Ley y título VI del Reglamento Interno de la Comisión Nacional

- La ley dedica el título VI a todo lo relativo al patrimonio y presupuesto de la CNDH y como órgano descentralizado contará con patrimonio propio y elaborará su anteproyecto de presupuesto anual de egresos.

- Bajo el rubro de informes anuales y especiales se nombra al título VI del Reglamento Interno. De éste último ya hemos venido haciendo hincapié en el presente trabajo y de ello destacamos lo siguiente:

1. El presidente de la Comisión Nacional enviara un informe anual de actividades al ejecutivo federal y al Congreso de la Unión;
2. Dicho informe se hará del conocimiento de la sociedad en general.
3. Pueden ser omitidos los datos personales de los quejosos con la finalidad de evitar ser identificados.
4. En casos particulares debido a su importancia o gravedad, la Comisión Nacional podrá emitir a la opinión pública informes especiales cuyo contenido será:

- Logros obtenidos.
- La situación de particular gravedad.
- Las dificultades presentadas durante el desarrollo de las funciones de la CNDH.
- El resultado de las investigaciones de carácter general o particular.

Para finalizar, se establecen las disposiciones transitorias tanto de la ley como del reglamento interno de la CNDH.

Consideramos una vez concluido el análisis general de la Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional, estar en condiciones óptimas para ubicar el lugar y regulación que guardan las recomendaciones a emitir, o emitidas, por la CNDH en caso de existir violaciones a los derechos humanos. Con esto podemos dar la pauta para iniciar el análisis de la naturaleza de una recomendación, la forma por la cual, en su caso, puede ser emitida por dicho organismo y en particular por la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios.

## CAPITULO III

### RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA PENITENCIARIA EN EL AMBITO FEDERAL

Determinados el lugar y estructura de las recomendaciones a emitir por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, realizaremos una exégesis de la naturaleza jurídica de éstas, conforme a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Reglamento Interno de la Comisión Nacional.

Por último, estudiaremos el proceso a través del cual la CNDH y la Tercera Visitaduría General, encargada de los asuntos penitenciarios, emiten recomendaciones.

#### A) NATURALEZA JURIDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- I. Características de las recomendaciones. Artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

#### \*ARTICULO 102.-

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

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

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

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

**a) Públicas**

De acuerdo a nuestro criterio, la Comisión Nacional durante el desempeño de sus funciones debe contar con el apoyo de su principal aliado, los medios masivos de comunicación, sólo así logrará en mayor medida llegar a la población en general.

La difusión de las recomendaciones de la CNDH, constituyen un elemento indispensable para la cabal realización de sus fines constituyéndose, por ende, en una de sus actividades más trascendentales.

Las recomendaciones emitidas son públicas; al llegar a todos los círculos de la sociedad y para su eficacia deben contar con la confianza del pueblo, por ello la CNDH debe ejercitar sus acciones abiertamente y no ocultar sus decisiones al público.

Para aquellas autoridades o servidores públicos a los cuales se dirigió una recomendación constituye un costo político, cuando son exhibidos y considerárseles como transgresores a los derechos humanos; más aún si no aceptan o cumplen las sugerencias de la CNDH al darse a conocer esta situación a través de los informes y finalmente, al propio estado. Para el resto será una experiencia en el desarrollo de sus actividades presentes y futuras.

"Se publican ampliamente ante toda la opinión pública para que juzgue, las conozca y la intención es que, en consecuencia, las apoye y genere una conciencia sobre algún hecho o caso en particular"<sup>51</sup>

La preocupación de la CNDH por dar a conocer sus resoluciones - recomendaciones- y carecer de imperio frente a las autoridades y servidores públicos, radica en el acrecentamiento de su fuerza, es decir, en la autoridad moral y social del organismo. Así, su eficacia dependerá en gran medida de la fuerza adquirida a través de los medios masivos de comunicación y del apoyo de la opinión pública.

Finalmente, la ley secundaria de este organismo, en su artículo 46, regula el carácter público de las recomendaciones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con ciertos medios para divulgar las recomendaciones emitidas y son:

- **Gaceta de la CNDH**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con un órgano oficial de difusión y se encuentra regulado en el artículo 14 de su Reglamento Interno. La denominación de la publicación es "Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" con una periodicidad mensual.

El principal contenido de la "Gaceta" son: las recomendaciones, la síntesis de éstas, documentos de no responsabilidad, informes especiales, materiales y actividades

<sup>51</sup> Cruz Cruz, Jesús. *Naturaleza jurídica de las recomendaciones de la CNDH*. Tesis. UNAM, 1994, México, p. 92

del organismo; que por su relevancia sea necesario darse a conocer a través de éste medio de difusión.

Cabe destacar la gran asequibilidad de la "Gaceta" a cualquier persona, incluso se puede solicitar la suscripción a ésta. El objetivo es facilitar el acceso a la opinión pública sobre la actividad de la Comisión Nacional y en particular de sus recomendaciones.

- **Informes de la CNDH**

El artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional y 173 de su Reglamento Interno respectivamente, regulan los informes anuales de este organismo ante el ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, en cuyo contenido se encuentra un balance de las recomendaciones emitidas durante éste periodo, siendo como comenta Maiorano, Jorge Luis "verdaderos cuadros de honor negativos".

- **Espacios en prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación**

Acertados resultan los comentarios del Dr. Jorge Carpizo al expresar: "una de las columnas sobre las cuales basa el Ombudsman su actuación es el principio de publicidad de sus acciones. Sin este principio, toda su actividad no tendría efectos. Figurémonos lo que sería la fórmula: recomendación más secrecía.

Y aquí surge un problema muy importante en América Latina. La relación del Ombudsman con los medios masivos de comunicación. En varios países, esos medios no son todo lo honestos que se desearía que fueren. Varios reciben subsidios de funcionarios públicos y de narcotraficantes para atacar al Ombudsman, para tratar de acallararlo y desprestigiarlo. En esos países, la labor del Ombudsman se complica en demasía.

Considero que el Ombudsman debe mantener un diálogo constante con los dueños, directores, jefes de información y funcionarios de los medios masivos de comunicación, así como con los reporteros y entrevistadores. Proporcionarles información y más información y lo que ella representa.

En México la función que desempeña como Ombudsman de carácter nacional, siempre he dicho a los medios masivos de comunicación: como Ombudsman, los que laboramos en la Comisión Nacional realizamos el cincuenta por ciento del trabajo; ustedes, al informar objetivamente hacen el otro cincuenta por ciento" <sup>52</sup>

De lo anterior podemos deducir la trascendental importancia de los espacios brindados, a la CNDH, para la publicidad de las recomendaciones emitidas y lograr despertar en la opinión pública una inquietud sobre los casos presentados ante el organismo; generar conciencia dentro de una sociedad mexicana cada vez más participativa y lúcida de su realidad frente a los derechos humanos.

---

52 Carpizo, Jorge. Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos. Ed. CNDH. México, 1992. p. 19.

Es necesario cubrir los diversos espacios de difusión como radio, televisión, prensa, conferencias, mesas redondas, entre otros, para lograr llegar a una sociedad tan polifacética como lo es la mexicana.

Al no estar investidas de imperio las recomendaciones emitidas por la CNDH, resulta relevante el esfuerzo informativo; sin embargo, consideramos aún falta estrechar los lazos con la opinión pública.

Respecto al punto anterior Raúl Mancini comenta: "En el caso de los derechos humanos, sobre todo cuando se trata de secuestro, tortura, maltrato y asesinato, la opinión pública, una buena parte de ella, está a favor de acciones decididas por parte de la Comisión Nacional y aun cuando ya saben -y aceptan- que la tarea de la CNDH es la de investigar y recomendar pero no la de juzgar y condenar, muchos coinciden en que si hace lo que tiene que hacer ya estará cumpliendo con una misión realmente importante para el desarrollo de la sociedad.

Si se acepta que el derecho a la información realmente lo es, entonces la CNDH Ombudsman en México tendrá que multiplicar sus esfuerzos para informar al público".<sup>53</sup>

#### b) Autónomas

El Dr. Jorge Carpizo comentó: "Un *ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*. La autonomía es requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento".

Así, la autonomía de la CNDH se encuentra íntimamente relacionada con la de sus recomendaciones.

La Ley de la Comisión Nacional establece en sus artículos 42, 47 y 48 los elementos autónomos de sus recomendaciones.<sup>54</sup>

Artículo 42.- "Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obran en el propio expediente".

Al respecto el Dr. Jorge Carpizo establece: "La única verdad que existe para un *Ombudsman* es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la ley, la equidad y su conciencia.

Tratar de violentar las conclusiones del expediente es herir de muerte a esta institución".

Artículo 47.- "En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso".

<sup>53</sup> Macián, Raúl. La Opinión pública y el ombudsman, se defiende Carpizo. Semanario COMO, num. 226. México, 1992, p. 4.  
<sup>54</sup> Cfr. Cruz Cruz, Jesús. Naturaleza jurídica de las recomendaciones de la CNDH p. 93.

Al ser emitida y publicada una recomendación, ésta será definitiva, así, las resoluciones de la Comisión Nacional no pueden ser recurridas ante cualquier otra instancia.

Por último, el artículo 48 establece: "La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no".

**c) No vinculatorias**

No habrá una vinculación de la CNDH frente a la autoridad o dependencia, a la cual le es dirigida una recomendación, debido a su actuación violatoria a los derechos humanos; por ende, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional deben estar estructuradas en forma racional, objetiva y con un sólido fundamento legal, finalmente, éstas deben lograr el apoyo de la opinión pública, ello, debido a la falta de investidura imperativa-coactiva- del organismo.

"No se encuentra directamente dentro de sus funciones la de sancionar, o solicitar de otros órganos del Estado, que se apliquen las sanciones respectivas, cuando la conducta de los administrativos pueda dar origen a su responsabilidad. Sin embargo, las investigaciones y gestiones de este organismo pueden servir de apoyo a las entidades que tienen a su cargo esa atribución de exigir la responsabilidad de los servidores públicos".<sup>55</sup>

La Ley de la Comisión Nacional en su artículo 46 sólo reitera el carácter público, autónomo y no imperativo de las recomendaciones.

**2. Elementos de una recomendación. Artículo 133 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional**

El Reglamento Interno de la CNDH en su artículo 133 establece en sus cinco fracciones los elementos que debe contener una recomendación para su emisión.

Artículo 133.- " Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;
- II Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;
- III Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;

---

<sup>55</sup> Fix Zamudio, Héctor. El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México. Vínculo Jurídico, No. 2, abril-junio. México, 1990, p. 39.



- IV Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporta la convicción sobre la violación a derechos humanos reclamada;**
- V Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables\*.**

En el capítulo segundo del presente trabajo ya habíamos analizado, en términos generales, los elementos que deben integrar a una recomendación; ahora tomando como base aquél antecedente, ahondaremos en su contenido el cual, con ciertos matices, es el mismo de una recomendación en materia penitenciaria, es decir, aquellas emitidas por la tercera visitaduría general de la CNDH.

**a) Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos**

En este rubro de la recomendación se deberá señalar con toda precisión, dada su naturaleza, la fecha de recepción de la queja por la Comisión Nacional, quién la interpuso, el motivo de la misma; así como una breve descripción del caso violatorio a los derechos humanos y además; se indicará el lugar en el que haya ocurrido la violación.

La elaboración de una recomendación por la CNDH no sólo surge a raíz de la atención a una queja, también puede darse por algún caso especial, en esta circunstancia se anotará la fecha y manera en que el organismo tuvo conocimiento del asunto.

**b) Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos**

Se realizará una enumeración de las pruebas recabadas durante la integración del expediente -permitiéndose todas las aceptadas legalmente- y que dieron motivo a la emisión de la recomendación respectiva.

La reunión de los elementos de prueba se hará a través de la información proporcionada por el quejoso, agraviado, o bien, por ambos; también la recabada por el personal autorizado de la CNDH y que permitan la agrupación de las evidencias necesarias.

**c) Situación jurídica**

Se establecerá una descripción de los elementos jurídicos a través de los cuales se determinó la existencia de una violación a los derechos humanos de una persona. Por lo anterior, resulta de gran relevancia la forma en que sea fundamentado este rubro.

**d) Observaciones**

Con base en los anteriores puntos de la recomendación, se señalarán los argumentos y anomalías que se hayan comprobado y se enumerarán los elementos de convicción a través de los cuales se acreditó una violación a derechos humanos. Por ello, es importante la solidez de los razonamientos en que son basadas las observaciones, las cuales a su vez estarán sustentadas por las evidencias que obran en la propia recomendación.

El punto dedicado a las observaciones, desde nuestra perspectiva, es el más importante de todos los que estructuran a una recomendación, ello debido a que es el lugar en donde se conglomerarán los fundamentos lógico-jurídicos de la misma y el desarrollo de toda la investigación.

Para algunos autores las observaciones no sólo constituyen la parte más importante de una recomendación, sino su propia esencia, Jesús Cruz comenta: "Con esta parte, sin lugar a duda, se le dota de juridicidad y legalidad al documento de recomendación. Nos parece también, que esta parte es el núcleo, el sustrato y la esencia de la naturaleza jurídica de las recomendaciones formuladas por la CNDH".

#### e) Recomendaciones específicas

La recomendación concluirá con la enumeración precisa de las sugerencias realizadas a la autoridad o servidor público, de alta jerarquía, considerados como responsables de la violación a derechos humanos.

En cada sugerencia elaborada por la CNDH, se establecerá la solución o alternativa que confiere este organismo para remediar la violación que haya dado inicio a la recomendación respectiva.

### B) PROCEDIMIENTO PARA LA EMISION DE UNA RECOMENDACION

Ahondando en el contenido del capítulo II del presente trabajo, abordaremos el procedimiento ante la Comisión Nacional y su conclusión en una recomendación.

#### I. Presentación de la queja

La mecánica de este organismo inicia su actividad cuando cualquier persona que tiene conocimiento de una presunta violación a derechos humanos; ha sufrido o esta sufriendo un menoscabo a éstos, acude ante la Comisión Nacional y presenta una queja. El plazo es de un año a partir de la ejecución de los hechos presuntamente violatorios y sólo en casos graves la CNDH podrá ampliarlos.

Las denuncias a derechos humanos también pueden ser realizadas por organismos no gubernamentales legalmente constituidos (ONGS).

Estas quejas deberán presentarse en forma escrita describiendo los hechos presuntamente violatorios y en el supuesto de que la persona lo ignore, será auxiliada por el personal de la Comisión Nacional. Incluso los menores de edad podrán denunciar violaciones a derechos humanos.

Existen a disposición de los denunciantes formularios a través de los cuales el trámite es más accesible.

El escrito de queja deberá contener los datos mínimos necesarios para ubicar e identificar tanto al quejoso como al agraviado de una violación a derechos humanos; contrariamente, la Comisión Nacional no dará trámite a las quejas consideradas anónimas.

Se puede iniciar una investigación de oficio cuando a juicio de la CNDH, los actos presuntamente violatorios a derechos humanos son considerados graves.

## **2. Admisión de la queja**

Una vez recibida la queja, el siguiente paso consiste en analizarla y determinar si es competente o no el organismo; en el supuesto de que no lo sea, se le brindará orientación al quejoso informándole ante cuál instancia podrá acudir para darle una solución.

Admitido el escrito de queja y acusado su recibo, será registrado con un número de expediente asignado por la dirección general de quejas y orientación y se canalizará a la visitaduría correspondiente. Cabe recordar la existencia de tres visitadurías, las dos primeras encargadas de asuntos diversos y la tercera visitaduría general que atenderá todos aquellos de tipo penitenciario.

## **3. Calificación de la queja**

Recibido el expediente por la coordinación de procedimientos internos de la visitaduría a la cual haya sido asignado, ésta lo turnará al visitador adjunto encargado de su calificación, la cual deberá realizarse en un término de tres días hábiles como máximo. Su calificación será suscrita por el director general correspondiente en los términos del artículo 92 del Reglamento Interno de la CNDH.

## **4. Investigación**

Si la queja fue calificada como presunta violación a los derechos humanos, el director general de la visitaduría, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de instancia informándole lo siguiente: la no interrupción ni suspensión de los plazos preclusivos, de prescripción o caducidad; número de expediente y número telefónico del visitador adjunto al cual le fue asignado su caso, esto con la finalidad de mantener comunicación y conocer la situación de su caso.

En forma paralela, la CNDH se pondrá en contacto con la autoridad señalada como responsable de la violación a derechos humanos y se le solicitará la rendición de

un informe sobre los hechos violatorios que se le atribuyen, para ello, la autoridad contará con un plazo de 15 días naturales, como máximo. En el supuesto de que la autoridad no responda en este plazo, la CNDH hará un segundo requerimiento con el apercibimiento del artículo 38 de la Ley y darse por ciertos los hechos de la queja, salvo prueba en contrario. El tiempo que mediará entre ambos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo.

Este organismo puede solicitar medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar alguna violación irreparable de derechos humanos.

Así, en su caso, la Comisión Nacional dará inicio a la investigación de los hechos motivo de la queja. Cuando sea necesario llevar a cabo una investigación y dar solución a un asunto, el visitador general podrá hacer uso de las facultades otorgadas por el artículo 39 de la Ley del organismo, consistentes en:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones a derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

De esta manera el visitador adjunto, encargado del expediente, actuará bajo la supervisión de sus superiores.

También podrán practicar las facultades otorgadas en el artículo 107 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, éstas consisten básicamente en la posibilidad de:

Presentarse en oficinas administrativas, centros de reclusión, hacer entrevistas a autoridades, testigos, estudiar expedientes, documentos o archivos; para ello, las autoridades deberán permitir el acceso y otorgar las facilidades necesarias.

Las autoridades no siempre brindan el apoyo requerido dificultando el desarrollo de las investigaciones del personal de la CNDH.

Todas las pruebas reunidas en el expediente, durante el desarrollo de la investigación, deberán ser valoradas por el visitador general de acuerdo a la lógica, experiencia y legalidad a través de las cuales exista una convicción sobre los hechos. Estos elementos serán determinantes para la emisión de una recomendación.

Se bien es cierto que una queja puede ser calificada como una presunta violación a derechos humanos y estas no son violaciones graves, el visitador general

podrá presentar una propuesta de conciliación, por escrito, a la autoridad o servidor público y dar una solución inmediata al asunto, para tal efecto se deberá escuchar al quejoso e informar de las ventajas de este procedimiento. Si la autoridad rechaza la propuesta de conciliación que le ha sido formulada, la consecuencia obvia será la preparación del proyecto de recomendación respectivo.

Existen los llamados documentos de no responsabilidad; estos son aquellos en los cuales una vez concluida la investigación, existen los elementos de convicción necesarios para determinar fehacientemente la no existencia de violación a derechos humanos, siempre se referirán a casos concretos y no generales.

#### **5. Elaboración del proyecto de recomendación**

Finalmente, la conclusión de una investigación puede reunir los elementos de convicción necesarios a través de los cuales se determine la existencia de una violación a derechos humanos; en este supuesto el visitador adjunto lo comunicará a su superior jerárquico y, de ser el caso, se dará inicio a la elaboración de un proyecto de recomendación por el visitador adjunto y bajo los lineamientos establecidos por sus superiores y el visitador general. El proyecto concluido será presentado al visitador general para realizar las observaciones y consideraciones pertinentes; una vez corregido el proyecto, se canalizará al presidente de la CNDH y, en su caso, realizará las modificaciones, correcciones u observaciones necesarias; por último, el texto de la recomendación será suscrito por el presidente del organismo.

Ningún recurso procedera en contra de las recomendaciones públicas, autónomas no vinculatorias y definitivas de la Comisión Nacional.

#### **6. Emisión de la recomendación**

Suscrita la recomendación, será dirigida a la autoridad o servidor público, siempre de alta jerarquía, señalado como responsable y para que tome las medidas pertinentes para el cumplimiento de la misma. La autoridad contará con un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

Las recomendaciones se podrán dar a conocer a la opinión pública en forma inmediata o días después de la notificación a la autoridad.

El quejoso siempre será notificado, mediante oficio y acuse de recibo, de los resultados de la investigación como acuerdo de no responsabilidad o recomendación; en este último caso se hará dentro de los siguientes seis días en que fue suscrita por el presidente de la Comisión Nacional.

El procedimiento ante la CNDH, como lo hemos analizado reúne todos los elementos que conforman a un procedimiento legal, no jurisdiccional; desde el momento en que se formula una queja, presentación de pruebas por ambas partes, términos y demás, hasta su conclusión en una recomendación no recurrible ante instancia alguna. Así, esta instancia ante la CNDH, por llamarla así, es totalmente independiente de cualquier otra; además dentro de sus principios destaca la rapidez

evitando los formalismos que se presentan en cualquier otro juicio, o al menos esa es la intención. (Véase el apéndice IV).

### **C) PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA RECOMENDACION EN MATERIA PENITENCIARIA**

El procedimiento que se sigue ante la CNDH para la emisión de una recomendación en materia penitenciaria, casi en su totalidad, excepto por ciertos matices, es el mismo que se sigue en cualquier otra recomendación emitida por este organismo.

En el presente rubro describiremos el procedimiento que lleva a cabo la tercera visitaduría general para emitir una recomendación.

#### **1. Presentación de la queja**

La labor de la visitaduría se inicia con la presentación de una queja que se analizará y, en su caso, culminará con la elaboración y expedición de una recomendación. Cualquier persona puede presentar una queja por hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos de los reclusos. La Ley de la CNDH señala como plazo un año a partir de la fecha de la ejecución de los hechos y sólo será ampliado en casos graves.

Este tipo de quejas también pueden ser presentadas por los llamados organismos no gubernamentales (ONGS) y que estén legalmente constituidos, en los términos del artículo 83 del Reglamento Interno de la CNDH.

La tercera visitaduría general podrá iniciar una queja de oficio cuando, a juicio de la CNDH, se considere que los hechos son graves y, por ello, el caso así lo amerite.

Así, la visitaduría encargada de atender los asuntos en materia penitenciaria conocerá de:

- a) La atención, análisis del contenido, investigación y resolución de las quejas emitidas por las personas que se encuentran privadas de su libertad, en los centros de reclusión o internamiento, y que presuntamente han sido violados sus derechos humanos. Esta labor siempre se realizará bajo los lineamientos establecidos por la propia CNDH.
- b) La programación de visitas y supervisión a los diversos centros de reclusión del país tanto de adultos como de menores; para conocer las condiciones de vida y derechos humanos que en ellos impera. Todo ello sin necesidad de que medie queja alguna.

- c) **La supervisión de los centros y protección de los derechos humanos de los enfermos mentales e inimputables que se encuentran internados en hospitales psiquiátricos y centros penitenciarios del país. Finalmente, atender las quejas relacionadas con la atención médica que se otorga a los internos en los diversos centros de reclusión del país.**

Los tres supuestos acabados de mencionar, en su caso, podrán culminar con la emisión de una recomendación pública, autónoma y no vinculatoria.

De esta manera la CNDH, a través de la tercera visitaduría general, atiende asuntos de tipo individual y colectivo; éstos últimos son los referentes a centros de reclusión. Ambos de oficio o por queja.

Las quejas se presentan en forma escrita y en caso de que las personas no lo sepan, serán auxiliadas por el personal de la CNDH. También existen formatos a través de los cuales se facilite la presentación de la queja.

En el escrito de queja se hará una narración de los hechos presuntamente violatorios a derechos humanos; además se incluirán los datos mínimos necesarios para su localización e identificación.

Conforme al artículo 25 de la ley de la CNDH; cuando el quejoso o agraviado esté privado de su libertad, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados inclusive, por los menores de edad.

El artículo 27 de la misma ley establece: "...Cuando los quejosos o denunciantes se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dicho centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a visitadores generales o adjuntos".

En el escrito de queja se hará una narración de los hechos presuntamente violatorios a derechos humanos; además se incluirán los datos mínimos necesarios para su localización e identificación.

Los escritos de queja también pueden ser entregados en forma personal por los internos, de cualquier centro de reclusión, durante las visitas o supervisiones realizadas por el personal autorizado de la Comisión Nacional.

Artículo 88 del Reglamento Interno de la CNDH: " La correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión envíen a la Comisión Nacional no podrán ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo".

Este organismo no atenderá aquellas consideradas como anónimas de identificación.

## 2. Admisión de la queja

Recibido el escrito de queja se analizará y determinará si la Comisión Nacional es competente o no; en caso de no serlo, se brindará orientación al quejoso.

Si la CNDH es competente se admitirá el escrito de queja y acusará de recibo. Se abrirá un expediente con un número asignado por la dirección general de quejas y orientación y se canalizará, en su caso, a la tercera visitaduría general. Cabe recordar que esta visitaduría conocerá de los derechos humanos de los internos en los centros federales de reclusión del país y de los internos del fuero federal en los diversos centros de reclusión; así como de aquellos casos que por su trascendencia sean atendidos por la Comisión Nacional.

### 3. Calificación de la queja

Turnado el expediente a la coordinación de procedimientos internos de la tercera visitaduría general, se canalizará al visitador adjunto encargado de realizar la calificación respectiva en un término no mayor de tres días.

Una vez calificado el expediente se presentará a la dirección general de la visitaduría para su firma y visto bueno; finalmente será asignado por la coordinación de procedimientos internos al visitador adjunto que conocerá del asunto.

### 4. Investigación

Cuando el escrito de queja haya sido calificado como presunta violación a derechos humanos el director general, de la tercera visitaduría, enviará al quejoso un acuerdo de admisión de instancia informándole: el nombre del visitador adjunto, número telefónico y número de expediente asignados al caso; asimismo, se le dará a conocer la no interrupción ni suspensión de los plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

En adelante el visitador adjunto, asignado al caso, tendrá bajo su responsabilidad la integración del expediente y la solicitud de información necesaria tanto al quejoso como a la autoridad y reunir todos los elementos de convicción necesarios para concluir la queja y, en su caso, emitir una recomendación.

Admitida la instancia, el visitador adjunto deberá ponerse en contacto con la autoridad señalada como responsable de la violación a derechos humanos y se le solicitará rinda un informe sobre los hechos que se le atribuyen; para ello, contará con un plazo de 15 días naturales. Finalmente, se le dará a conocer a la autoridad que la no rendición del informe solicitado, el retraso injustificado tendrá como efecto que se tengan por ciertos los hechos de la queja, salvo prueba en contrario, además de la responsabilidad a que haya lugar.

De esta manera se iniciará la investigación de los hechos del escrito de queja y, por ende, el visitador adjunto puede llevar a cabo las facultades otorgadas por el artículo 39 de la Ley de la Comisión Nacional y 107 de su Reglamento Interno; consistentes en:



- a) Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones a derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- b) Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- c) Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley.
- d) Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- e) Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.
- f) Presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o testigos o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarias.

Una facultad, que consideramos de radical importancia, en el desarrollo de la actividad de la CNDH es la de solicitar a las autoridades en cualquier momento las medidas cautelares y precautorias necesarias para evitar una violación a derechos humanos; más aún si estamos hablando de centros de reclusión o internamiento en donde el organismo debe traspasar los muros para conocer la realidad de los hechos.

Concluida la investigación y reunidos los elementos de prueba; el visitador adjunto lo comunicará a su superior inmediato y serán valorados por el visitador general bajo los principios de la lógica, la legalidad y la experiencia y si de éste se acredita la violación a derechos humanos se iniciará, por el visitador adjunto encargado del caso, la elaboración del proyecto de recomendación.

##### 5. Elaboración del proyecto de recomendación

El visitador adjunto elaborará, bajo los lineamientos establecidos por sus superiores y el tercer visitador general, el proyecto de recomendación con base a los resultados obtenidos de la investigación de la queja o de la supervisión efectuada.

Dentro de la tercera visitaduría general existe un área de corrección de estilo cuya labor consiste en: efectuar los cambios en la redacción o corrección ortográfica detectadas.

Así, el proyecto de recomendación será canalizado al área de corrección de estilo y ésta en coordinación con el tercer visitador general, realizarán las observaciones y consideraciones que sean pertinentes.

Finalmente, la recomendación será enviada mediante oficio en original y copia a la presidencia de la CNDH (art. 131 del Reglamento Interno).

El presidente de la Comisión Nacional realizará las modificaciones, correcciones u observaciones necesarias y, en su caso, suscribirá el texto de la recomendación (artículo 132 del Reglamento Interno), dando por concluido el procedimiento.

#### **6. Emisión de la recomendación**

Por último, la recomendación pública, autónoma y no vinculadora será enviada a la autoridad considerada responsable de la violación a derechos humanos. La emisión y publicación se hará bajo los lineamientos que mencionamos al analizar el rubro B del presente capítulo.

Durante el desarrollo de los capítulos II y III del presente trabajo, hemos analizado el contenido y estructura de una recomendación emitida por la CNDH; y con base al artículo 133 de su Reglamento Interno las recomendaciones se integran por: descripción de los hechos violatorios de derecho humanos, enumeración de las evidencias que demuestran la violación, situación jurídica, observaciones y recomendaciones propiamente dichas.

En el transcurso de este estudio sobre la metodología para emitir una recomendación; nos percatamos de que aquellas realizadas por la Tercera Visitaduría General carecen del punto relativo a la situación jurídica. Elemento que consideramos de gran relevancia al ser parte importante de la integración global de cualquier recomendación y que además influirá en la aceptación y cumplimiento total de la misma por la autoridad señalada como responsable de una violación a derechos humanos.

## CAPITULO IV

### RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE EJECUCION DE SENTENCIAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD EN EL AMBITO FEDERAL

A lo largo de la presente tesis hemos establecido los elementos necesarios para el desarrollo de este capítulo; sin embargo, para la realización del mismo en primer lugar consideramos conveniente distinguir las sanciones privativas de la libertad de las no privativas de la libertad; así como la manera en que ambas surgen y se regulan. Lograda esta distinción podremos entrar al análisis propiamente dicho, de las recomendaciones de la CNDH en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad, determinar la eficacia en el cumplimiento de las mismas y su trascendencia para los sustitutivos penales.

#### A) SANCIONES PRIVATIVAS Y NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD EN EL AMBITO FEDERAL

Al iniciar el estudio del presente rubro obviamente nos debemos hacer una pregunta ¿qué es una sanción? no obstante conviene no detenerse en el análisis de múltiples definiciones, por ello consideramos acertados los comentarios del autor Trinidad García, quien establece: la ley se encuentra constituida por dos elementos cuya concurrencia, en términos estrictos, es necesaria para su existencia y estos son: el material y el formal. La materia de las leyes es la norma jurídica; su forma la manera de expedirla, para que sea conocida y acatada.

Así, la norma legal expresada por cualquier ley debe reunir tres condiciones esenciales, que son: a) su carácter obligatorio, impuesto por el poder público; b) que produzca efectos generales; c) que se establezca en términos abstractos. Como sabemos, cuando a una norma jurídica le falta cualquiera de estos elementos, la norma no existe y desaparece el elemento material de la ley.

Para nuestro estudio destacaremos el carácter obligatorio, la sanción. El citado autor afirma que toda norma jurídica debe ser obligatoria; si no lo fuera, perdería su carácter y dejaría de ser una manifestación del Derecho; se infiere que éste no llenaría sus fines naturales si sus reglas carecieran de fuerza de imposición. La fuerza obligatoria de la regla de Derecho deriva necesariamente de la sociedad organizada.

El elemento distintivo de este carácter de la norma es la *sanción*, o sea el medio coactivo de que se vale el poder para imponer la observancia de la regla dada. Tal elemento no es siempre ostensible, porque la norma es observada voluntariamente por lo general en la sociedad; la sanción se manifiesta sólo cuando se comente la infracción.

La sanción tiene muy diversas manifestaciones, y es más o menos enérgica según la naturaleza de la ley objeto de ella y el criterio del legislador acerca de la gravedad del perjuicio causado por la infracción. La sanción de orden penal es ordinariamente más severa que la de orden civil, ya que llega hasta la pena corporal.<sup>56</sup> Como señala el jurista Miguel Sarre, se entiende por pena corporal aquella que es forzosamente privativa de la libertad, en contra posición a las penas alternativas.

Cabanellas en su diccionario enciclopédico de derecho usual, define a la sanción penal como "la amenaza legal de un mal por la comisión u omisión de ciertos actos o por la infracción de determinados preceptos". Esta definición la consideramos incompleta al no abarcar todos los elementos que comprenden a una sanción penal.

Retomando las ideas anteriores podemos ensayar una idea de las sanciones penales, por ser las de nuestro particular interés; siendo aquellas reguladas dentro del orden jurídico de un estado como un acto de coacción establecido en la ley penal contra la acción u omisión de un individuo; caso en el cual el juez facultado declara a través de una norma concreta, la sentencia judicial a aplicar por el órgano de ejecución.

Habiendo dilucidado el término sanción; continuaremos con el de sentencia.

Guillermo Colín Sánchez establece en breve, la etimología y concepto de sentencia penal.

"Sentencia, del latín *sententia*, significa dictamen o parecer; por eso generalmente se dice: la *sentencia* es una decisión judicial sobre alguna controversia o disputa. También se afirma que viene del vocablo latino *sentiendo*, porque el juez, partiendo del proceso, declara lo que siente.

La sentencia penal es la resolución judicial que, fundada en los elementos del injusto punible y en las circunstancias objetivas y subjetivas condicionantes del delito, resuelve la pretensión punitiva estatal individualizando el derecho, poniendo con ello fin a la instancia".<sup>57</sup>

El citado autor agrega que la sentencia es el acto procesal más trascendente; y en efecto, a través de éste con el concurso de la verdad histórica y el estudio de la personalidad del delincuente, declarar: la culpabilidad del acusado, la procedencia de la sanción, de la medida de seguridad, o por el contrario la inexistencia del delito, o que, aún habiéndose cometido, no se demostró la culpabilidad del acusado.

<sup>56</sup> Cfr. García, Trinidad. Apuntes de introducción al estudio del derecho. Ed. Forra. 25ª edición. México, 1980 p. 79 y ss.  
<sup>57</sup> Sánchez Colín, Guillermo. Derecho mexicano de procedimientos penales. Ed. Forra. 12ª edición. México, 1981 pp. 436 y 437.

Teóricamente las sanciones han recibido varias clasificaciones; sin embargo, Colín Sánchez las divide en: condenatorias y absolutorias pudiéndose pronunciar en primera o segunda instancia, y ser definitivas o ejecutoriadas. Para nuestro estudio destacaremos las sentencias condenatorias y son la resolución judicial que, sustentada en los fines específicos del proceso penal, afirma la existencia del delito y, tomando en cuenta el grado de responsabilidad de su autor, lo declara culpable, imponiéndole por ello una pena o medida de seguridad.<sup>58</sup>

Debemos señalar que el órgano jurisdiccional en la sentencia establecerá la individualización de la pena, esto es: con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el CP fijará un mínimo y un máximo, en su caso, de la pena impuesta.

### 1. Sanciones privativas de la libertad en el ámbito federal

El artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal en su Título Segundo; Capítulo I sobre las Penas y Medidas de Seguridad, establece un catálogo de penas y medidas de seguridad de entre las cuales se contempla la sanción privativa de la libertad.

El jurista Raúl Carranca y Rivas señala: "de las penas contra la libertad la más importante es obviamente la de prisión, o sea la privación de la libertad mediante reclusión en un establecimiento especial y con un régimen especial también".<sup>59</sup>

Las sanciones privativas de la libertad no deben confundirse con las sanciones de tipo corporal y que con base en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidas.

¿Pero que es la pena de prisión? el legislador nos da la respuesta en el artículo 25 del CP:

Art. 25 " *La prisión consiste en la privación de la libertad corporal y su duración será de tres días a cuarenta años, con excepción de lo previsto por los artículos 315 bis, 320, 324 y 366 en que el límite máximo de la pena será de cincuenta años; y se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o el órgano ejecutor de las sanciones penales, ajustándose a la resolución judicial respectiva...* "

En efecto, como ya habíamos señalado líneas arriba, el órgano jurisdiccional al fijar el tiempo que durará la pena deberá atender a lo previsto por el artículo 25 del CP, sin rebasar el mínimo y el máximo establecidos. Además, éste artículo refiere los sitios en que se extinguirán las penas.

Consideramos conveniente señalar lo establecido por el artículo 18 de nuestra Constitución Política "sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados...";

<sup>58</sup> Colín, op. cit., p. 444.

<sup>59</sup> Carranca y Rivas, Raúl. Derecho penitenciario, cárcel y penas en México. Ed. Porrúa, 3ª edición. México, 1986 p. 444.

El artículo 26 del CP reza "Los procesados sujetos a prisión preventiva y los reos políticos serán reclusos en establecimientos o departamentos especiales."

La prisión preventiva es aquella que se aplica a los procesados que merezcan presumiblemente pena de prisión y tiene fines asegurativos.

La pena de prisión es a la que se contrae el artículo 25 del CP, que consiste en el encierro, en la privación de la libertad corporal en un establecimiento o edificio más o menos cerrados por el tiempo de duración de la condena, y conforme a las disposiciones reglamentarias aplicables<sup>60</sup>.

Continuando con el tema que nos atañe; debemos destacar lo establecido por los artículos 51 y 52 del CP, los cuales se concretan a regular la aplicación de las sanciones en general.

El artículo 51 del CP, en parte, reitera los límites establecidos para la aplicación de las sanciones y con base a una individualización del sentenciado. En tanto el artículo 52 se refiere a la fijación de las penas conforme al arbitrio del juez pero respetando los límites que se señalan para cada delito.

Así, a partir del libro segundo del CP en cada tipo penal se van estableciendo las penas aplicables y el *quantum* que como ya señalamos, se regulan con base a un rango mínimo y máximo que será adecuado discrecionalmente por el juzgador y según el caso en particular. Sin embargo, estas penas conforme al delito pueden variar, esto es, por ejemplo puede establecer sólo prisión o, prisión y multa. Pero también existen las llamadas penas alternativas p.ej., prisión o multa y en estos casos el juez conforme a su arbitrio aplicará una u otra o ambas.

## 2. Sanciones no privativas de la libertad en el ámbito federal

A través de la historia se han establecido medios neutralizadores contra aquellos infractores de las reglas establecidas dentro de una sociedad; por ejemplo, aquellos días en que era aplicada la pena capital y en cuya misma época era cuestionada. Ya Beccaria en su Tratado de los Delitos y las Penas expresaba: "Esta inútil prodigalidad de los suplicios que no ha hecho nunca mejores a los hombres, me ha impulsado a examinar, si la pena de muerte es verdaderamente útil y justa en un gobierno bien organizado.

Para que una pena sea justa no debe tener más grados de intensidad que los suficientes para apartar de los delitos a los hombres".<sup>61</sup>

Así, durante la segunda mitad del siglo XVIII, las condiciones histórico-sociales permitieron el surgimiento de la institución carcelaria y con ello, la

<sup>60</sup> González de la Vega, Francisco. El código penal comentado. Ed. Porrúa 5ª edición. México, 1981. p. 108.

<sup>61</sup> Beccaria, Césare. De los delitos y las penas. Clásicos universales de los derechos humanos. CNDH México, 1992. pp. 67 y 70.

humanización de las penas superando a las de tipo corporal. De esta manera se da un giro en contraposición a la pena capital o corporal.<sup>62</sup>

Actualmente y tal vez como un paso más, se establecen *medidas alternativas a la prisión o sustitutivos de prisión* en forma paralela a la pena de prisión.

Mucho se ha dicho en torno a éste "trillado" tema; sin embargo, con gran seguridad podemos afirmar que se trata de medidas acordes con las necesidades presentes; para lo cual, es necesaria su aplicación eficaz y congruente con la realidad que se vive en nuestro país, que no sea palabra muerta, que se cumpla con los objetivos resocializadores y sobre todo porque podría ser un cambio en el sistema penitenciario mexicano.

Es cierto que dentro de los fines de la pena de prisión se encuentran la prevención y la readaptación social, pero en ocasiones ésta pena resultaría quizás contraproducente para individuos con determinadas características p. ej., la comisión de delitos no graves; las penas aplicadas sean de corta duración o bien, una peligrosidad mínima.

La libertad provisional a diferencia de la prisión preventiva es aquella a que tiene derecho un procesado inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpaado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio (art. 20 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El jurista Sergio García Ramírez ubica los antecedentes más remotos en el desarrollo de los sustitutivos penales en México, en la condena condicional y la libertad preparatoria, la primera; de origen norteamericano y la segunda; fue una alternativa frente a las penas breves privativas de la libertad. Se establece, en general, como suspensión de la emisión de la sentencia, o como suspensión de la ejecución de la condena. Por su parte, la libertad condicional -preparatoria entre nosotros- se vincula con el sistema penitenciario progresivo, constituye su etapa final.

La condena condicional contemplada en el proyecto de reformas de 1912, que no prosperó. Llegó al rango de ley en el CP de San Luis Potosí. Por lo que respecta a la libertad condicional, ésta apareció con el nombre de "libertad preparatoria", que conservaría en posteriores ordenamientos en toda la República, en el CP para la Federación y Distrito Federal de 1871.

El fortalecimiento de las sanciones sustitutivas de prisión, y también, obviamente, de los correctivos de la reclusión en sede ejecutiva provienen del derecho penitenciario mexicano que evolucionó aceleradamente a partir de 1967. En la base de este desarrollo se halló en éxito del régimen instituido en el Centro Penitenciario del Estado de México, desde el final de 1966, para ello, impulsaron la remisión parcial de la prisión y la preliberación; además se incorporó en la ley penal medidas como la

<sup>62</sup> "La pena de prisión apareció como una gran esperanza de los hombres de ciencia al estimarla como sustitutiva de la pena de muerte. En primer lugar porque permitía la conservación de la vida humana, evitaba la pena de muerte en lo que tiene de irreparabilidad y de legalización del homicidio, y en segundo lugar permitía establecer un mínimo y un máximo conforme a la gravedad de la ofensa cometida." Cfr. Del Pozo, Luis Marco. "Derecho penitenciario". Ed. Cárdenas. Primera reimpression. México, 1991.

semilibertad, que apareció en el CP para la Federación y el Distrito Federal en 1983, conjuntamente con el tratamiento en libertad y el trabajo en favor de la comunidad.

Por decreto del 14 de agosto de 1968, publicado en la Gaceta de Gobierno - del Estado de México- de la misma fecha, se estableció la posibilidad de conceder permisos de salida durante la etapa de preliberación, que son el antecedente directo de la semilibertad; asimismo, se reguló la remisión parcial de la pena privativa de la libertad.<sup>63</sup>

Toda esta serie de precedentes repercutieron en la reforma penal de 1971-1972, ya se hablaba de la "sustitución", se postuló la posibilidad de convertir la pena de prisión en multa cuando aquélla no excediera de un año, también se destacó la exigencia de resarcimiento del daño o garantía de reparación, con lo cual no se impide que por falta de capacidad de pago inmediato se aplicara la sustitución.

Otro antecedente referente a los sustitutivos penales, quedó plasmado en el anteproyecto del INACIPE-1979, y el CP de Veracruz de 1988, en ambos quedaron contempladas la libertad bajo tratamiento y la semilibertad; además de la prisión por multa, y multa por trabajo, sin embargo, el CV no incorporó el trabajo en favor de la comunidad.<sup>64</sup>

La reforma penal de 1983 -al CP- introdujo la más importante novedad que nuestra legislación ha recibido en materia de sanciones: la sustitución de la prisión por otras medidas; tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad; además de multa.<sup>65</sup>

En la exposición de motivos el ejecutivo hizo notar la extrema inconveniencia de aplicar necesariamente a delincuentes primerizos, cuya actividad antisocial es ocasional, penas privativas de libertad de corta duración, además, se señaló que las medidas similares, ampliamente conocidas desde hace tiempo en el sistema penitenciario, pueden ser acordadas por las autoridades administrativas que actúan en este campo, pero no puedan serlo por las autoridades jurisdiccionales, carentes de la potestad de sustituir la pena privativa de la libertad, estos sustitutivos con base a las circunstancias del caso y, desde luego, los antecedentes y personalidad del infractor.

Con posterioridad surgieron las reformas de 1991 y 1993, en la primera; permanecieron sin cambios los textos que enuncian y describen los sustitutivos penales establecidos en 1993. Tampoco hubo cambio en el artículo 29, donde aparece la sustitución de la multa no pagada por trabajo en favor de la comunidad o libertad bajo vigilancia, permaneció intacto el artículo 71 referente a la revocación de los sustitutivos, el 72 (fianza para el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la sustitución) y 73 (comutación por el Ejecutivo); pero si se reformaron los artículos 70 y 90 que no modificaron la vinculación de los sustitutivos con los artículos 51 y 52, se reelaboró el artículo 51, relativo a la punibilidad alternativa.

63 García Ramírez, Sergio. Cuadernos para la reforma de la justicia. Las penas sustitutivas de prisión. UNAM, México, 1995. p. 41 y ss.

64 Ibid., 49 y ss.

65 Cfr. García Ramírez, Sergio. Proceso penal y derechos humanos. Ed. Porrúa, UNAM, México, 1992. p. 254 y ss.

ESTE TEXTO NO DEBE  
 SALIR DE LA BIBLIOTECA



En 1993 se reformaron los artículos 27 y 70, el primero; estableció el trabajo en favor de la comunidad como pena autónoma o sustitutivo de prisión o de la multa; también se estableció la posibilidad de aplicación autónoma o directa de las sanciones de tratamiento en libertad o semilibertad.

En el artículo 70 fue derogado el último párrafo que vinculaba los sustitutivos con los incisos b) y c) de la fracción I del artículo 90, es decir, con la exigencia de que el individuo al que se le aplicaría el sustitutivo fuese primodelincuente en delito intencional doloso y tener buena conducta antes y después de la comisión del delito.<sup>66</sup>

El CP señala este tipo de sanciones; para su análisis partiremos de lo establecido por el artículo 24 de este ordenamiento.

Art. 24 "Las penas y medidas de seguridad son:

2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad
3. ....
6. Sanción pecuniaria
7. ....

¿Cómo se regula esta sustitución de la que hemos venido haciendo hincapié?

El artículo 70 del CP nos da la respuesta estableciendo los supuestos en que el órgano jurisdiccional podrá hacerlos efectivos.

Art. 70 La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

- I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad cuando la pena impuesta no exceda de cinco años
- II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de cuatro años
- III. Por multa, si la prisión no excede de tres años.

Actualmente el artículo 70 del CP establece:

Art. 70...

- I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta, no exceda de cuatro años.
- II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años.

<sup>66</sup> Sergio García, op. cit., p. 76 y ss.

### III. Por multa, si la prisión no excede de dos años

La sustitución de la pena de prisión no podrá aplicarse por el juzgador cuando se trate de un sujeto al que anteriormente se le hubiere condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio."

Diversas son las posturas que han surgido en torno a esta figura; una de ellas apegada al contenido de la iniciativa de reforma del Presidente de la República que establecía, que si bien es cierto que los sustitutivos penales han resultado satisfactorios, por lo que se refiere al tratamiento en libertad o semilibertad de personas a las que se les hubieren impuesto penas de corta duración, y a través de ellas se ha evitado que delinquentes ocasionales de menor peligrosidad, ingresen a los centros preventivos o centros de compurgación de penas. Sin embargo, la práctica ha demostrado que este beneficio, cuando es otorgado a sujetos que previamente hubieren sido condenados en sentencia ejecutoria por delito doloso perseguible de oficio no cumple con su función de prevención general del delito, esto último deriva de la peligrosidad de esta clase de delinquentes que, por lo general, aprovechan la sustitución de la pena para volver a delinquir.

En todo país se ha hecho presente una demanda acerca de que el combate a la delincuencia sea más eficiente por parte de la autoridad, y al mismo tiempo, con la finalidad de atender dicha demanda, no se afecten los derechos humanos de nadie; esto es, un equilibrio entre la protección de los derechos humanos de los que sufren un atentado delictivo y de los derechos humanos de cada integrante de la sociedad.

En gran parte los actos antisociales se explican porque muchos delinquentes reinciden; así, estos individuos transcurren su vida entre cortos periodos de prisión y acción delictiva cuando están libres.

Otra postura crítica, surgida en la Cámara de Diputados, durante los debates a la reforma del CP, establece que cuando se refiere a los problemas de reincidencia inhibiéndole beneficios como la sustitución o la conmutación de la prisión, ello entraña, al final de cuentas, el reconocimiento de la derrota del postulado constitucional de la readaptación social.

Así, conforme a lo señalado por el actual artículo 70 del CP, si una persona comete un delito de carácter culposo, no podrá acceder a los beneficios de la conmutación de la pena, y por el rango de la penalidad, lo frecuente es que precisamente quienes son inculcados de este tipo de delitos, culposos, sean quienes tengan posibilidades de acceso a la conmutación de la pena; por ende, el problema no se resolverá y la única consecuencia será el acrecentamiento de la población carcelaria.

Nosotros, en particular, consideramos que efectivamente existe una sobrepoblación penitenciaria, una urgente lucha contra el delito, y que era necesaria una reforma penal. En efecto, los sustitutivos de la pena de prisión, por ciertas alternativas constituyen una gran opción; sin embargo, creemos que la reforma, en tal caso, debió haberse enfocado en la adición al último párrafo del artículo 70 del CP; toda vez que al reducir los rangos máximos y mínimos de años, para poder acceder a un sustitutivo de prisión, también se disminuye el número de posible acreedores a una pena alternativa a la prisión, lo cual, como consecuencia obvia, provoca un aumento de la población penitenciaria.

En efecto, los sustitutivos penales deben contemplar a determinados delitos (fundamentalmente cuando partiendo de la pena a imponer, nos revela en alguna forma que el delito no fue tan grave) y a determinados individuos; por ello, de ninguna manera se debió alterar el rango de 5 años para trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, de 4 para el tratamiento en libertad y de 3 años para la multa, ya que si se hubiera mantenido este criterio, se lograría un equilibrio pues un mayor número de delinquentes tendría derecho a un sustitutivo, pero restando únicamente, a aquellos contemplados en el último párrafo del artículo 70 del CP esto revelaría una coherencia y continuidad en las últimas reformas.

Al respecto los artículos 51 y 52, a los cuales ya hemos hecho referencia, establecen la regulación en la aplicación de las sanciones por el órgano jurisdiccional tomando la establecida para cada delito y dentro de los límites mínimo y máximo señalados; así como la individualización del delincuente y "cuando se trate de punibilidad alternativa el juez podrá imponer motivando su resolución, la sanción privativa de la libertad cuando ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial".<sup>67</sup>

Si un individuo se encuentra dentro de los supuestos del artículo 70 del CP y no le es sustituida la pena de prisión en que encuadre, en efecto, aparentemente existiría un error pero tanto el artículo 70 como el 51 del CP regulan la posibilidad y en éstos supuestos el juez podrá no hacer efectivo el sustituto motivando obviamente, la resolución. El artículo 74 del mismo ordenamiento prevé la situación de que si el sustituto no fue aplicado al dictarse sentencia, teniendo derecho a él, por inadvertencia de parte o del juzgador; el sentenciado podrá promover la aplicación del sustituto ante el juez de la causa.

Continuando en torno al tema que nos atañe, habiendo establecido el surgimiento y regulación de las sanciones no privativas de la libertad; nos concretaremos al estudio de cada una de ellas.

#### a) Trabajo en favor de la comunidad

El fundamento legal se localiza en los artículos 27 a partir de su tercer párrafo, 24 y 70 del CP respectivamente.

El trabajo en favor de la comunidad tiene como principal característica la prestación de servicios no remunerados.

\*Nos encontramos ante una pena sustitutoria de la privación de la libertad que parece conectar las esperanzas de la moderna política criminal. Realmente, reúne una serie de condiciones que la configuran como alternativa capaz de evitar la desocialización del condenado, permitiéndole adquirir en algunos casos el hábito laboral y conectándole con el medio social en lugar de apartarle de él.

<sup>67</sup> Los artículos 51 y 52 son la sede de la individualización por ejercicio del arbitrio judicial. En esos preceptos se fijan las grandes pautas sustantivas y procesales para el informado arbitrio, que no delega en capricho debido a la reforma de 1983 sobre los dictámenes penales de la personalidad del reo. Con la sana intención de evitar innecesarias penas privativas de libertad y preferir, en cambio, otro género de sanciones, la resuelta opción por las sanciones no privativas de la libertad. \* Cfr. García Ramírez, op. cit., p. 260.

Sin embargo, a nadie se le oculta que es una sanción con numerosos problemas de aplicación práctica, que obligan a delimitar sus características con especial cuidado.<sup>68</sup>

En el propio artículo 27 del CP se encuentran establecidas las condiciones bajo las cuales se regulará este tipo de sanción, disposiciones que de no cumplirse tendrán como consecuencia obvia la revocación. En efecto, podríamos decir, el sustitutivo existió pero dejó de aplicarse al incumplir las obligaciones establecidas para su aplicación.

El trabajo en favor de la comunidad consiste en la prestación de servicios no remunerados. La gratuidad responde a una sanción que es impuesta por la comisión de un delito de escasa gravedad y la aplicación de penas cortas. Esta es la excepción a la garantía de la libertad del trabajo consagrada en el artículo 5º párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La prestación de los servicios no remunerados será en, instituciones públicas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales. Al respecto Angel de Oña señala la evidencia de que las instituciones dadoras de trabajo deben ser públicas o totalmente desprovistas de afán de lucro, respecto a las segundas menciona, que las únicas entidades privadas deben ser aquellas dedicadas a la beneficencia para el desempeño de tareas que redunden en el bienestar social sin obtención de beneficios comerciales.

Respecto a éste punto existe gran preocupación; más aún por la situación económica que atraviesa nuestro país y en donde existe un alto índice de desempleo.

"...en este trabajo sin remuneración hay que cuidar a qué instituciones se canaliza a los sujetos para evitar la explotación. Lo ideal sería enviarlos a instituciones que no tengan fines de lucro y que realmente realicen funciones sociales y además abrir el campo y número de instituciones públicas en donde se puedan prestar el trabajo, como en los hospitales, asilos etc".<sup>69</sup>

El artículo 27 del CP continúa. Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de periodos distintos al horario de los labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora.

Retomando la idea de la no remuneración; si bien es cierto que este tipo de sanción es consecuencia de una falta, también lo es el hecho de que si se otorga un pago por la prestación de servicios obviamente sería una contradicción, caso en el cual se premiaría por la falta cometida y la población desempleada se encontraría en desventaja frente a las oportunidades de trabajo.

Por lo señalado arriba, consideramos acertada la previsión hecha por el legislador al distinguir los periodos de trabajo como sanción y como subsistencia. Además, por ser resultado de una pena aplicada por el órgano jurisdiccional de

<sup>68</sup> Cfr. la Al. Sola Durán de, Angel Penas alternativas. Instituto de criminología de Barcelona. Ed. Promociones publicaciones universitarias Barcelona, 1989, p. 62 y ss.

<sup>69</sup> Valdez Osorio, Cfr. Asamblea Análisis jurídico del artículo 70 del CP en materia del fuero común y para toda la república en materia del fuero federal. Tesis, UNAM, México, 1985, p. 187.

ninguna manera estamos ante la presencia de una violación al artículo 5o. de nuestra Constitución Política ya que incluso este artículo prevé el no consentimiento del sentenciado. Lo que sí implicaría una violación sería el no respetar las jornadas de trabajo previstas por la ley laboral -sin que pueda exceder la jornada extraordinaria-.

Finalmente, el párrafo que nos ocupa, concluye estableciendo que este trabajo se realizará bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora. En nuestro país la ejecución de las sanciones penales corresponde a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

Cada día de prisión será sustituido por una jornada de trabajo en favor de la comunidad.

Se reitera nuevamente la individualización de las penas; sin embargo, se discute qué tanto en realidad se favorece al condenado no por la esencia sustitutiva sino por la extensión del mismo ya que como el texto establece; se fijará por el juez tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Por ningún concepto se desarrollará este trabajo en forma que resulte denigrante o humillante para el condenado.

Para concretar la noción de trabajo forzado suele acudirse al Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo celebrado en Ginebra en 1930, cuyo artículo 8.1 define al trabajo forzado como aquel exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. Quedan excluidos del propio convenio los trabajos exigidos como consecuencia de condena pronunciada por sentencia judicial a condición de que sea ejecutada bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas y que no haya cesión a particulares para su propio lucro.<sup>70</sup>

Por último, el trabajo en favor de la comunidad puede ser impuesto como pena autónoma o bien; sustituto de la prisión o multa.<sup>71</sup>

La pena impuesta al sentenciado puede consistir en trabajo en favor de la comunidad y por ende, sujeta a las condiciones señaladas párrafos arriba.

Sustituto de la prisión, que como ya lo establecimos, se encuentra contemplado en el artículo 70 del CP cuya aplicación se hará bajo los lineamientos de los artículos 51 y 52 del mismo ordenamiento y a juicio del juzgador. El juez podrá revocar el sustitutivo y ordenar se ejecute la pena de prisión bajo la advertencia del artículo 71 del CP.

El trabajo en favor de la comunidad también puede ser sustitutivo de la multa; para lo cual se debe contemplar lo establecido por el artículo 29 del CP en su cuarto párrafo, en donde se regula que la autoridad judicial puede sustituir la multa por trabajo en favor de la comunidad; sólo cuando el sentenciado acredite que no puede cubrirlo o hacerlo únicamente en forma parcial.

<sup>70</sup> De Sola Duféas. Op. cit. p. 14

<sup>71</sup> Texto integrado al CP a través del decreto que reformó, adicionó y derogó diversos ordenamientos legales en materia penal; publicados en el DOF del 10 de enero de 1994 y que entraron en vigor el 1º de febrero del mismo año.

La jornada de trabajo equivale a un día multa; además, en cualquier tiempo podrá cubrirse la multa descontando la parte proporcional a las jornadas de trabajo prestado en favor de la comunidad. Cuando no sea posible o conveniente la sustitución de la multa por trabajo en favor de la comunidad, la autoridad judicial podrá colocar al sentenciado bajo vigilancia, que no excederá el número de días multa, sustituidos - párrafos quinto y séptimo del art. 29 del CP- y la vigilancia corresponde obviamente a la autoridad ejecutiva, es decir la DGIPRS.

Es apropiada la previsión hecha por el legislador al permitir cubrir la multa en cualquier momento ya que siendo así, el sentenciado de acuerdo a sus posibilidades podrá cubrir la misma y quedar liberado.

#### b) Semilibertad

El artículo 27 del CP en su segundo párrafo establece en qué consiste ésta.

"La semilibertad implica la alteración de períodos de privación de la libertad y tratamiento en libertad. Se aplicará según las circunstancias del caso, del siguiente modo: extenuación durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión de fin de semana de trabajo o educativa, con reclusión de fin de semana, con reclusión durante el resto de ésta; o salida diurna, con reclusión nocturna. La duración de la semilibertad no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida".

Es en el artículo 24 del CP en donde se establece la semilibertad; con base en los artículos 51 y 52 la pena puede ser sustituida a juicio del juzgador por semilibertad, cuando ésta no exceda de cuatro años-art. 70 del CP-. La revocación de este sustituto se regula en el artículo 71 del CP.

La semilibertad puede ser aplicada como sustitutivo de la pena de prisión, como ya lo señalamos, también existe el tratamiento preliberacional figura que contempla períodos en libertad y prisión.

Son muy conocidos los aportes de este sistema abierto en la rehabilitación del interno, y en su preparación para la salida definitiva. Es una instalación independiente del resto de la institución..."

"Y esta fue una medida por demás de política penitenciaria, ya que se facultaba al juez para que aplique la semilibertad en la individualización de la pena para no tener que esperar que se aplicase en ejecución y hasta podríamos decir que fue una política dirigida a abatir la sobrepoblación, esto lo corrobora el Rgo. de R y CRSDF:

"Artículo 164.- La Dirección General de Reclusorios se coordinará con el Poder judicial, con la Procuraduría y con las Defensorías de Oficio, tanto federales como locales y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, a fin de

**diseñar medidas conjuntas para evitar los rezagos y promover los sustitutivos penales, abatiendo la sobrepoblación".<sup>73</sup>**

La semilibertad prevista por los artículos ya mencionados se regula como una medida alternativa a la prisión; pero en verdad podríamos decir, es la propia pena privativa de la libertad atenuada gracias al contacto que mantiene el sentenciado con el exterior y en su caso, con la familia. A través de esta modalidad de la privación de la libertad<sup>74</sup> se pretende obviamente la "reintegración" del sentenciado a la sociedad.

La aplicación de este sustitutivo estará basada en la individualización; así de acuerdo a ésta podrá ser:

- Externación durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión fin de semana.

Reiteramos nuevamente la decisión que tiene el juzgador, de acuerdo al caso en concreto, para aplicar la modalidad en este sustitutivo, de esta manera por ejemplo; nos comenta Hilda Marchiori, existen casos con graves antecedentes de adicción alcohólica por lo que resulta necesario que el sentenciado sea controlado el fin de semana. El sujeto durante el resto de la semana, permanecerá con su familia y trabajará de tal manera que en forma progresiva se adapte a sus actividades cotidianas. También se otorgará apoyo familiar o educativo.

- Salida de fin de semana, con reclusión durante el resto de esta.

"Además de constituir una medida de preparación para el egreso definitivo del interno, es una auténtica preparación en las relaciones entre el interno y su núcleo familiar, más aún si se han observado ambivalencias, aceptación y rechazo en algunos miembros. Permite que la familia vaya aceptando paulatinamente el egreso del interno al grupo familiar. Permite que el interno comience a informarse dónde podrá trabajar, en qué lugar de su comunidad".<sup>74</sup>

- Salida diurna con reclusión nocturna

Esta modalidad se aplica por ejemplo a los internos que necesitan ayudar económicamente a su familia, trabaja y se va adaptando a una actividad laboral, pero al existir problemas victimológicos no pueden volver a su domicilio, para aquellos que carezcan de núcleo familiar el trabajo es básico en sus relaciones interpersonales. Los internos con antecedentes de alcoholismo o drogadicción el control médico es necesario para facilitar la observación diaria.<sup>75</sup>

Marco del Pont señala ciertas ventajas a la semilibertad al establecer que la institución permite que el individuo pueda trabajar en libertad. De esta forma no pierde su fuente laboral y puede ayudar a su familia, fortaleciendo el vínculo con la misma.

Mencionábamos párrafos arriba que la semilibertad es considerada como sustituto penal y que también existe el tratamiento preliberacional. Si bien es cierto que el CP no contempla como tal a la semilibertad; debido a que el tratamiento

<sup>73</sup> Valdes Osorio, Op. cit. p. 224 y 230

<sup>74</sup> Marchiori, Hilda op. cit. p. 224

<sup>75</sup> Ibid., p. 223

preliberacional es una figura aplicada por la autoridad ejecutora como un beneficio de ley y por lo tanto, regulada por otra ley, también cierta es la previsión que hace la Ley que establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, en su artículo octavo; fracción quinta acerca de la alternación de períodos en libertad y prisión. Pero debemos aclarar que no se deben confundir ambas figuras, como en ocasiones se hace; podemos afirmar que la única similitud que podría existir entre ambas es de tipo terminológico y puramente formal, en la práctica su regulación y aplicación no tienen semejanza alguna.<sup>76</sup>

### c) Tratamiento en libertad

Regulado por los artículos: 24, 27, y 70 en su fracción segunda.

El artículo 27 del CP en su primer párrafo establece:

"El tratamiento en libertad de imputables consiste en la aplicación de las medidas laborales, educativas y curativas, en su caso, autorizadas por la ley y conducentes a la readaptación social del sentenciado, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora. Su duración no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida".

El tratamiento en libertad podrá aplicarse cuando la pena de prisión no exceda de 4 años.

"...es verdad que la reclusión carcelaria puede resultar inútil en relación a personas que han cometido delitos no graves y a los cuales les han sido infligida penas de corta duración.

En relación a éstas últimas, recurrir a la detención prolongada puede ser no sólo inútil, sino también dañoso, considerando las consecuencias negativas para el sujeto mismo, como por ejemplo la pérdida de trabajo, alejamiento de la familia, destitución social, etc., que dificultaría el proceso de resocialización..."<sup>77</sup>

En efecto, a través del tratamiento en libertad el juez impone al sentenciado obligaciones que evitan la pena de prisión y con ello consecuencias que podrían resultar contraproducentes brindándole en cambio, apoyo y tratamiento -medidas laborales, educativas y curativas-; ambos con la finalidad de prevenir la comisión de nuevos delitos.

La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador y con base en los artículos 51 y 52 del mismo ordenamiento, por el tratamiento en libertad, si la prisión no excede de cuatro años.

Estos sentenciados también se encuentran a disposición de la autoridad ejecutiva, es decir la DGPRS previos estudios para determinar obviamente el tipo de tratamiento al que serán sometidos.

<sup>76</sup> El tratamiento preliberacional que reciben estos condenados es de tipo administrativo. Se concede cuando el condenado ha cumplido parte de su condena y le resta poco para obtener su libertad. Cfr. Cjeda Velázquez, Jorge. Derechos de ejecución de penas. Ed. Porrúa. México, 1991.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 267.



Comentábamos párrafos arriba que la realidad y la práctica en ocasiones ponen en duda los objetivos de los sustitutivos.

El individuo sometido al tratamiento preliberacional se presenta a la DGPRS a firmar cada 30 días una "holeta", pero el control de los liberados es mínimo.

Si bien es cierto que para agosto de 1994 la población sujeta a este sustituto ascendía a 202 sujetos (incluidos los del Distrito Federal y las Entidades Federativas), también es cierto que es una población considerable y que la DGPRS trata de realizar sus actividades de la mejor manera posible, pero debe recibir mayor apoyo en todos los órdenes.<sup>78</sup>

Así, el cuestionamiento frente a este sustituto se hace presente en torno a la realidad, a su eficiencia y objetivos finales.

La revocación del tratamiento preliberacional por el órgano jurisdiccional se encuentra prevista en el artículo 71 del CP, y se regulan los supuestos en que esta podrá presentarse.

#### d) Multa

Los artículos 24, 29 y 70 del CP regulan a esta figura.

Es el artículo 24 el que nos establece qué es la multa, la cual consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fija por días multa, los cuales no podrán exceder de quinientos, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

Para los efectos de este Código, el límite inferior del día multa será equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito...

Art. 70 La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto por los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

I...

II...

III. Por multa, si la pena de prisión no excede de dos años.

El artículo 71 del CP señala los casos de revocación.

Teóricamente se ha dicho mucho en torno a la multa como lo señalamos a continuación.

Generalmente es aceptada la doctrina de Rossi en relación con la multa: reservada para ciertos delitos, para aquellos que no suelen ser cometidos mas que por las personas que gozan de cierto grado de fortuna, la pena de multa no es inhumana, es

<sup>78</sup> Op. cit., Valdes Osorio, p. 226.

divisible, apreciable y reparable; es instructiva sobre todo si se halla dirigida contra los delitos que tienen su origen en el deseo de lucro; en tales casos es muy ejemplar. Podría añadirse que aunque causa siempre aflicción, no degrada ni deshonra, no segrega al obligado a pagarla de la vida de libertad y no le imposibilita el cumplimiento de sus familiares obligaciones; por último constituye muy apreciable fuente de ingresos para el Estado.

No obstante la pena de multa ha sido duramente criticada también porque se argumenta que para el rico representa la impunidad en tanto que para el pobre un cuarento sacrificio cuando no la imposibilidad de cubrirlo y, en consecuencia, la prisión u otra sanción la sustituyen.<sup>79</sup>

Así, la multa aparece como otro tipo sancionador dentro de los cuales el juzgador puede escoger, sin embargo, podemos afirmar que una sanción de tipo pecuniaria siempre va a llevar aparejado el problema de clases.

Nuestro legislador en cierto modo hizo esta previsión; como decíamos al abordar el sustitutivo de trabajo en favor de la comunidad, establecíamos que cuando se acredite que el sentenciado no puede pagar la multa o solamente puede cubrir parte de ella, la autoridad judicial podrá sustituirla, total o parcialmente, por prestación de trabajo en favor de la comunidad; además, se establece la posibilidad de cubrir el importe de la multa en cualquier tiempo, descontando obviamente, la parte proporcional de las jornadas de trabajo -art.29 del CP-. Otra crítica, de las cuales ha sido objeto la multa como sanción, es en el sentido de que tan eficaz resulta esta ser aplicada por la comisión de un delito. Al respecto, consideramos que si lo es, toda vez que el juez, antes de aplicarla, debe considerar lo establecido por los artículos 51 y 52 del CP; es decir, valora si es congruente la sanción con la conducta realizada por el individuo.

La multa es contemplada en nuestro CP; como sanción principal, sanción acumulativa y la que nos ocupa; es decir, pena alternativa; por ende, consideramos que la multa no solo como sustitutiva de la pena corta privativa de la libertad; constituye junto con la pena de prisión una de las principales penas.

Para finalizar el estudio del rubro que nos ocupa, creemos conveniente hacer algunas consideraciones finales.

Primera; es el órgano jurisdiccional el que atendiendo los aspectos señalados en las leyes primaria y secundaria, aplica la individualización y decreta las sanciones y medidas de seguridad.

Segunda; el ejecutivo federal es la autoridad encargada de la ejecución de las sanciones y lo hará vía Dirección General de Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación.

En efecto, la labor del juez "concluye" al momento de dictar sentencia e inicia la actividad de la autoridad ejecutiva; sin embargo, no nos atrevemos a afirmarlo en forma tajante, como frecuentemente se hace. La actividad del órgano jurisdiccional continúa por ejemplo; en los reportes que le hace la DGPRS en el sentido de que el

<sup>79</sup> Carranca y Trujillo, Raúl, Carranca y Rivas, Raúl, Derecho penal mexicano, Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 825 y 826.

sentenciado a semilibertad p. ej., se presenta o no ante ésta, y cumple o no con la sentencia; así el órgano jurisdiccional interviene en el tratamiento penitenciario del sentenciado.

Por último, de lo expuesto a lo largo del rubro que nos ocupa podemos determinar las dificultades prácticas que en ocasiones presentan los sustitutivos y conviene hacer nuevamente una pregunta, ¿qué tan plausible resultan en su aplicación?

**B) EFICACIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE EJECUCION DE SENTENCIAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD EN EL AMBITO FEDERAL.**

Antes de iniciar el estudio del presente inciso consideramos conveniente hacer hincapié en los siguientes puntos:

- La información que empleamos en nuestra investigación fue proporcionada por el área de Seguimiento de Recomendaciones de la Tercera Visitaduría General de la CNDH.

- El total de recomendaciones sobre la materia que nos ocupa y base de este estudio se contrae a 23.

- Las recomendaciones, de ejecución de sentencias no privativas de la libertad, abarcan desde que fue emitida la No. 73/93 hasta la 64/95; última en emitirse al momento de ser realizada la presente investigación.

- Solamente transcribiremos tres recomendaciones, correspondientes a cada año en que fueron emitidas, esto con la finalidad de no ser redundante en el contenido de las mismas; además de poder analizar, en su caso, la evolución en la formulación de éstas.

- Por último, para abundar en el contenido de las recomendaciones se tomó la decisión de realizar un análisis conforme a sus partes integrantes, es decir; hechos, evidencias, observaciones y recomendaciones. Omitiremos el rubro de situación jurídica que si bien forma parte de una recomendación, no es incluido en aquellas emitidas por la Tercera Visitaduría.

Hasta este momento juzgamos que, en sentido estricto, resulta irrelevante sobre si las recomendaciones emitidas ya fueron cumplidas y como fueron cumplidas; así, importante es conocer su contenido para entonces poder hablar de cifras y cumplimiento eficaz.

La actividad de la Comisión nacional en la emisión de recomendaciones sobre ejecución de sentencias no privativas de la libertad inició con gran auge en el año de 1993 con 18; durante 1994 únicamente se emitieron 4 y en 1995 hasta la fecha de este estudio, sólo una.

Las recomendaciones mencionadas tienen asignados los siguientes números: 73/93, 74/93, 75/93, 76/93, 77/93, 78/93, 79/93, 80/93, 81/93, 82/93, 83/93, 100/93, 107/93, 108/93, 109/93, 133/93, 134/93, 135/93, 67/94, 84/94, 118/94, 119/94 y 64/95.

## 1. Hechos

Los hechos de todas las recomendaciones mencionadas, en el párrafo anterior, podríamos dividirlos en tres grupos siendo uno por cada año; esto es, se siguió un patrón igual en todas las emitidas en 1993, otro en 1994 y 1995.

Debemos recordar que en el rubro de los hechos, como su nombre lo indica, se mencionarán aquellos violatorios a derechos humanos y datos adicionales como: la fecha de recepción de la queja, quién la interpuso y el lugar en donde ocurrió la violación.

Los elementos a destacar en los hechos de las recomendaciones son los siguientes:

a) Una investigación iniciada por la Tercera Visitaduría en 1993 tenía como objeto, conocer cuáles eran las penas no privativas de la libertad que los jueces imponían, así como la forma de seguimiento y control por parte de la autoridad ejecutora.

b) Los hechos eran en torno al impulso y promoción de la aplicación de las penas alternativas a la privación de la libertad, para ello se requirió información a autoridades penitenciarias -locales-, para conocer y valorar la situación que guardaban los sustitutivos penales.

Otro elemento característico de ese año consistió en que el conjunto del sistema penitenciario nacional correspondiera al desarrollo de la sociedad y Estado mexicano, razón por la cual se buscaba la aplicación de penas alternativas a la privación de la libertad.

c) Finalmente, la emitida en 1995 contiene elementos congruentes a las anteriores.

## 2. Evidencias

Las evidencias estarán conformadas por aquellos elementos a través de los cuales se demuestre la violación a derechos humanos. Así, tenemos que aquellas integrantes de las recomendaciones emitidas, sobre la materia que nos ocupa, desde 1993, son los resultados obtenidos por: oficios remitidos a diversas autoridades como directores de centros de reclusión, de prevención y readaptación social estatales y presidentes de tribunales superiores de justicia de diversos estados; conversaciones telefónicas con las autoridades ya señaladas y entrevistas personales a estos mismos titulares.

### 3. Observaciones

Integradas por los elementos de convicción a través de los cuales se determina una violación a derechos humanos. Las pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad; además, también tienen como soporte los dos rubros anteriores.

Los dos puntos que sobresalen en esta parte de las recomendaciones durante 1993 son:

a) Se establece una enumeración de códigos, leyes y artículos de los cuales se señala su no cumplimiento.

b) La no realización de las funciones de: control, observación y tratamiento correspondientes al ejecutivo a través de la Dirección General de prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación. Así, al no cumplir con estos atributos a los sentenciados a penas no privativas de la libertad, no se cumple con el compromiso de responsabilidad con la sociedad.

c) También se señala que al llevar un control y vigilancia sobre los sujetos a este tipo de medidas alternativas, se permite conocer la forma de reintegración y el comportamiento que el individuo tenga en su medio y el sentido de responsabilidad del sentenciado hacia la sociedad y, por ende, al no cumplir con estas funciones es entrar al campo de la impunidad por que se deja al infractor sin restricción alguna y en una libertad absoluta.

d) La autoridad ejecutora debe vigilar y prestar ayuda adecuada para la reincorporación a la sociedad y evitar la reincidencia de los sentenciados a penas no privativas de la libertad.

Para 1994 y 1995 se da un giro en el contenido del punto dedicado a las evidencias y sobresalen los siguientes elementos:

a) Se da más énfasis al fundamento lógico, se señala que esta posibilidad de modalidades a aplicar por el juzgador conllevan una serie de beneficios al sistema penitenciario, al sentenciado y a la sociedad.

b) Ya se advierten elementos de tipo práctico como la coordinación de las autoridades administrativas y judiciales, la celebración de programas con instituciones públicas o privadas no lucrativas para poder aphear adecuadamente sustitutivos como la semilibertad.

c) Se habla de la necesaria capacitación del personal especializado.

d) También se hace hincapié acerca de que las autoridades no deben permitir el incumplimiento de este tipo de sanciones; o bien tolerar una simulación de cumplimiento y evitar caer en el territorio de la impunidad.

e) Se trata de llegar al fondo del problema al establecer que se debe fomentar en los defensores de oficio, la realización de gestiones necesarias para que se impongan este tipo de penas a los sentenciados que pueden ser objeto de ellas.

Igualmente se sugiere la conveniencia de presentar alguna iniciativa, esto sobre todo en aquellas entidades en que este campo es restringido.

f) Finalmente, se señala que al no llevar un control preciso de las personas sujetas a este tipo de penas, únicamente se alenta la impunidad y con ello la pérdida de confianza en la sociedad, lo cual tiene como consecuencia la disminución en la aplicación de penas alternativas por parte de la autoridad judicial.

#### 4. Recomendaciones

Literalmente el artículo 133 del Reglamento Interno de la CNDH en su fracción V establece:

"Recomendaciones específicas, que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables".

Durante 1993 las recomendaciones emitidas por la CNDH en materia de sanciones no privativas de la libertad, se encuadran en los siguientes puntos:

Que las direcciones de prevención y readaptación social de los estados, a los cuales fueron emitidas las recomendaciones:

- a) Reglamenten las medidas de control de los sentenciados a este tipo de penas alternativas y las medidas necesarias tendientes a respetar sus derechos humanos.
- b) Soliciten a la autoridad judicial competente la información por escrito sobre los sentenciados que son objeto de estas medidas alternativas, para que se hagan cargo de la ejecución de la sanción respectiva.
- c) Designen al personal encargado de supervisar a los sentenciados a estas penas.
- d) Como autoridades ejecutoras, notifiquen a la autoridad judicial competente, el incumplimiento del sentenciado en las obligaciones designadas, a fin de que ésta tome las medidas que considere pertinentes para revocar el sustitutivo en su caso.
- e) Que se reacondicionen o se construyan las áreas adecuadas para el tratamiento en libertad o semilibertad en lugares diferentes del centro de reclusión.
- f) La Dirección General de Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación celebre convenios con instituciones privadas, de asistencia social y con instituciones privadas, a fin de que los sentenciados a trabajo en favor de la comunidad presten su servicio en tareas que beneficien a la población y que no resulten violatorios a sus Derechos Humanos.
- g) Finalmente, se señala a la autoridad las condiciones señaladas por el artículo 46 de la Ley de la CNDH en su segundo párrafo, referentes a la respuesta

sobre la aceptación de la recomendación, en su caso; así como los plazos, pruebas y consecuencias correspondientes.

En 1994 las recomendaciones, propiamente dichas, consistieron en:

- a) Que los estados, a los cuales fue emitida alguna recomendación, cuenten o proporcionen la infraestructura física, asigne el personal, promueva la reglamentación correspondiente, prepare los programas y celebre los convenios que sean necesarios, con instituciones públicas, privadas no lucrativas, educativas y de asistencia social, a fin de estar en posibilidades de ejecutar debidamente las penas no privativas de la libertad.
- b) Aquellos estados en los que se emitió la recomendación anterior, que la autoridad ejecutora notifique al presidente del tribunal superior de justicia y a los jueces penales de la entidad federativa que se han establecido los apoyos necesarios para la imposición de las penas no privativas de la libertad.
- c) Que los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de la libertad incluyan el tratamiento en semilibertad y se constituyan en lugares distintos al centro de reclusión.
- d) Que en el caso de los sentenciados que hubiere representado, la Defensoría de Oficio gestione la obtención de los sustitutivos de prisión cuando proceda legalmente y que regularmente haga valer ante los Tribunales la conveniencia de imponer este tipo de penas a los sentenciados que puedan ser objeto de ellas.
- e) Que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social mantenga un sistema de supervisión sobre la aplicación de los sustitutivos de prisión y, que en su caso, se notifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de que proceda legalmente a la revocación del sustitutivo.
- f) Por último, se dan a conocer a la autoridad señalada como responsable las condiciones establecidas por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 46 de la Ley de la CNDH. Así, se le hace saber el carácter público de las recomendaciones y, los plazos señalados para los casos de ser o no aceptada.

La recomendación emitida en 1995 contiene, prácticamente, los mismos elementos de aquellas emitidas durante 1994. (VER APENDICE V)

**C) EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD EN EL ÁMBITO FEDERAL.**

Habiendo dilucidado el contenido de las recomendaciones de la CNDH, en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad, consideramos tener reunidos los elementos necesarios para determinar la eficacia en el cumplimiento de éstas.

Desde el inicio del presente trabajo nos hemos hecho una pregunta ¿resultan eficaces las recomendaciones que emite la CNDH en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad?

Podemos tratar esta cuestión desde dos vertientes; preguntarnos si las recomendaciones son eficaces por lo que hace a su cumplimiento; o bien, si su cumplimiento es eficaz. Esto es, el cumplimiento de las recomendaciones son una mera simulación, o el cumplimiento de la autoridad es eficaz. Así, nos queda la duda ¿simplemente se cumplen o se cumplen en forma eficaz?

Si hablamos de recomendaciones y números resulta lo siguiente:

**Recomendaciones de la CNDH en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad**

Recomendaciones emitidas de 1993 a 1995	23
Recomendaciones totalmente cumplidas	9
Recomendaciones parcialmente cumplidas	16

Sin embargo, conforme a las cifras señaladas podríamos formular una respuesta inmediata; son eficaces o bien, no son eficaces.

Si bien es cierto manejar cifras resulta ser un dato fidedigno, consideramos, también cierto es que puede resultar subjetivo. Por ende, no nos limitaremos únicamente a estos datos; estudiaremos la raíz, es decir, el contenido estructural de las recomendaciones emitidas sobre la materia que nos atañe y no limitarnos a un guarismo.

Antes de continuar debemos señalar la importancia de las recomendaciones de la CNDH, relativas a la ejecución de sentencias no privativas de la libertad. Esta relevancia radica en que el muy tratado "trillado"- tema de este tipo de penas a nivel teórico resulta, en sentido estricto, olvidado en la práctica.

Así, la Comisión Nacional a través de sus recomendaciones puede y debe de alguna manera colaborar en el cumplimiento y aplicación de estas medidas alternativas a la prisión y con ello avanzar y mejorar las condiciones actuales del sistema penitenciario mexicano.

En el inciso anterior del que nos ocupa, encuadramos todos los elementos integrantes de las recomendaciones y los dividimos en tres grupos, uno por cada año; sin embargo, estrictamente son dos ya que la recomendación del año 1995 es congruente a las de 1994.

Para la conglomeración de estos grupos fueron extraídos tanto en forma como en fondo los elementos constituyentes de las recomendaciones; por ende, serán abordadas en la misma forma, es decir; hechos, evidencias, observaciones y recomendaciones propiamente dichas.

## 1. Hechos



Como ya lo hemos señalado párrafos arriba, el rubro dedicado a los hechos deberá contener, entre otros elementos, una descripción a hechos violatorios.

En los hechos de las recomendaciones emitidas durante 1993 se mencionaba que la Tercera Visitaduría de la CNDH realizaba una investigación en la entidades federativas del país; de acuerdo a esto, se entiende que estos casos se iniciaron de oficio, facultad otorgada a este organismo en el artículo sexto de su ley. La finalidad, "conocer cuáles son las penas no privativas de la libertad que los jueces imponen, así como la forma de seguimiento y control por parte de la autoridad ejecutora".

De radical importancia resulta conocer, para el desarrollo de la actividad de la CNDH en este campo y en particular para el desarrollo del sistema penitenciario mexicano, la actividad de la autoridad judicial por lo que hace a la aplicación de las penas no privativas de la libertad. El desempeño de la autoridad ejecutora en el seguimiento y control de estas penas alternativas también lo consideramos de radical importancia. Sin embargo, pensamos que en este rubro en ningún momento se describe una violación a derechos humanos; sino tan solo se hace un planteamiento.

Para 1994 el contenido del punto dedicado a los hechos cambió; como ya señalamos, durante ese año la preocupación de la CNDH se centraba en el impulso y promoción de la aplicación de las penas alternativas a la de privación de la libertad en el sistema penitenciario nacional; si bien es cierto que las legislaciones de los estados, a los cuales se emitió este tipo de recomendación, contemplan los sustitutivos penales y que para tal finalidad se pretendía conocer y valorar la situación que guardaba la aplicación de las penas alternativa en esas entidades, consideramos, nuevamente se cayó en la misma situación del año anterior ya que en ningún momento se hace una descripción de hechos violatorios a derechos humanos siendo tan sólo un planteamiento *a priori*, pues el objeto hasta ese momento, era conocer y valorar la situación que guardaban los sustitutivos penales y aún no se sabía cuál era.

Otro elemento a destacar en el rubro dedicado a los hechos durante 1994, fue que si bien, la CNDH pretendía impulsar y promover la aplicación de las penas alternativas a la privación de la libertad en el sistema penitenciario mexicano y, por ello se quería conocer y valorar la aplicación de los sustitutivos penales, en sentido estricto, nunca se señaló por qué, cuál era la finalidad de ese impulso y promoción, tal vez si se hubiera señalado, consideramos, se habría subsanado la falta de descripción de hechos violatorios a derechos humanos.

De acuerdo a lo que hemos establecido, se entiende que los casos comprendidos en ese período se iniciaron de oficio; por ende, juzgamos, es plausible la actividad de este organismo al cumplir con su atribución de supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Todas las precisiones que hemos establecido para el contenido del inciso dedicado a los hechos en 1994, es exacto a los de 1995, ya que la estructura en ambos años es congruente.

Durante el desarrollo de nuestra investigación nos surgió una interrogante vital; ¿el interés de la CNDH acerca de las penas no privativas de la libertad resultó después de hacer un balance en todos los estados del territorio nacional lo que concluyó en una recomendación; o bien, las recomendaciones tan sólo responden a

algunos estados tomados al azar o que se alcanzaron a cubrir a través de supervisión penitenciaria?

Esta duda surge a partir del texto de las recomendaciones que nos ocupan:

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene particular interés en el impulso y promoción de las penas alternativas en el sistema penitenciario nacional..." 1994 y 1995.

Lo que nos hace concluir, independientemente de que se hayan cubierto o no todos los estados de nuestro país, resultaría interesante retomar nuevamente en todas las entidades, éste interés por las penas alternativas a la prisión dadas las condiciones que se viven actualmente en el sistema penitenciario mexicano, por ejemplo; el problema de la sobrepoblación en los centros de reclusión; ya que cubierto o no el territorio nacional, las recomendaciones que nos ocupan hacen referencia a 23 estados y, qué pasa con el resto; sino se cubrieron es necesario saber en qué condiciones se encuentran y si fueron cubiertos ¿cómo se encuentran actualmente?, este dato resulta ser es trascendental para nuestro objeto de estudio.

## 2. Evidencias

El siguiente punto es dedicado a la enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos.

Los elementos de convicción que integraron durante 1993, 1994 y 1995, a las recomendaciones sobre la ejecución de las sanciones no privativas de libertad fueron: solicitudes de información, declaraciones rendidas por autoridades en entrevista por personal de esta visitaduría y demás documentación requerida. Así, consideramos quedaron cubiertas todas las alternativas por medio de las cuales, efectivamente, se hace una enumeración cronológica de las evidencias que demostraron una violación a derechos humanos en la materia que nos ocupa.

## 3. Observaciones

En este punto de la recomendación se enumeran los elementos de convicción a través de los cuales se acreditó una violación a derechos humanos.

De las recomendaciones que se emitieron durante 1993 destacamos lo siguiente:

El no cumplimiento de códigos, leyes y artículos relativos a la ejecución de sentencias no privativas de la libertad. Esta observación la consideramos plausible, ya que el problema, en algunos estados, no es de tipo legislativo sino práctico, pues, al no cumplirse, la consecuencia es la falta de control y aplicación de estos sustitutos penales que a su vez generan otro tipo de consecuencias preocupantes en el sistema penitenciario mexicano, por ejemplo; la sobrepoblación de los centros penitenciarios.

Si bien es cierto se mencionan que no se están aplicando una serie de leyes y códigos, incluso "Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas no

**Privativas de la Libertad** de las cuales nos atreveríamos a decir existe un desconocimiento total por parte de algunas autoridades jurisdiccionales y ejecutivas, se omitió mencionar el no cumplimiento de nuestra Constitución Política como ley primaria; pero independientemente de ello, como mencionamos párrafo arriba, en la mayoría de los estados a los cuales les fue emitida una recomendación sobre esta materia, el problema no es legal sino práctico, por ende, sería óptimo no sólo mencionar artículos y el por qué, no se están aplicando, podemos suponer que las autoridades conocen estos artículos; por ejemplo, "La Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que no se están aplicando las siguientes disposiciones legales:

El artículo 91 del Código Penal del estado de Nayarit, porque corresponde al ejecutivo del estado la ejecución de las sanciones".

Lo ideal, a nuestro juicio, sería realizar una verdadera admisión de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos como lo señala el artículo 133 de la Ley de la CNDH; por ejemplo, mencionar el no cumplimiento del artículo 91 del Código Penal del estado de Nayarit y apoyarlo con lo señalado en el rubro de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos; así, de acuerdo a nuestro ejemplo sería "...una Visitadora adjunta se entrevistó con el subdirector jurídico de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, licenciada Elvira Ramírez Ibarra, quien mencionó que, esa Dirección no tiene control sobre los sentenciados a penas no privativas de la libertad..." Recomendación 74/93.

De esta manera se apoyaría la afirmación que hace la Comisión Nacional sobre el no cumplimiento del artículo 91 del código penal antes mencionado.

Antes de continuar con el análisis del contenido de las observaciones queremos señalar que durante todo el desarrollo de este rubro, se siguieron señalando las leyes y artículos que la Comisión Nacional considera no se cumplan.

Otro elemento a destacar en el punto de las observaciones es el no cumplimiento de las funciones de la autoridad ejecutora siendo las de: control, observación y tratamiento de los sentenciados a penas no privativas de la libertad, por lo que éstos no cumplen con su compromiso de responsabilidad hacia la sociedad.

Ciertas son estas observaciones, comunes en todas las recomendaciones emitidas a autoridades estatales durante 1993; sin embargo, juzgamos que al no quedar únicamente esta responsabilidad en manos de la autoridad ejecutiva; sino también judicial, como se menciona en las evidencias de las recomendaciones, consideramos debería señalarse esto en el rubro de observaciones y, por ende, las recomendaciones tendrían más solidez; pues si recordamos la fracción IV del artículo 133 de la Ley de la Comisión Nacional, las observaciones se integraran por la admisión de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos; además, este rubro, en cualquier recomendación, tendrá como base los anteriores; es decir, hechos y evidencias.

Así, para justificar lo que hemos señalado, anotamos los siguientes ejemplos:

Recomendación 109/93

Evidencias: "...una Visitadora Adjunta se entrevistó vía telefónica con el Director General de Prevención y Readaptación Social de la entidad, quien refirió que los jueces no aplican las penas sustitutivas..."

**Observaciones:** "...la autoridad ejecutora no esta cumpliendo con la vigilancia de los sentenciados a penas no privativas de la libertad".

#### **Recomendación 133/93**

**Evidencias:** "...una Visitadora Adjunta se entrevistó con el Director General de Prevención y Readaptación Social de Veracruz...quien explicó que la Dirección a su cargo no tiene control sobre los sentenciados a penas no sustitutivas de la prisión o a suspensión condicional porque los jueces aplican muy pocas veces los sustitutivos..."

**Observaciones:** "...la autoridad ejecutora no está ejerciendo vigilancia sobre los sentenciados a sustitutivos de prisión..."

De acuerdo a estos ejemplos, como ya lo señalamos párrafos arriba, consideramos que en este rubro de observaciones también se debería considerar el hecho de que no siempre queda en manos de la autoridad ejecutiva el llevar a cabo sus atribuciones, pues en ocasiones los jueces no aplican estas penas, las aplican muy poco o si las aplican no lo hacen del conocimiento de la autoridad ejecutiva con lo cual se genera una falta de control y vigilancia de los sentenciados, en su caso, a estos sustitutivos.

Finalmente, ciertas resultan las observaciones que la Comisión Nacional hace en el sentido de que al llevarse un control y vigilancia de los sentenciados a este tipo de penas, se logrará conocer de los sujetos a estas medidas, la reintegración y comportamiento de estos individuos en su medio; además, el no cumplir con este control y vigilancia es entrar en el campo de la impunidad. Así, también la autoridad ejecutiva deberá proporcionar ayuda a este tipo de sentenciados para evitar una reincidencia.

En sentido estricto, consideramos, se debería evitar, en una recomendación, cierto tipo de redacción por el nivel en que éstas se manejan; por ejemplo, lo señalado en el párrafo superior, la reintegración y comportamiento que el individuo tenga en su medio. Lo correcto, a nuestro juicio sería: la reincorporación del individuo a la sociedad, pues "su medio" fue tal vez condicionante en la comisión de un delito.

#### **4. Recomendaciones**

Durante 1993 la Comisión Nacional emitió las siguientes recomendaciones específicas:

La reglamentación de medidas de control de los sentenciados a penas alternativas, por parte de la autoridad ejecutiva y, tendientes al respeto de sus derechos humanos.

Cabría hacernos una pregunta, ¿cuáles son las medidas a que hace referencia la recomendación? que por un lado establezcan el control de los sentenciados y por otro, sean tendientes a respetar sus derechos humanos.

De acuerdo a nuestro criterio, hubiera sido conveniente enumerar las medidas; así, en forma específica éstas resultarían ser más precisas.

De gran relevancia resultó la recomendación tendiente a remediar la falta de comunicación y coordinación entre la autoridad judicial y ejecutiva a través de los informes escritos sobre este tipo de sentenciados que debería presentar la primera de éstas y, poder llevar a cabo verdaderamente las funciones atribuibles a la autoridad ejecutiva.

Por lo que hace a las recomendaciones específicas que sugieren la designación del personal encargado de supervisar a este tipo de sentenciados, consideramos, se debió anotar en todas las recomendaciones y, no solo en algunas, como sucedió, la aclaración del perfil del personal que se requería para supervisar a aquellos sentenciados a penas alternativas. Así, por ejemplo en la recomendación 78/93 se estableció, que la designación del personal debería ser con formación profesional, procurando ofrecerles cursos de capacitación permanente, a fin de aplicar el tratamiento a sentenciados a penas no privativas de la libertad. Con lo anterior, se demuestra una deficiencia importante en estas recomendaciones, toda vez que el personal encargado de supervisar a este tipo de sentenciados es trascendente en la readaptación social del individuo.

Por lo señalado párrafo arriba, creemos que la Comisión Nacional debería aplicar la especificidad como un fundamento sólido en las recomendaciones que emite.

Nuevamente se hace presente la ambigüedad en el texto; por ejemplo, en la mayoría de las recomendaciones de ese año se señaló: "Que la autoridad ejecutora notifique a la autoridad judicial competente el incumplimiento del sentenciado en las obligaciones designadas, a fin de que ésta tome las medidas que considere pertinentes para revocar el sustitutivo en su caso". Recomendación 73/93.

Primero; consideramos se debió aclarar el incumplimiento del sentenciado a pena no privativa de la libertad y segundo; ¿a qué caso se pretendió hacer referencia?

El siguiente punto, que señalamos, quedó subsanado solo en algunas recomendaciones quedando: "Que la Dirección de Gobernación notifique a la autoridad judicial el cumplimiento del sentenciado en las obligaciones designadas, a fin de que, en su caso, esta autoridad tome las medidas pertinentes para revocar el sustitutivo" Recomendación 77/93.

Podría decirse que estas son observaciones insignificantes, pero consideramos dada la trascendencia de estos documentos, se debe evitar, en lo posible, caer en ese tipo de afirmaciones.

En las recomendaciones en las que se estableció la necesidad de celebrar convenios, a fin de que los sentenciados a trabajo en favor de la comunidad presten sus servicios en tareas que beneficien a la población y no resulten violatorias a sus derechos humanos, se mencionan a instituciones públicas, educativas, de asistencia social y con instituciones privadas; sin embargo, jamás se aclara a qué tipo de instituciones privadas se hace referencia, pues como lo aclaramos, párrafos arriba, el trabajo en favor de la comunidad consiste en la prestación de servicios no remunerados como consecuencia de una sanción impuesta por autoridad judicial, por ello, este

trabajo se deberá desempeñar en instituciones privadas asistenciales y desprovistas de afán de lucro redundando, por ende, en el bienestar social.

Hecha esta aclaración estaríamos en condiciones de establecer; que beneficien a la población y que no resulten violatorias de sus derechos humanos.

Por último, a algunos estados de la República Mexicana se les recomendó la necesidad de acondicionar o construir áreas adecuadas para los sentenciados a tratamiento en libertad o semilibertad en lugares distintos al centro de reclusión.

De gran mérito resultó esta recomendación, pues si no se cuenta con los medios para construir estos espacios es suficiente el acondicionamiento de áreas con tal fin y evitar la contaminación de este tipo de sentenciados del resto de la población del centro de reclusión. Pero si ya se construyeron o acondicionaron áreas y se dio por cumplida, en su caso, esta recomendación, podríamos preguntarnos ahora que ya existen estos lugares ¿se cumplen efectivamente estos tratamientos en libertad o semilibertad?

Para los años de 1994 y 1995 las recomendaciones específicas tuvieron una mayor precisión en su contenido, a diferencia de las emitidas durante 1993; pero en tanto se cubrían algunos espacios se dejaban al descubierto otros cayendo, en ocasiones, en los mismos errores del año 93; por ejemplo, en las recomendaciones anteriores al año anterior a 1994, se establecía la necesidad de celebrar convenios con instituciones privadas; sin embargo, no se decía que tipo de instituciones y para los siguientes años, en algunos, ya se hacía una aclaración; instituciones privadas no lucrativas, educativas y de asistencia social. Así, se cubre este vacío pero también se establecía, que este estado cuente con la infraestructura física, asigne el personal, promueva la reglamentación correspondiente, prepare los programas, a fin de estar en posibilidades de ejecutar debidamente las penas no privativas de la libertad.

De acuerdo a nuestro ejemplo nos preguntaríamos:

Que el estado ¿cuenta con la infraestructura física?, ¿asigne el personal? A nuestro juicio se tuvieron que haber aclarado estos dos puntos en todas las recomendaciones emitidas en 1994 y 1995, no solo en algunas de estas.

Cabe resaltar la manera en que se manejaron algunas recomendaciones y lo cual dio más solidez a las recomendaciones específicas. Así, siguiendo el ejemplo del párrafo superior se estableció: "Que una vez cumplida la recomendación anterior, la autoridad ejecutora notifique al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y al los jueces penales de la Entidad Federativa, que ha establecido los soportes necesarios para la imposición de las penas no privativas de la libertad". Por cierto, esta recomendación resulta ser de gran importancia pues se eliminó el pretexto para la no aplicación de estas penas no privativas de la libertad.

Contrariamente a lo señalado en el párrafo superior detectamos que, en ocasiones, no existía una lógica en los puntos integrantes de la recomendación, lo cual repercutió en las recomendaciones específicas; por ejemplo, la recomendación 67/94 establecía: "Que los centros de ejecución y supervisión de sanciones no privativas de la

**libertad que incluyan el tratamiento en semilibertad, se constituyan en lugares distintos al centro de reclusión".**

Cómo establecer que los centros de ejecución y supervisión que incluyan el tratamiento en semilibertad, si en el rubro dedicado a las evidencias se señaló: "se aprecia que en los diez juzgados del fuero común del Estado -6 penales de primera instancia y 4 mixtos... únicamente uno de ellos... ha impuesto penas sustitutivas de prisión en 9 casos que consisten en trabajo en favor de la comunidad, y ninguna en **tratamiento en libertad o semilibertad**. En el resto de los juzgados no se ha aplicado pena sustitutiva de prisión". A nuestro juicio, primero se debió recomendar que los jueces apliquen, en su caso, las sanciones no privativas de la libertad contempladas en la legislación, incluyendo el tratamiento en libertad y semilibertad, constituyéndose éstos en lugares distintos al centro de reclusión.

Es importante la recomendación referente a que la defensoría de oficio gestione los sustitutivos de prisión cuando proceda legalmente y que regularmente haga valer ante los tribunales la conveniencia de imponer este tipo de penas a los sentenciados que puedan ser objeto de ellas. Así, se da la oportunidad a estos individuos de ejercer un derecho en forma efectiva.

La existencia de un sistema de supervisión sobre la aplicación de los sustitutivos de prisión a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y, que en su caso, se notifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de que proceda legalmente a la revocación del sustitutivo. Consideramos que esta recomendación específica encierra una gran relevancia para la aplicación de los sustitutivos de prisión. Sin embargo, se trata de una recomendación cuyo cumplimiento resulta ser, por llamarlo así, a largo plazo, por ende, a nuestro juicio las recomendaciones específicas deben guardar un grado de realismo y objetividad; o bien, que la Comisión Nacional aplique otro tipo de facultades; por ejemplo lo señalado en el artículo 60., fracción VIII de su Ley que a la letra establece:

"La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia promueva los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos".

Habiendo analizado el contenido total de las recomendaciones que nos ocupan podemos establecer lo siguiente:

Las recomendaciones de la CNDH carecen de imperio frente a la autoridad o servidor público que se emiten, por ello, la estructura y contenido de éstas deben de tener un fundamento sólido. El futuro de una recomendación se basará en éstos elementos.

El adecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional puede ser enfocado desde varias vertientes y una de ellas es la adecuada ejecución de sanciones no privativas de la libertad, por ende, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo a sus atribuciones, puede y debe velar la aplicación adecuada de estas sanciones no privativas de la libertad, pero ¿es eficaz la actividad de este organismo?

Al iniciar el estudio nos preguntábamos si las recomendaciones que emite la Comisión Nacional son eficaces por lo que hace a su cumplimiento o bien; su cumplimiento es eficaz. Habiendo dilucidado el contenido de éstas, a nuestro juicio, su cumplimiento es eficaz; las recomendaciones como hemos analizado, no se cumplen por cumplirse simplemente; además, si ésto sucediera, no existiría la diferencia entre recomendaciones totalmente cumplidas y parcialmente cumplidas; entonces resulta que el cumplimiento de éstas es eficaz.

En efecto, de acuerdo a nuestro análisis, las Recomendaciones de la CNDH en materia de ejecución de sentencias no privativas de la libertad son eficaces; sin embargo, conforme a lo anotado a lo largo del rubro que nos ocupa consideramos que esta Comisión Nacional para una mayor eficacia debería incluir y excluir una serie de puntos, de los cuales ya hemos hecho referencia, que son vitales y más aún por el nivel en que se manejan las recomendaciones, así, concretándonos al tema que nos ocupa, establecemos las siguientes observaciones:

1. Este Organismo ha detectado omisiones, por parte de autoridades, en la ejecución de sanciones no privativas de la libertad. Si bien es cierto estas faltas han sido similares en todos los estados a los cuales les fue emitida una recomendación, no por ello se debe utilizar un "formato" como recomendación ya que ello implica caer en los mismos errores y, en su caso, aciertos de las anteriores; tan así resulta lo señalado, que para nuestro estudio dividimos las 23 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional en dos grupos, es decir, dos "formatos". Analizar cada caso en particular independientemente de la similitud que exista entre todos y obviamente, considerando los casos precedentes, resultaría positivo.

2. Lo señalado párrafo arriba no interfiere con lo establecido en el artículo 130 del Reglamento Interno de la CNDH que a la letra señala: "La elaboración del proyecto de recomendación se realizará por el Visitador Adjunto de acuerdo con los lineamientos que al efecto dicte el Visitador General, el Director General de la Visitaduría o los respectivos directores de área. El visitador adjunto tendrá la obligación de consultar los precedentes que sobre casos análogos o similares haya resuelto la Comisión Nacional".

3. No limitarse a mencionar en el texto de una recomendación una serie de hechos; sino también especificar a través de argumentos el derecho o derechos humanos que han sido violados.

4. La existencia de una lógica entre todos los rubros que conforman a una recomendación tendrán como consecuencia, una solidez necesaria en las recomendaciones específicas.

5. La objetividad de una recomendación, conforme a la situación que vive en nuestro país y afecta obviamente al sistema penitenciario nacional, tendrá efectos más satisfactorios.

6. La Comisión Nacional deberá hacer un efectivo uso de todo el abanico de atribuciones de las cuales es titular y, no incluir necesariamente ciertos elementos en una recomendación.



**7.** Ligado al punto anterior; este organismo no debe caer en la situación de emitir y emitir recomendaciones "al vapor" y siendo así; se deben manejar con un concreto fundamento lógico-jurídico.

**8.** No incluir en los diferentes puntos de una recomendación, información que resulte redundante o innecesaria.

**9.** El artículo 133 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional establece que el texto de una recomendación contendrá: hechos, evidencias, situación jurídica, observaciones y recomendaciones específicas. Sin embargo, como pudimos apreciar, las recomendaciones emitidas por la Tercera Vicisaduría de este organismo, no incluye una descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en que los hechos se presentaron.

En su momento señalamos la gran relevancia que para una recomendación tiene la forma en que este rubro sea fundamentado, pues como nos comenta Jesús Cruz en su Tesis sobre la Naturaleza Jurídica de las Recomendaciones de la CNDH: "Esta parte es muy importante, aquí se aplica, en buena medida el talento y el criterio jurídico para evidenciar plena, clara, rotunda e inobjetablemente la existencia concreta a la violación del derecho humano de una persona en particular. En esta parte de la recomendación, se establece la situación legal que haya motivado o motive, la aceptación y procedibilidad de la queja del gobernado o agravado en su esfera jurídica".

Podríamos preguntarnos ¿qué tan necesario resulta este rubro en una recomendación sobre ejecución de sanciones no privativas de la libertad? y responderíamos que la inclusión del punto dedicado a la situación jurídica daría más solidez a la estructura de una recomendación y no sólo en la materia que nos atañe. Se debe incluir este rubro se trate de recomendaciones iniciadas por queja o de oficio, individuales o colectivas.

**10.** Plausible resulta la actividad de la CNDH al iniciar de oficio una investigación y mas aun sobre este tipo de penas que gran trascendencia tienen en el Sistema Penitenciario Nacional; por lo cual consideramos debe continuar adelante con su misión de supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

**11.** Antes de que sea emitida una recomendación, se debe dar el tiempo necesario para analizar el contenido que la estructurará, pues como se ha visto, el tiempo que media entre una y otra es muy breve y en ocasiones se cae en los mismos errores.

**12.** Finalmente, retomando nuestra pregunta inicial ¿las recomendaciones son eficaces por lo que hace a su cumplimiento, o bien, su cumplimiento es eficaz? La CNDH diariamente tiene que luchar contra la corrupción e impunidad y una de estas formas es a través de las recomendaciones que emite a los servidores públicos de alto nivel; este organismo al esforzarse por evitar una simulación de cumplimiento por parte de estas autoridades, previene la eficacia de sus funciones y de sus recomendaciones.

Una vez analizadas las recomendaciones de la CNDH, sobre la materia que nos ocupa, estableceremos algunas consideraciones.

Como se ha visto a través de la historia, la institución de la pena de prisión resulta ser una alternativa a la pena de muerte, y de igual forma las penas alternativas son una alternativa a la pena de prisión. Así, mucho se ha hablado del fracaso de la pena de prisión en aras del siglo XXI; ¿pero qué sucede actualmente con los sustitutivos penales?

Una de las razones por las cuales fueron introducidas las penas alternativas en nuestra legislación, consistió en reducir la sobrepoblación penitenciaria, al ser menos aplicada la pena de prisión, ésta resulta ser la lógica obvia, pero nuestras carceles continúan albergando a una población por arriba de los niveles de su capacidad; también, y como nos pudimos percatar al analizar las recomendaciones emitidas por la CNDH sobre sustitutivos penales, existe poca aplicación de éstos, en el mejor de los casos, por parte de los jueces, quienes argumentan en la mayoría de los casos, la falta de establecimientos adecuados para la ejecución de este tipo de penas.

Muchos autores, entre ellos Eugenio Raúl Zaffaroni, opinan al igual que nosotros, "para que las penas alternativas tengan realmente alguna eficacia... reductora del número de encarcelados... es necesario que éstas se establezcan dentro del marco de una decisión política-criminal previa; la de no aumentar el número de presos".<sup>80</sup> Pero ¿qué sucedió con las pasadas reformas del 13 de mayo de 1996?, como ya habíamos señalado párrafos arriba, lo único que se hizo fue estrechar las posibilidades de acceder a un sustitutivo; primero porque se redujeron los rangos de las sentencias, es decir, 4 años para el trabajo en favor de la comunidad y semilibertad, 3 para el tratamiento en libertad y 2 para la multa; segundo, aumentar un último párrafo al artículo 70 del CP, menos sentenciados se haran acreedores a un sustitutivo penal, y en todo caso, como ya lo señalamos líneas arriba, este párrafo debió ser la única modificación.

Durante los debates de los legisladores para las nuevas reformas a los sustitutivos penales, el argumento principal consistió en la necesidad de combatir los altos índices de delincuencia, agravada ésta por la crisis económica del país. Al respecto, creemos que se debe hacer énfasis a las siguientes consideraciones:

Como consecuencia obvia, la crisis económica de cualquier país va a acarrear un aumento en la comisión de delitos y el hecho de que las sanciones sean más estrictas no resolverá de ninguna manera el problema; la única consecuencia positiva de esta crisis es que si bien es cierto aumenta el número de sentenciados, no existen las posibilidades económicas para construir tantos centros de reclusión.

Al aumentar la población de internos, surge también la crisis del sistema penitenciario, ello reflejado en motines, fugas o huelgas de hambre y el fracaso de la readaptación social.

<sup>80</sup> Zaffaroni, Eugenio. Cuadernos para la reforma de la justicia. Las penas sustitutivas de la prisión. 1ª edición. Ed. UNAM. México, 1995. p. 29.

Así, la reforma al artículo 70 del CP no debió disminuir el número de años, **para no aumentar el número de individuos sujetos a prisión preventiva y a la pena de prisión.**

Esta reforma tuvo la finalidad de agravar la sanción y con ello disminuir la delincuencia, pero se debió llegar a la raíz; es decir, a la prevención del delito; sin embargo, queda la posibilidad de acceder a un sustitutivo a aquel que haya cometido un delito doloso a instancia de parte, por la comisión de un delito culposo; o bien, que encuadren en los rangos máximo y mínimo. Además, ¿no existe una contradicción entre las reformas, a los sustitutivos penales, anteriores a las de mayo de 1996 y las más recientes?, en las primeras, nuestros legisladores propugnaban una disminución en la población carcelaria; en las segundas, con el pretexto de combatir la delincuencia ¿buscan incrementar la población de los centros de reclusión?

Los sustitutivos de prisión finalmente, continúan siendo contemplados por nuestra legislación y en definitiva seguirán disminuyendo el ensanchamiento de la pena de prisión, aunque en menor grado.

La autora Dolores Eugenia Fernández Muñoz comenta que tal vez los horrores de la segunda guerra mundial y el abuso del derecho penal en el castigo, e incluso en la eliminación física de grupos humanos, contribuyeron al reconocimiento de las ideas humanistas y a la contribución de un derecho penal más humano como instrumento al servicio de la regeneración, además del castigo.

Párrafos arriba comentábamos el contenido, estructura y deficiencias de las recomendaciones de la CNDH en la materia que nos ocupa, pero cuál es la importancia en la eficacia de estas?, si bien es cierto que las penas alternativas constituyen un tipo de sanciones acordes a las necesidades del sistema penitenciario nacional, también lo es el hecho de que necesitan un mayor impulso pues en pocas ocasiones es aplicada por los jueces y las recomendaciones emitidas por este Organismo constituyen definitivamente, una opción viable; primero, porque para emitir las se realizó un estudio, en diversas entidades del país, de las deficientes condiciones que guardan las penas alternativas, las fallas que existen tanto en su aplicación como por su no aplicación, motivo por el cual surgió la necesidad de recomendar a diversas autoridades del país, segundo, dada la naturaleza de la CNDH, de la cual ya hemos hablado, al actuar de buena fe señalando las sugerencias necesarias a las autoridades correspondientes se impulsarán los sustitutivos penales.

Así, entre más recomendaciones de la CNDH sobre ejecución de sanciones no privativas de la libertad, se den por cumplidas en su totalidad, los sustitutivos penales podrán tener una función valiosa dentro del sistema penitenciario del país y es por ello que debe existir una eficacia en el cumplimiento de ellas.

Consideramos que la CNDH se debe dar a la tarea de supervisar la totalidad del territorio nacional en esta materia, dar el tiempo necesario para analizar el contenido que estructurará a estas recomendaciones y no hacerlo "al vapor y en serie", dada la trascendencia de las mismas. El resultado será, entre más recomendaciones, sobre sanciones no privativas de la libertad sean eficaces en su cumplimiento, habrá un aumento en la aplicación y efectiva ejecución de éstas en el territorio nacional.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Desde la edad antigua hasta la época actual ha existido una necesidad del hombre por la justicia, necesidad que ha ido transformándose de acuerdo a la ideología de cada etapa histórica. Así, surge en Suecia la figura del *Ombudsman* cuyas ideas fueron acogidas, con características propias, en diversos lugares del mundo incluyendo a nuestro país.

**SEGUNDA.-** Durante el sexenio pasado se reconoce la obligación de crear una Comisión Nacional de ~~Derechos Humanos~~ iniciando, por ende, una serie de críticas en torno a la misma; desde las más alentadoras hasta las más severas, pasando por las que se encontraban en un estado de incertidumbre. Finalmente, surge la necesidad de fortalecer las acciones hasta entonces llevadas a cabo por la CNDH para lo cual es elevada a rango constitucional.

**TERCERA.-** Las recomendaciones que emite son un elemento indispensable para la cabal realización de sus fines; más aún cuando éstas no son coercitivas. La fuerza radica en el apoyo moral y social del organismo y de su presidente.

**CUARTA.-** La CNDH ha emitido recomendaciones que atañen a la ejecución de sanciones no privativas de la libertad; las cuales tienen gran trascendencia en el sistema penitenciario mexicano, de esta manera la Comisión Nacional colabora en el cumplimiento y aplicación de un tipo de sanciones acordes a las necesidades presentes de nuestro país.

**QUINTA.-** Las recomendaciones emitidas por la CNDH, sobre ejecución de sanciones no privativas de la libertad, son eficaces.

**SEXTA.-** Este Organismo Nacional deberá reconsiderar, para una mayor eficacia en sus recomendaciones, los elementos integrantes de las mismas.

**SEPTIMA.-** Analizar en forma detallada las quejas que concluirán en una recomendación sobre ejecución de sanciones no privativas de la libertad, considerando aquellos casos análogos o similares haya resuelto la propia CNDH.

**OCTAVA.-** En estas recomendaciones se debe encuadrar y especificar el derecho o derechos humanos que hayan sido violados.

**NOVENA.-** Dentro del texto de las recomendaciones debe existir; un seguimiento lógico, no ser redundantes y con un sólido fundamento jurídico, dada su naturaleza de las mismas.

**DECIMA.-** La CNDH debe continuar con la supervisión, en todo el territorio nacional, del cumplimiento eficaz de estas recomendaciones y en su caso, emitir las en los Estados en que sea necesario; sin embargo, deben ser bien estudiadas y analizadas antes de su emisión y publicación.

**DECIMAPRIMERA.-** Dada la naturaleza de las recomendaciones que emite la CNDH, constituyen una opción viable no sólo para el sistema penitenciario, toda vez que entre más recomendaciones sobre sustitutivos penales sean cumplidas en su totalidad, por parte de las autoridades a las cuales son emitidas, habrá una mayor aplicación y efectiva ejecución de dichas penas; por ello, se debe considerar la eficacia de las mismas en su cumplimiento y en su emisión; es decir, en su estructura y contenido.

**DECIMASEGUNDA.-** Desde el momento en que las autoridades o servidores públicos, a los cuales les fue dirigida una recomendación sobre sustitutivos penales, aceptaron los hechos violatorios que se les imputan, se reconoce y valora la actividad de la CNDH.

**DECIMATERCERA.-** Por último, la objetividad en una recomendación siempre tendrá resultados positivos. Esta Comisión Nacional debe continuar su lucha contra la corrupción e impunidad; evitar la simulación en el cumplimiento de una recomendación, publicar y publicar sus recomendaciones, exhibir a las autoridades que nos las acaten y violen los derechos humanos.

## CUADRO COMPARATIVO

TIPO	PAÍS	DENOMINACION	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	FACULTADES
1. Ratione materiae et personae. Todo individuo puede acudir ante la presencia de dicho organismo. (*)	México	Presidente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es nombrado por el Presidente de la República.</li> <li>2. Su cargo comprenderá cuatro años y una posibilidad de reelección.</li> <li>3. Puede ser destituido y sujeta a responsabilidad (conforme al título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).</li> <li>4. Debe rendir un informe anual ante el ejecutivo y al Congreso de la Unión.</li> <li>5. Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos ante la CNDH.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Puede emitir Recomendaciones, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</li> <li>2. Puede proponer cambios legislativos y reglamentarios.</li> <li>3. Puede sugerir cambios en las prácticas administrativas.</li> </ol>
2. Ratione materiae muy amplia pero Ratione personae más reducida. Las peticiones son transmitidas por ciertas personas. (**)	Gran Bretaña	Parliamentary Commissioners for Administration	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es nombrado por la Corona a petición de las dos Cámaras.</li> <li>2. Su cargo es indefinido.</li> <li>3. Puede ser desistido previo jurato ante las dos cámaras.</li> <li>4. Debe rendir un informe anual ante la Cámara de los Comunes.</li> <li>5. Las quejas son presentadas a través de la Cámara de los Comunes y si considera que deben ser estudiadas, al Comisionado.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Cámara de los Comunes puede iniciar juicio de responsabilidad contra los funcionarios que hayan incurrido en faltas o delitos, o bien, de carácter político en caso de ser miembro del gobierno.</li> </ol>
3. Ratione materiae y personae igualmente limitadas. (**)	Francia	Médiateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es nombrado por el gobierno.</li> <li>2. Su cargo comprende seis años y una posibilidad de reelección.</li> <li>3. Puede ser desistido por el Consejo de Estado y en caso de impedimento comprobado.</li> <li>4. Debe rendir un informe anual ante el Presidente de la República y el Parlamento.</li> <li>5. Las quejas son presentadas a través de un diputado o senador para canalizarlas, se considera prudente, al Médiateur.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Puede emitir Recomendaciones.</li> <li>2. Puede proponer reformas de tipo legislativo.</li> <li>3. Puede realizar proposiciones para mejorar el funcionamiento de determinados organismos.</li> </ol>

LEY DE LA  
COMISION  
NACIONAL  
DE DERECHOS  
HUMANOS

TITULO I	[ CAPITULO UNICO	{ DISPOSICIONES GENERALES (1-4)
	[ CAPITULO I	{ DE LA INTEGRACION Y FACULTADES DE LA CNOH (5-8)
	[ CAPITULO II	{ DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA CNOH (9-16)
TITULO II INTEGRACION DE LA CNOH	[ CAPITULO III	{ DE LA INTEGRACION, NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DEL CONSEJO (17-20)
	[ CAPITULO IV	{ DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LA SECRETARIA EJECUTIVA (21-22)
	[ CAPITULO V	{ DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LOS VISITADORES (23-24)
	[ CAPITULO I	{ DISPOSICIONES GENERALES (25-42)
TITULO III DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA CNOH	[ CAPITULO II	{ DE LOS ACUERDOS Y RECOMENDACIONES AUTONOMOS (43-49)
	[ CAPITULO III	{ DE LAS NOTIFICACIONES Y LOS INFORMES (50-54)
	[ CAPITULO IV	{ DE LAS INCONFORMIDADES (55-66)
TITULO IV DE LAS AUTORIDADES Y LOS SERVIDORES PUBLICOS	[ CAPITULO I	{ OBLIGACIONES Y COLABORACION (67-69)
	[ CAPITULO II	{ DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PUBLICOS (70-73)
TITULO V DEL REGIMEN LABORAL	[ CAPITULO UNICO	{ (74)
TITULO VI	[ DEL PATRIMONIO Y DEL PRESUPUESTO DE LA COMISION NACIONAL	{ (75-76)
TRANSITORIOS		

APENDICE III

111

REGLAMENTO  
INTERNO  
DE LA CNDH

TITULO I	[DISPOSICIONES GENERALES	[CAPITULO UNICO	
TITULO II FUNCIONES DE LA CNDH	[CAPITULO I	[ATRIBUCIONES GENERALES (15)	
	[CAPITULO II	[COMPETENCIA EN MATERIA DE PRESUNTAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS (16-29)	
TITULO III ORGANOS Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA CNDH	[CAPITULO I	[INTEGRACION (30)	
	[CAPITULO II	[DE LA PRESIDENCIA (31-45)	
	[CAPITULO III	[DEL CONSEJO (46-58)	
	[CAPITULO IV	[DE LAS VISITADURIAS GENERALES (59-72)	
	[CAPITULO V	[DE LA SECRETARIA EJECUTIVA (73-77)	
TITULO IV DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA CNDH	[CAPITULO I	[DE LA PRESENTACION DE LA QUEJA (78-89)	
	[CAPITULO II	[DE LA CALIFICACION DE LA QUEJA (90-98)	
	[CAPITULO III	[DE LA TRAMITACION DE LA QUEJA (99-116)	
	[CAPITULO IV	[DE LA CONCILIACION (117-122)	
	[CAPITULO V	[DE LAS CAUSAS DE CONCLUSION DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA (123-128)	
	[CAPITULO VI	[DE LAS RECOMENDACIONES (129-140)	
	[CAPITULO VII	[DE LOS DOCUMENTOS DE NO RESPONSABILIDAD (141-146)	
TITULO V DE LAS INCONFORMIDADES (147)	[CAPITULO I	[DEL RECURSO DE QUEJA (148-157)	
	[CAPITULO II	[DEL RECURSO DE IMPUGNACION (158-166)	
	[CAPITULO III	[DISPOSICIONES APLICABLES A AMBOS RECURSOS (167-171)	
TITULO VI TRANSITORIOS	[INFORMES ANUALES Y ESPECIALES	[CAPITULO UNICO (172-174)	





## APÉNDICE V

### RECOMENDACION 64/95 SOBRE LA EJECUCIÓN DE SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD EN EL ESTADO DE GUERRERO

México, D.F., 8 de mayo de 1995.

**LICENCIADO RUBEN FIGUEROA ALCÓCER  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUERRERO  
CHILPANCIINGO, GUERRERO**

Muy distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1º, 6º, fracciones II, III y XII; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/94/GRO/P06094, relacionados con la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado de Guerrero, y vistos los siguientes:

#### I. HECHOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene particular interés, no solo en verificar las condiciones generales de los centros de reclusión del país, sino en que el sistema penitenciario nacional en su conjunto corresponda al desarrollo de la sociedad y del Estado mexicano y, por ello, está empeñada en que se impulse y se promueva la aplicación de las penas sustitutivas a la de privación de libertad.

El 1º de diciembre de 1986 entró en vigor el actual Código Penal del Estado de Guerrero, en el que se incorporan las penas sustitutivas de prisión, en sus artículos 24, fracciones II, III y IV; 26, 27 y 28, se establecen la semilibertad, el tratamiento en libertad, y el trabajo en favor de la comunidad, respectivamente. Por su parte, el artículo 71 de ese mismo ordenamiento legal dispone que la pena de prisión puede ser sustituida (por trabajo en favor de la comunidad o por la semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cinco años y por tratamiento en libertad si la prisión no excede de cuatro, cuando se pague o se garantice la multa y se reparen los daños y perjuicios causados y, además, se esté dentro de los supuestos jurídicos que señala el artículo 72 en sus fracciones I y II).

De acuerdo con el artículo 72 del mismo Código, reformado por Decreto del 10 de octubre de 1991, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 22 de noviembre del mismo año, la ejecución de la pena privativa de la libertad podrá ser suspendida condicionalmente cuando no exceda de dos años de prisión, siempre y cuando se paguen o garanticen por cualquier medio a satisfacción del juzgador, la multa y la reparación de los daños y perjuicios causados, asimismo, cuando no exceda de cuatro años, tratándose de mujeres con hijos menores de edad, jóvenes menores de 23 años de edad que acrediten que están realizando estudios en instituciones legalmente autorizadas, y que demuestren fehacientemente que se dedican a una actividad lícita, indígenas nombrados, trabajadores o jornaleros, asalariados o no, que tengan dependientes económicos y cuya remuneración no sea superior al salario mínimo general de la zona, y que comprueben tener un modo honesto de vivir. En el caso de este segundo supuesto, el reo debe cumplir los siguientes requisitos, que haya delinquido por primera vez, que por la naturaleza del delito, personalidad, vida anterior y conducta posterior a aquel, se pueda suponer fundadamente que no cometerá otro ilícito, que asegure, a satisfacción del juzgador, que desarrollará una ocupación lícita, que

garantice, a satisfacción del juzgador, su comparecencia ante dicha autoridad e informe y obtenga la autorización de esta para cualquier cambio de residencia, que se abstenga del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de psicotrópicos y estupefacientes, con excepción de los empleados por prescripción médica, y que se abstenga de causar molestias al ofendido, a sus familiares o las personas relacionadas con el proceso.

Con el objeto de conocer y valorar la situación que guarda la aplicación de los sustitutivos penales en esa Entidad Federativa, esta Comisión Nacional requirió información a las autoridades penitenciarias locales y se recabaron las siguientes:

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. Información de la autoridad ejecutora sobre la aplicación de las penas no privativas de libertad.

i. El 21 de febrero de 1994, este Organismo Nacional, mediante el oficio 1454, solicitó a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Guerrero, información respecto del total de personas sentenciadas a pena de prisión en el Estado y, de estas, el número de personas a quienes se les ha sustituido dicha pena por una sanción no privativa de la libertad. Se solicitó además, la descripción de los lugares destinados al tratamiento en semilibertad, así como los programas para apoyar el tratamiento en libertad y el trabajo en favor de la comunidad.

ii. El 19 de mayo de 1994, el señor Clemente Rizo Valverde, titular de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, mediante el oficio 1345, envió la información solicitada por esta Comisión Nacional.

2. Visitas a los centros de internamiento.

i. El día 18 de enero de 1995, personal de este Organismo Nacional visitó el Centro Regional de Readaptación Social de Acapulco, en el Estado de Guerrero, con el fin de verificar los programas de sustitutivos de prisión que se llevan a cabo en ese establecimiento. Al respecto, el director de la institución, licenciado Francisco Flores Herrera, manifestó que dichos sustitutivos efectivamente se aplican, y precisó que los internos a los que se les han otorgado las penas alternativas consistentes en trabajo en favor de la comunidad y semilibertad, acuden al Centro los sábados de las 9:00 a las 14:00 horas a realizar labores de limpieza en el área de gobierno del penal. Se intentó comprobar en la correspondiente libreta de control el dicho del funcionario, sin embargo, en la misma no se pudo determinar la cantidad de personas que cumplen con sustitutivos de prisión, ya que aparecían intercaladas las firmas de estos con las de personas a quienes se les han otorgado beneficios de libertad anticipada.

ii. El 14 de febrero del año en curso, en el Centro de Readaptación Social de Chilpancingo, el director, teniente Javier Castrejón Rosales, manifestó que "solo a una persona se le ha aplicado un sustitutivo de prisión consistente en semilibertad, por lo que acude al Centro los sábados de las 9:00 a las 14:00 horas para realizar labores de limpieza en el área de gobierno del penal".

3. Entrevista con personal de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado.

El 15 de febrero de 1995, el subdirector de Prevención y Readaptación Social, licenciado Freddy Sánchez Carmona, informó que desde la fecha en que entro en vigor el actual Código Penal del Estado, se otorgan los sustitutivos de prisión, que en la mayoría de los casos se cumplen en los centros de readaptación, los sábados de las 9:00 a las 15:00 horas, y consisten en realizar trabajos de aseo.

En la misma evidencia se observó un cuadro comparativo de los sustitutivos de prisión otorgados de 1986 a 1991 en el Estado, con las siguientes cifras: en 1986, 0; en 1987, 26; en 1988, 158; en 1989, 189; en 1990, 156 y en 1991, 62. No hay datos estadísticos de 1991 a la fecha.

Durante la visita se revisaron al azar 58 expedientes de internos a los que se les otorgo un sustitutivo de prisión y se comprobó que todos contienen la sentencia dictada y críticos que Dirección General gira a los encargados de los centros y a instituciones donde se cumplen. Del total de los expedientes revisados, solamente en tres casos se menciona que el sentenciado a trabajos en favor de la comunidad cumplió el sustitutivo en institución distinta a los centros de reclusión.

Por otra parte, el mismo funcionario señaló que en el caso del trabajo en favor de la comunidad, es el sentenciado quien busca la dependencia pública donde cumplirá la pena y le notifica a la autoridad ejecutora.

4. Información sobre sentenciados con penas sustitutivas.

El 3 de marzo de 1995, mediante el oficio 401, el señor Clemente Rizo Valverde, titular de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, envió la información que había sido solicitada por personal de esta Comisión Nacional durante la visita realizada a la dependencia estatal el 15 de febrero de 1995, relacionada con la actualización de datos sobre los sentenciados del fuero común que cumplen penas sustitutivas de prisión en los diferentes centros de readaptación social y en las cárceles municipales del Estado.

Como anexo a la información enviada el 3 de marzo de 1995, el señor Clemente Rizo Valverde reporto que en el Estado hay un total de 621 sentenciados del fuero común, de los cuales 540 cumplen su pena en internamiento y 81 personas lo hacen en externación. De los 540 internos, 76 compurgan penas que no exceden de cinco años y cumplen su sentencia en diferentes Centros del Estado. Del análisis de la información remitida por el mismo funcionario se desprende que los 81 casos de penas no privativas de la libertad que actualmente se cumplen han sido decretadas por 23 de los 36 juzgados del fuero común en el Estado. De ellos corresponden a 65 sanciones de trabajo en favor de la comunidad, 9 de tratamiento en libertad y 7 de tratamiento en semilibertad.

Asimismo, el señor Clemente Rizo Valverde asema en su anexo que de conformidad con lo establecido por la Ley en relación con las penas alternativas de prisión, la Dirección General cuenta con personal de trabajo social, de psicología y de medicina para supervisar el tratamiento, aplicar terapias individuales y realizar visitas quincenales o mensuales a las personas a quienes se les aplicaron dichos sustitutivos; agregó que el control se lleva en la Secretaría General de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

En el mismo sentido, expreso que no existen convenios con instituciones que apoyen este tratamiento, pero que en algunas ocasiones se solicitan sus servicios. El mismo funcionario añado que en relación con las penas en semilibertad, solo se asigna a los internos a actividades de limpieza en las áreas perimetrales de los citados centros de reclusión, dependencias municipales, comisarías epidiales, escuelas y centros de salud, con un horario de las 9:00 a las 15:00 horas, con su respectivo control, ya que no se han instrumentado los programas necesarios para la aplicación de estas penas sustitutivas de prisión. Con respecto a las penas de trabajo en favor de la comunidad, senalo que se da seguimiento a quienes están beneficiados con este tratamiento, y que aun no se cuenta con convenios de trabajo para este tipo de sustitutivos, por lo que de acuerdo con sus capacidades, se canaliza a estas personas a diferentes instituciones.

### III. OBSERVACIONES

Las penas no privativas de libertad constituyen modalidades jurídicamente racionales que el juzgador ha de aplicar al considerar que se traducen en una serie de beneficios, tanto para el sistema penitenciario como para el sentenciado y la sociedad en general.

Para el sistema penitenciario, los beneficios consisten principalmente en disminución del sobrecupo en los centros de reclusión, la posibilidad de ofrecer mayores oportunidades de empleo, mayor atención a los internos y una mejor y más eficiente aplicación de los recursos presupuestales, lo que favorece la reinserción social de quienes han delinquido.

Para el sentenciado representan una serie de situaciones que, a diferencia del encierro, lo sitúan en posición de mantener la cohesión de su ámbito familiar y de participar en más actividades, tanto en la vida económica como en la integración y crecimiento de su entorno social; en el caso del trabajo en favor de la comunidad, significa la oportunidad de recompensar a la sociedad sin la necesidad de que se le recluya en una institución.

A su vez, a la sociedad le garantiza, mediante programas de secuestro de las penas sustitutivas a la de prisión, que los actos constitutivos de delito no quedan impunes, al tiempo que se obtiene al sentenciado a realizar actividades orientadas en beneficio de la comunidad y se evita que sea influenciado por internos que observan conductas negativas.

Esta Comisión Nacional reconoce el avance legislativo y el interés que en el Estado de Guerrero se ha manifestado por ampliar la gama de penas aplicables a quienes han cometido un delito, no obstante, del análisis de cada una de las evidencias se desprende la indebida ejecución administrativa de los sustitutivos de prisión establecidos en el Código Penal del Estado, que la autoridad judicial ha decretado.

a) En las evidencias se observa una contradicción entre la información que proporciona la Dirección del Centro de Readaptación Social de Chilpancingo y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Guerrero, toda vez que la primera indica que en la fecha de la entrevista tenía registrado solo a un sentenciado que estaba cumpliendo alguna pena alternativa de prisión, misma que consistía en tratamiento en semilibertad, mientras que la segunda manifiesta que los tribunales con jurisdicción en Chilpancingo, Guerrero, (Juegados Penales de los Bravos) le impusieron a 4 personas la pena de trabajos en favor de la comunidad, y a una la de tratamiento en semilibertad (evidencias 2 y 4), por otra parte, en el Centro Regional de Readaptación Social de Acapulco los sentenciados a los que se les han impuesto las penas alternativas consistentes en trabajo en favor de la comunidad y semilibertad, solamente acuden al Centro los sábados de las 9:00 a las 14:00 horas a realizar labores de limpieza en el área de gobierno del penal, y su control se limita a firmar en una libreta, en dicho instrumento no se pudo determinar la cantidad de personas que cumplan sustitutivos de prisión, ya que aparecen

intercaladas las firmas de éstas con las de reos a quienes se les han otorgado beneficios de libertad anticipada (evidencia 2).

Como se puede apreciar, no se lleva un control preciso de las personas que cumplen substitutivos de prisión, situación que puede alentar formas de impunidad que generen en la sociedad perdida de confianza y se traduzcan en la disminución de la aplicación de estas penas por parte de la autoridad judicial.

En razón de lo anterior, es importante que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Guerrero instrumente los mecanismos operativos necesarios para registrar, controlar, supervisar a las personas a quienes se les otorga algún substitutivo de prisión, además, esto contribuirá a que los jueces del Estado continúen recurriendo al espectro de opciones de punitibilidad para definir la sanción aplicable a cada caso concreto, y se evite que opten por sancionar con la privación de la libertad o con el pago de una multa a todos aquellos que han delinquido.

Al no existir un régimen de vigilancia adecuado por parte de las autoridades competentes, no se atiene a lo dispuesto por el numeral 10, inciso 1 al 3, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (*Reglas de Tokio*), que señalan que dicha vigilancia se debiera ejercer a fin de proporcionar oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad y facilitar la reinserción social de los condenados a penas no privativas de la libertad.

b) Para contribuir con el propósito de las alternativas no carcelarias, se requiere la participación coordinada de diversas instancias. Es necesario que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, como órgano encargado de la ejecución de las penas, celebre los convenios necesarios con las instancias públicas y privadas no lucrativas e instituciones educativas y de asistencia social y disponga instalaciones físicas adecuadas, aun cuando éstas no necesariamente tengan que consistir en expresos.

Debe señalarse que en el Estado de Guerrero no se han destinado líneas especiales fuera de los centros penitenciarios ni se ha diseñado un programa de atención para los sentenciados a penas substitutivas de prisión (evidencias 2 y 3). Al parecer, la autoridad ejecutora no ha identificado la diferencia entre los substitutivos penales, ni de los objetivos de cada uno, ya que se exige la presencia y la actividad laboral de los sentenciados en la mayoría de los casos en los establecimientos penitenciarios.

De la evidencia 2 se deduce que los sentenciados a trabajo en favor de la comunidad deben buscar la dependencia pública en la que cumplirán la pena y que las autoridades no asumen mayor responsabilidad en esta materia, con lo cual, como resulta obvio, se hace extremadamente difícil para el sentenciado poder cumplir la condena que le fue impuesta.

Como es de su conocimiento, señor Gobernador, hay diversas instituciones públicas que se encuentran en inadecuadas condiciones y que requieren reparaciones menores o mayores, mientras que a decenas de personas en ese Estado se les han impuesto penas no privativas de libertad respecto de las cuales no existe un adecuado control, y ello necesariamente redunda por una parte en situaciones de impunidad y por la otra en el desperdicio de recursos humanos disponibles para la realización de obras de beneficio colectivo, lo que aconseja el desarrollo de programas de apoyo a las instituciones públicas, mediante los cuales se instrumente el cumplimiento de penas alternativas, particularmente las de trabajo en favor de la comunidad y tratamiento en semilibertad. Estas últimas podrían cumplirse en escuelas oficiales que sirvan de sede los fines de semana a los sentenciados a estas penas, para que al tiempo que permanecen ahí puedan reparar las instalaciones. Como se puede observar, este programa no requiere de recursos extraordinarios a los ya contemplados en el presupuesto estatal.

La falta de formulación de presupuestos por parte de la autoridad ejecutora así como la inexistencia de convenios para la aplicación del trabajo en favor de la comunidad entre esta e instituciones públicas y privadas no lucrativas, desatiende lo dispuesto en los numerales 13, incisos 1 y 4, 10, inciso 4 y 18, inciso 1 de las *Reglas de Tokio*, que se refieren al tratamiento aplicable a los condenados a medidas no privativas de la libertad y a la participación de la comunidad en esos sistemas de apoyo.

c) No obstante que el señor Clemente Ruiz Valverde manifestó que la Dirección General a su cargo cuenta con personal de trabajo social, psicología y medicina para supervisar la aplicación de penas substitutivas de prisión (evidencia 4), en las evidencias 2 y 3 se expresa que las personas que cumplen penas consistentes en trabajo en favor de la comunidad, semilibertad, o tratamiento en libertad, únicamente acuden al Centro de reclusión para realizar labores de aseo. Por lo anterior, esta Comisión Nacional ha llegado a la convicción de que o bien no existe dicho personal o que no realiza las funciones de orientación y cuidado de los sentenciados, lo que en el caso del tratamiento en libertad, no cumple con lo establecido en el artículo 27 del Código Penal del Estado.

d) Debe también propiciarse que el Servicio de Detención de Oficio realice regularmente las gestiones necesarias para que se impongan los substitutivos de prisión a las personas que puedan ser objeto de ellos.

En consecuencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos formula a usted, respetuosamente, las siguientes:

**IV. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Asignar personal técnico capacitado, promover la reglamentación correspondiente, preparar los programas y celebrar los convenios que sean necesarios con instituciones públicas, privadas no lucrativas, educativas y de asistencia social, a fin de estar en posibilidades de ejecutar debidamente las penas no privativas de la libertad.

**SEGUNDA.** Que los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de la libertad que atiendan a los sentenciados a tratamiento en semilibertad, se constituyan en lugares distintos a los centros de reclusión.

**TERCERA.** Que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social mantenga un sistema de supervisión sobre la aplicación de los sustitutivos de prisión y, que en su caso, notifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de que adopte las medidas legales conducentes.

**CUARTA.** Que en el caso de los inculpaos que represente el Servicio de Defensoría de Oficio, se gestione la obtención de los sustitutivos de prisión cuando proceda legalmente y que regularmente haga valer ante los Tribunales la conveniencia de imponer este tipo de penas a los sentenciados que puedan ser objeto de ellas.

**QUINTA.** La presente Recomendación de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública precisamente esta circunstancia.

**A T E N T A M E N T E**  
**EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL**  
**JORGE MADRAZO**

c.c.p. Licenciado Juan Alarcón Hernández, Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

**RECOMENDACION 119/94**

**RECOMENDACION SOBRE LA EJECUCION DE  
SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD  
EN EL ESTADO DE TABASCO**

México D.F., 18 de octubre de 1994.

**LICENCIADO MANUEL GURRIA ORDOÑEZ**  
**GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO**  
**VILLAHERMOSA, TABASCO**

Muy distinguido señor Gobernador

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1º, 6º, fracciones II, III y XII; 15, fracción VII; 24; fracción IV; 44; 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/94/TAB/P06188, relacionados con la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado de Tabasco, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene particular interés, no sólo en verificar las condiciones generales de los centros de reclusión del país, sino en que el sistema penitenciario nacional en su conjunto corresponda al desarrollo de la sociedad y del Estado mexicano y, por ello, está empeñada en que se impulse y se promueva la aplicación de penas sustitutivas a la de privación de la libertad.

El Código Penal del Estado de Tabasco regula esta clase de penas alternativas en sus artículos 21, fracción II, y 24, los cuales se refieren al tratamiento en libertad, en semilibertad y al trabajo en favor de la comunidad, respectivamente, en relación con el artículo 71 de ese mismo ordenamiento legal, el actual dispone que la pena de prisión que no exceda de tres años puede ser sustituida por sanciones no privativas de la libertad, siempre y cuando se trate de primordelincuentes que hayan evidenciado buena conducta y que se presume que no volverán a delinquir.

Cabe agregar que de acuerdo con el artículo 79 del mismo Código Penal, cuando se considere que no es necesaria la imposición de una pena sustitutiva de prisión, procede la suspensión condicional de la ejecución de la pena en el caso de delitos cuya sanción corporal no exceda del mismo límite de tres años y se cumplan básicamente los mismos requisitos establecidos en el caso de los sustitutivos penales. Estas disposiciones se encuentran en vigor desde el año de 1992, en que se reformó el Código Penal del Estado y se dio cabida a las penas sustitutivas de prisión.

Con el objeto de conocer y valorar la situación que guarda la aplicación de los sustitutivos penales en esa Entidad Federativa, esta Comisión Nacional requirió información a las autoridades penitenciarias locales y se recibieron las siguientes:

#### **II. EVIDENCIAS**

En este caso las constituyen:

##### **1. Información de la autoridad ejecutora sobre la aplicación de las penas no privativas de libertad**

a) El 11 de marzo de 1994, la Tercera Visitaduría General de este Organismo Nacional envió el oficio 1454 a la Secretaría de Prevención y Readaptación Social del Estado de Tabasco, para solicitar información respecto de las personas sentenciadas a pena de prisión, a quienes se les ha sustituido la misma por una sanción no privativa de la libertad, igualmente, y para tener conocimiento sobre el conjunto de la población penitenciaria, se solicitaron datos sobre el número de internos sentenciados, así como la descripción de los lugares destinados al tratamiento en semilibertad y los programas que se aplican para promover el tratamiento en libertad y el trabajo en favor de la comunidad.

b) En respuesta a la solicitud de esta Comisión Nacional, el 25 de julio de 1994, mediante el oficio 7259, el licenciado Jesús Cecilio Hernández Vázquez, titular de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, envió la información solicitada.

A continuación se transcribe la información que la autoridad ejecutora proporcionó en relación con la población penitenciaria de cada uno de los centros de readaptación social y de las cárceles municipales del Estado.

c) Mediante el mismo oficio se nos informó que en relación con los sentenciados del fuero común, además de los 603 que están en reclusión, uno cumple su pena en exterioración, lo que hace un total de 604 sentenciados, de los cuales 194 tienen penas que no exceden de tres años, a uno de ellos se le impuso un sustitutivo de prisión y los 193 restantes están compartando su sentencia en diferentes centros del Estado.

Respecto de los demás centros penitenciarios no descritos en el cuadro anterior, el Director de Prevención y Readaptación Social del Estado manifestó que hasta la fecha no se tenía conocimiento de la existencia de internos, en otros centros con penas que no exceden de tres años.

d) En relación con el punto del oficio de esta Comisión Nacional en el que se solicita información sobre los juzgados que otorgan algún sustitutivo de prisión, en el escrito de respuesta ya referido, el Director expresó que dicha información que a su vez requerida a los jueces del Estado. Señaló que en la contestación de estos se aprecia que, de los veintitrés juzgados del fuero común en el Estado, únicamente el Juzgado Penal del Municipio de Huimanguillo ha impuesto en un caso la pena de trabajo en favor de la comunidad como sustitutiva de la de prisión. Agregó que en el resto de los juzgados solamente se otorga la libertad condicional.

Asimismo, el licenciado Jesús Cecilio Hernández Vázquez manifestó que, en relación con las penas de tratamiento en libertad, hasta la fecha no han sido aplicadas por ningún juzgado con respecto a convenios con instituciones que apoyen este tratamiento, siendo que no existe ninguno. Respecto a las penas de semilibertad, indicó que tampoco han sido concedidas ya que no hay espacios destinados para

ello, ni se han instrumentado los programas necesarios para la aplicación de los sustitutivos de prisión, y en cuanto a las penas de trabajo en favor de la comunidad, expreso que no se cuenta con convenios de trabajo para este tipo de sustitutivo.

### III. OBSERVACIONES.

Las penas no privativas de libertad constituyen modalidades jurídicamente racionales que el juzgador ha de aplicar por considerar que se traducen en una serie de beneficios, tanto para el sistema penitenciario como para el sentenciado y para la sociedad en general.

Para el sistema penitenciario, los beneficios significan, principalmente, disminución del sobrecupo en los centros de reclusión, la posibilidad de ofrecer mayores oportunidades de empleo, mejor atención a los internos y una más eficaz aplicación de los recursos presupuestales, lo que favorece la reinserción social de la población que ha delinquido.

Para el sentenciado representan su canalización a una serie de actividades que, a diferencia del encierro, lo sitúan en posición de mantener la cohesión de su ámbito familiar y de participar en más actividades, tanto en la vida económica como en la integración y desarrollo de su entorno social, así como, en el caso del trabajo en favor de la comunidad, la oportunidad de recompensar a la sociedad sin la necesidad de que se le recluya en una institución.

A su vez, mediante programas de seguimiento de las penas que hayan sido determinadas como sustitutivos de prisión, a la sociedad le garantiza, que los actos constitutivos de delito no queden impunes, al tiempo que se obliga al sentenciado a realizar actividades orientadas en beneficio de la comunidad y se evita que sea influenciado por internos que observan conductas negativas.

No obstante, del análisis de cada una de las evidencias se desprende la casi nula aplicación de los sustitutivos de prisión establecidos en el Código Penal para el Estado de Tabasco.

En efecto, de acuerdo con los datos aportados por la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, a la fecha que se proporcionó la información había 603 sentencias internas del fuero común y uno que cumple su pena en extemporánea, es decir, un total de 604 sentencias, de los cuales según los mismos datos, 194 tienen una pena de prisión que no excede de tres años lo que en términos porcentuales se traduce en que el 32.11% de la población sentenciada tiene una pena corporal dentro del rango de penalidades susceptibles de ser sustituidas. Sin embargo, de los 194 casos, solamente uno obtuvo la sustitución de la pena de prisión, lo que significa que del total de sentenciados con posibilidad de recibir un sustitutivo de prisión, en el 99.48% de los casos no se hizo efectivo este derecho.

No obstante, en los casos que las penas sustitutivas de prisión se aplican en los hechos a fin de que estas reducen las ventajas arriba mencionadas, y se logre una proporción más equilibrada entre las penas privativas de la libertad y sus alternativas no carcelarias, se requiere la participación coordinada de las autoridades administrativas y judiciales.

Para contribuir al anterior propósito, la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, como dependencia encargada de la ejecución de las penas, debe establecer e instrumentar la infraestructura y los procedimientos administrativos y técnicos que permitan atender y dar el seguimiento adecuado a estos sentenciados.

Por lo tanto, la autoridad ejecutora deberá regular los mecanismos y procedimientos para la instrumentación de los sustitutivos penales, formular los programas respectivos, celebrar los convenios necesarios con las distintas instituciones públicas y privadas no lucrativas, crear las instalaciones físicas adecuadas y capacitar al personal especializado.

Es importante recalcar que la autoridad ejecutora no debiera permitir el incumplimiento de quienes tienen sanciones sustitutivas, ni tolerar forma alguna de simulación a fin de que estas no sean confundidas con una forma de impunidad.

Una vez establecida la infraestructura y los procedimientos operativos necesarios, los jueces del Estado podrán recurrir a todo el espectro de opciones de punitividad al definir la sanción aplicable a cada caso concreto, ya que es evidente que la enorme mayoría de los juzgadores locales optan por sancionar, casi fatalmente, con la privación de la libertad a todos aquellos que han delinquido, o bien por decretar el pago de una multa, con lo que hacen caso omiso. En la práctica, de los avances legislativos en los demás sustitutivos de las penas de prisión establecidos en la ley, con excepción de la multa.

Efectivamente, como se puede apreciar, solamente uno de los veintitrés juzgados de primera instancia del Estado aplica penas sustitutivas de prisión, lo que además vulnera el principio de igualdad que debería imperar en la impartición de justicia.

No puede ignorarse que un factor que contribuye a que el Poder Judicial no aplique penas sustitutivas de prisión, es su conocimiento de la ya apuntada falta de infraestructura del Ejecutivo Estatal para instrumentar el cumplimiento de esta clase de sanciones, por ello, debe romperse el círculo vicioso consistente en que el Poder Judicial no aplica los sustitutivos en virtud de que el Ejecutivo carece de los



recursos materiales y humanos necesarios, y este último no los provee debido a que en muy pocas ocasiones se imponen las penas no privativas de libertad.

No obstante, otro motivo fundamental por el cual la autoridad judicial se ve limitada para imponer penas no carcelarias, estriba en que en el Código Penal se señala el mismo límite de tres años de prisión para el otorgamiento de la suspensión condicional de la pena, lo que motiva que en la casi totalidad de los casos se suspenda la pena de prisión en vez de sustituirse por una alternativa, de donde se hace patente la necesidad de ampliar el rango de las penas que dan cabida a la aplicación de los sustitutivos.

Debe también proponerse que la defensoría de oficio realice regularmente las gestiones necesarias para que se impongan este tipo de penas a los sentenciados que puedan ser objeto de ellas.

Por último, debe estudiarse la conveniencia de presentar ante el H. Congreso del Estado, una iniciativa para ampliar el límite de las penas de prisión que admiten sustitución y homologar de esta manera la legislación del Estado a la federal, y a las de otras Entidades Federativas que establecen la sustitución de las penas de prisión cuando estas no exceden de cinco años, con lo que, además, se contribuirá a fortalecer la igualdad jurídica al otorgarse las mismas sanciones alternativas por penas de prisión equivalentes, independientemente del fuero en el que hayan sido juzgadas las personas.

Las deficiencias y omisiones anotadas, al limitar el desarrollo del sistema penal del Estado, contravienen los principios y las disposiciones legales contenidas en los cuerpos normativos que en cada caso se indican.

Al no existir reglamentación por parte de la autoridad ejecutora, de las medidas de atención y seguimiento en el tratamiento de los sentenciados a un sustitutivo de prisión, no se atiende a lo dispuesto por los numerales 10, incisos 1 al 4, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (*Reglas de Tokio*).

La falta de formulación de programas por parte de la autoridad ejecutora y de celebración de convenios entre esta e instituciones públicas y privadas, para la aplicación del trabajo en favor de la comunidad, desatienden lo dispuesto en los numerales 13, inciso 4, y 18, inciso 1, de las *Reglas de Tokio*.

Al no existir los lugares idóneos destinados a la ejecución de la semilibertad y del tratamiento en libertad, no se cumple con el objetivo de este tipo de sanciones previstas en los artículos 21, fracción II, y 24 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Por no haber suficiente personal capacitado para impartir el tratamiento a los sentenciados a penas no privativas de libertad, no se aplican los numerales 13, incisos 1 al 3, y 15, inciso 2, de las *Reglas de Tokio*.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a usted, señor Gobernador, respectivamente, las siguientes:

#### IV. RECOMENDACIONES:

**PRIMERA.** Crear la infraestructura física, asignar el personal técnico capacitado, promover la reglamentación correspondiente, preparar los programas y celebrar los convenios que sean necesarios con instituciones públicas, privadas no lucrativas, educativas y de asistencia social, a fin de estar en posibilidades de ejecutar debidamente las penas no privativas de la libertad.

**SEGUNDA.** Que una vez cumplida la Recomendación anterior, la autoridad ejecutora comunique al Presidente del Tribunal Superior de Justicia el avance logrado en la infraestructura y procedimientos para la aplicación de las penas no privativas de la libertad, a efecto que esta información le sea proporcionada a todos los jueces del Estado con competencia en materia penal.

**TERCERA.** Que se estudie la conveniencia de presentar ante el H. Congreso del Estado una iniciativa de reformas a la legislación en la materia, para que proceda la aplicación de los sustitutivos penales en los casos de delitos cuya pena no exceda de cinco años de prisión a fin de que, al eliminarse el actual límite, se pueda incrementar el número de sentenciados que cumplan penas sustitutivas de prisión en relación con el de los que permanecen en reclusión.

**CUARTA.** Que en el caso de sentenciados que hubiese representado, la Defensoría de Oficio gestione la obtención de los sustitutivos de prisión cuando éstos proceda legalmente y que regularmente haga salir ante los Tribunales la conveniencia de imponer este tipo de penas a los sentenciados que puedan ser objeto de ellas.

**QUINTA.** Que los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de la libertad, se continúen en lugares diferentes y actuales centros de reclusión.

**SEXTA.** Que la Dirección de Prevención y Readaptación Social mantenga un sistema de supervisión sobre la aplicación de los sustitutivos de prisión y, que en su caso, se fortifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de que adopte las medidas legales conducentes.

**SEPTIMA.** La presente Recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad para hacer pública esta circunstancia.

ATENTAMENTE  
EL PRESIDENTE INTERINO DE LA COMISION NACIONAL  
CARLOS RODRIGUEZ MORENO

**TOTALMENTE CUMPLIDA POR ANALISIS DOCUMENTAL Y POR ACUERDO DEL  
TERCER VISITADOR DEL 08/03/94**

**RECOMENDACION N° 73 /93**

**SOBRE EL CASO DE LA EJECUCION DE  
SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD EN  
EL ESTADO DE JALISCO**

México D.F., a 29 de abril de 1993

**C. LICENCIADO CARLOS RIVERA ACEVES  
GOBERNADOR DEL ESTADO DE JALISCO  
GUADALAJARA, JALISCO**

Distinguido Señor Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1°, y 6°, fracciones III, IIII, y XII, 15, fracción VII, 24 fracción IX, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1992, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH-122-93 JAL-PO1750 y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

La Tercera Visitaduría de esta Comisión Nacional está realizando una investigación en las entidades federativas del país, con el objeto de conocer cuáles son las penas no privativas de libertad que los jueces imponen, así como la forma de seguimiento y control por parte de la autoridad ejecutora. Por tal motivo, el día 25 de marzo de 1993 una Visitadora Adjunta se presentó a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco.

**II. EVIDENCIAS**

En este caso las constituyen:

1. La Dirección General del Programa Penitenciario, con fecha 27 de abril de 1992, envió el oficio número DGPP/325/92 a la Jefatura del Departamento de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco, en el que se solicitó información relativa a la aplicación de las sanciones no privativas de libertad o mixtas, así como una relación de internos y la clase de sustitutivo de prisión.
2. Al no obtenerse respuesta de este primer oficio, la Dirección General del Programa Penitenciario dirigió a la Jefatura del Departamento de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco otro oficio, el número DGPP 762-92 fechado el 7 de julio de 1992, en el que se solicitó nuevamente la información ya mencionada.
3. El 5 de octubre de 1992, una Visitadora Adjunta conversó vía telefónica con el Jefe del Departamento de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Entidad, licenciado Arturo Zamora Jimenez, quien nos comunicó que los jueces penales solo imponen a la multa como pena sustitutiva.
4. Con fecha 6 de octubre de 1992, el Jefe del Departamento de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Entidad, dirigió a esta Comisión Nacional un oficio de respuesta en el que refiere que las únicas sanciones alternativas de prisión que aplican los jueces consisten en multas y decomiso de instrumentos del delito, y que hasta ese momento no habrían sido impuestas otras sanciones sustitutivas señaladas en la norma penal.
5. A efecto de conocer la situación concreta que sobre las penas alternativas a la prisión prevalece en esa Entidad, el 25 de marzo de 1993 una Visitadora Adjunta se entrevistó con el Director General de Prevención y Readaptación Social de Jalisco, licenciado Arturo Zamora Jimenez, quien nos facilitó la información anteriormente proporcionada.

**III. OBSERVACIONES**

La Comisión Nacional considera que no se están aplicando las siguientes disposiciones legales:

Los artículos 13 del Código Penal para el Estado de Jalisco, y 4° de la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad para el Estado de Jalisco, porque la ejecución de las sanciones correspondió a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado.

Los artículos 71 fracción VII del Código Penal para el Estado de Jalisco, 73 de la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad para el Estado de Jalisco, y el capítulo V, apartado 10, inciso 10.2 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas e libertad, porque la autoridad ejecutora no está cumpliendo con su función de vigilancia a los sentenciados a suspensión condicional de la pena.

El Código Penal para el Estado de Jalisco establece como medida alternativa a la prisión a la multa, además de la suspensión condicional de la pena.

En el proceso de rehabilitación de todo sentenciado juegan un papel determinante los factores laborales, educativos, familiares y de salud. Las sanciones que se cumplen fuera de la prisión han de tener mecanismos de control y tratamiento diferentes a las penas que se purgan dentro de la prisión, pero han de ser iguales en eficacia.

La organización de este proceso recae en el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, de la que depende que los sentenciados a las penas alternativas a la prisión adviertan que tienen un compromiso de responsabilidad con la sociedad, y esta, a su vez, apreciará que los sustitutos de prisión no son sinónimos de una libertad absoluta ni de impunidad. La observación y tratamiento de estos sentenciados debe ser una tarea permanente y continua, en la que se consideren las alternativas que ahora contempla la legislación penal y las que se incluyan en un futuro.

Ante estas consideraciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con todo respeto, se permite formular a usted señor Gobernador, las siguientes:

#### **IV. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.-** Que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado reglamente las medidas de control de los sentenciados a suspensión condicional de la pena, con medidas tendientes a respetar sus derechos humanos.

**SEGUNDA.-** Que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, solicite a la autoridad judicial competente que la informe por escrito sobre los sentenciados que son objeto de la suspensión condicional de la pena, para que dicha Dirección se haga cargo de la ejecución de la sanción respectiva.

**TERCERA.-** Que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social designe a personal encargado de supervisar a los sentenciados a suspensión condicional de la pena.

**CUARTA.-** Que la autoridad ejecutora notifique a la autoridad judicial competente el incumplimiento del sentenciado en las obligaciones designadas, a fin de que esta tome las medidas que considere pertinentes para revocar el sustitutivo en su caso.

**QUINTA.-** De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de Presentación de Pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, quedando la Comisión Nacional de Derechos Humanos en libertad de hacer pública esta circunstancia.

**ATENTAMENTE  
EL PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL**

**LIC. JORGE MADRAZO**

**BIBLIOGRAFIA**

- A. Eide. Et. Al. Sobre la resistencia a las violaciones a los derechos humanos. Trad. de Riera Rehren, Jaime. Ed. Serbal. Barcelona, 1981.**
- Acosta Romero, Miguel. Teoría general, derecho administrativo. 11a. edición. Ed. Porrúa. México, 1993.**
- Aguilar Cuevas, Magdalena, El defensor del ciudadano. Ombudsman. 1a. edición. Ed. Facultad de Derecho UNAM y CNDH. México, 1991.**
- Aguilar Cuevas, Magdalena. Manual de capacitación, derechos humanos. 2a. edición. Ed. CNDH. México, 1993.**
- Alemaný Verdaguer, Salvador. Curso de derechos humanos. Ed. Bosch. Barcelona, 1984.**
- Armenta Calderon, Gonzalo M. El Ombudsman y la protección de los derechos humanos. Ed. Porrúa. México, 1992.**
- Barrios de Angelis, Dante. Introducción al estudio del proceso, la psicología y la sociología del proceso, el Ombudsman, la defensa de los intereses difusos. 1a. edición. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1983.**
- Bazdresch, Luis. Garantías constitucionales, curso introductorio actualizado. 1a. edición. Ed. Trillas. México, 1992.**
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 9a. edición. Ed. Porrúa. México, 1994.**
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 10a. edición. Ed. Porrúa. México, 1994.**
- Bustos Ramírez, Juan. Introducción al Derecho Penal. Ed. Temis. Colombia, 1986.**
- Carpizo, Jorge. Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos. 1a. edición. Ed. CNDH. México, 1992.**
- Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. 1a. edición. Ed. CNDH-UNAM. México, 1993.**
- Carpizo, Jorge. ¿Qué es la CNDH? 2a. edición. Ed. CNDH. México, 1991.**

Carrancá y Rivas Raúl. Derecho penitenciario, cárcel y penas en México. 3a. edición. Ed. Porrúa. México. 1986.

Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. Derecho penal mexicano, parte general. Ed. Porrúa. México. 1991.

Cassian. Et. Al. Veinte años de evolución de los derechos humanos. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1974.

Castan Tobeñas, José. Los derechos del hombre. 4a. edición. Ed. Reus. Madrid. 1992.

Cuadernos para la reforma de la justicia. Las penas sustitutivas. 1ª edición. Ed. UNAM. México. 1995.

Del Pont, Marco. Derecho penitenciario. Primera reimpression. Ed. Cárdenas. México. 1991.

Del Pont, Marco. Penología y sistemas carcelarios. Tomo I. 2a. edición. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1982.

Documentos Básicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1a edición. Ed. CNDH. México. 1990.

Fernández Muñoz, Dolores Eugenia. La Pena de Prisión, propuestas para abolirla o sustituirla. 1ª edición. Ed. UNAM. México. 1993.

Fix Zamudio, Héctor. Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos. 1a. edición. Ed. CNDH. Colección manuales. México. 1991.

Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 31a. edición. Ed. Porrúa. México. 1992

García Ramírez, Sergio. Proceso penal y derechos humanos. Ed. Porrúa. México. 1992.

García, Trinidad. Apuntes de introducción al estudio del derecho. 26a. edición. Ed. Porrúa. México. 1980.

González de la Vega, Francisco. El código penal comentado. 5a. edición. Ed. Porrúa. México. 1981.

Historia de la humanidad. Tomo IV. 3a. edición. Ed. Planeta. Barcelona, España. 1981.

Lara Ponte, Rodolfo. Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano. 1a. edición. Ed. H. Cámara de diputados-UNAM. México. 1993.

López, Et. Al. Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1a. edición. Ed. CNDH. México. 1993.

**Marchiori, Hilda.** El estudio del delincuente. tratamiento penitenciario. 1a. edición. Ed. Porrúa. México, 1982.

**Monroy Cabra, Marco Gerardo.** Los derechos humanos. Ed. Temis-librería, Bogotá.

**Muguerza, Javier.** Et. Al. El fundamento de los derechos humanos. Ed. Debate. colección universitaria. Madrid, 1989.

**Ojeda velázquez, Jorge.** Derecho de ejecución de penas. 2a. edición. Ed. Porrúa. México, 1985.

**Padilla M., Miguel.** Lecciones sobre derechos humanos y garantías. 2a. edición. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.

**Pérez Luño, Antonio.** Los derechos humanos. 3a. edición. Ed. Tecnos. Colección temas clave de la Constitución Española. Madrid, 1988.

**Rowat, Donald.** El Ombudsman. Trad. de Suárez, Eduardo. Ed. FCE, México, 1973.

**Sánchez Colín, Guillermo.** Derecho Mexicano y procedimientos penales. 12a. edición. Ed. Porrúa. México, 1990.

**Sola Dueñas De, Angel.** Et. Al. Penas Alternativas. Instituto de criminología de Barcelona. Ed. Promociones publicaciones universitarias. Barcelona, 1986.

**Travieso, Juan Antonio.** Derechos Humanos y derecho internacional. Ed. Heliasta. S. R. L. Buenos Aires, 1990.

**Trujol y Serra, Antonio.** Los derechos humanos. 3a. edición. Ed. Tecnos. Madrid, 1984.

**Un reporte de la American Watch.** Derechos humanos en México ¿una política de impunidad? 1a. edición. Ed. Planeta-Mexicana. México, 1992.

**Venegas Alvarez, Sonia.** Origen y devenir del Ombudsman ¿una institución encomiable? 1a. edición. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1988.

## TESIS

**Cruz Cruz, Jesús.** Naturaleza Jurídica de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tesis, UNAM. México, 1994.

**Río Leal, Armando Del.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Análisis legal. Tesis. UNAM: México, 1993.

Valdés Osorio, Guadalupe. Análisis jurídico del artículo 70 del Código Penal en materia del fuero común y para toda la república en materia del fuero federal. Tesis. UNAM, México, 1995.

#### HEMEROGRAFIA

CNDH. Gaceta de la CNDH. México, mayo de 1991, núm. 91/10

CNDH. Gaceta de la CNDH. México, octubre de 1991, núm. 91/15

CNDH. Gaceta de la CNDH. México, septiembre de 1991, núm. 91/144

Fix Zamudio, Héctor. El Ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México. Vínculo jurídico, núm. 2, abril-junio, México, 1990.

Mancin, Raúl. La opinión pública y el "Ombudsman", se defiende Carpizo. Semanario COMO, núm. 226. México, 1992.

#### LEGISLACION

Código Penal. 55a. edición. Ed. Porrúa, México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1995.

Decreto Constitucional por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. CNDH, Reimpresión, México, 1993.

Legislación de la Administración Pública Federal. 2a. edición. Ed. Depalma, México, 1994.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ed. CNDH, Reimpresión, México, 1993.

Reforma a la constitución y diversos ordenamientos Legales en materia penal. Coloquio. PGR., Instituto de capacitación, México, 1994.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ed. CNDH, Reimpresión, México, 1993.