

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



Facultad de Derecho

Seminario de Derecho Constitucional

"LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS VICTIMAS
DE ABUSO DE PODER A TRAVES DEL
OMBUDSMAN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

LAURA GISELA VALDES CASTILLERO



Asesor: Dr. Sergio R. Márquez Rábago

Director del Seminario de Derecho Constitucional:

Dr. Francisco Venegas Trejo

MEXICO, D. F. ENERO DEL 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Paginación Discontinua

Esta meta de entre muchas otras que faltan se la dedico a:

Mis padres por su cariño, apoyo y sobre todo por ser mis amigos

Mi hermanito el Bastar, por su cariño, compañía y complicidad

Mis abuelos paternos por su amor y compañía omnipresente

Mi abuela María por su cariño

Mi novio-esposito por su cariño, apoyo, compañía y comprensión

Mis siamesas por su ejemplo, apoyo y cariño

Mis amigos Nahum y David por ser compañeros de banca, de vida y de fiesta.

Iván por su ejemplo de lucha constante por sobre todas las cosas

Miguel B. por su compañía e inspiración

Mis profesores por sus conocimientos

Mi asesor Dr. Sergio Márquez Rábago por su tiempo y apoyo

Lic. María Elena Pérez Vega por sus enseñanzas, comprensión, paciencia, amistad y apoyo incondicional.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
MARCO CONCEPTUAL	1
I. Concepto de derechos humanos	1
II. Naturaleza jurídica	7
III. Características	9
IV. Fundamentación constitucional	10
V. Generaciones de los derechos humanos	18
A. Derechos de Primera Generación	18
B. Derechos de Segunda Generación	20
C. Derechos de Tercera Generación	21
CAPÍTULO SEGUNDO	
MARCO HISTÓRICO LEGAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
I. Internacional	27
A. Edad media	27
B. Edad Moderna	30
C. Siglo XX	32
1. Carta de la Organización de Naciones Unidas	33
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	37
3. Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966)	41
4. Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966)	42
II. Regional	47
A. Organización de Estados Americanos	47
B. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	52
C. Convención Americana de los Derechos Humanos (1969)	55
D. Otras convenciones interamericanas sobre derechos humanos	71
III. Nacional	75
A. Etapa de independencia	76
1. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814	77
B. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	80
C. Constitucionalismo del siglo XIX	82
1. Constitución Centralista de 1836	83
2. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	84
3. Acta de Reformas de 1847	86
4. Proyecto para el Establecimiento de la Procuraduría de Pobres de 1847	87
5. Constitución de 1857	90
D. Los derechos sociales en el constitucionalismo revolucionario	93
1. Constitución de 1917	93
E. La incorporación de nuevos derechos humanos a la Constitución de 1917	98

CAPÍTULO TERCERO
NUEVA POLÍTICA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS
Y LA FIGURA DEL OMBUDSMAN 102

I. Concepto	105
II. Fundamentos jurídicos y doctrinarios	106
A. Independencia	109
B. Autonomía	110
C. Imparcialidad	110
D. Celeridad	112
E. Gratuidad	112
F. Neutralidad política	113
G. Constitucionalidad	114
III. Antecedentes históricos	114
A. En el ámbito internacional	114
B. En el ámbito nacional	121

CAPÍTULO CUARTO
SISTEMA NACIONAL NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS (CNDH)

I. Antecedentes	125
II. Marco jurídico (artículo 102 constitucional y su reformas)	127
III. Objeto	131
IV. Competencia	131
V. Atribuciones	135
VI. Funciones	139
VII. Trámite de una queja o procedimiento de queja	141
VIII. Estructura	156
A. PROVICTIMA	168
IX. Principales violaciones a derechos humanos	171

CAPÍTULO QUINTO
ESTUDIO Y UBICACIÓN DE LA VÍCTIMA DE ABUSO DE PODER EN EL
MARCO LEGAL 183

I. Definición de víctima de la ONU	183
II. Concepto etimológico de víctima	185
III. Concepto gramatical de víctima	185
IV. La víctima a través de la historia	186
V. Victimización y sus formas	191
VI. Tipologías	195
A. Mendelsohn	196
B. Von Henting	199
C. Fattah	201
D. Neuman	203

VII. Estudios victimológicos	206
A. Primera etapa	206
B. Segunda etapa	210
C. Tercera etapa	215
VIII. Marco legal de las víctimas	217
A. Constitucional	217
B. Penal	223
C. Civil	234
D. Otros	236
IX. Legislación especializada en víctimas	240
A. Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso de Poder	240
B. Ley sobre Auxilio a Víctimas	244
X. Instituciones de atención y apoyo a víctimas	246
A. Brasil	248
B. Chile	250
C. Colombia	253
D. España	254
E. México	256
CONCLUSIONES	261
PROPUESTAS	263
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis recepcional se aborda el tema de los derechos humanos y la víctima de abuso de poder a través del ombudsman en el marco constitucional.

La inquietud que me motivó a realizar este trabajo deriva de las siguientes consideraciones:

Por un lado, el tema de los derechos humanos ocupa hoy en día uno de los más amplios espacios, tanto a nivel nacional como internacional, abarcando aspectos políticos, económicos y sociales, incluso es manejado cotidianamente por la opinión pública formando parte de todo discurso, lo cual se puede corroborar al analizar el número y amplitud de noticias, comentarios y editoriales que a diario se publican o difunden a través de los diferentes medios de comunicación incluyendo los electrónicos, para los cuales los derechos humanos tienen un lugar muy importante.

Por otra parte, a la par del auge en todos los aspectos de los derechos humanos, han proliferado organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales con relación al interés por salvaguardarlos, tendiendo en las últimas fechas, dada la realidad social mundial, a la atención de víctimas, entre los que se encuentra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como una

variante del ombudsman sueco adaptado a nuestro país, comprendido como un poderoso promotor de los derechos del hombre y del cual han aparecido en nuestro país diversas versiones que constituyen precedentes y que se estudiarán en el cuerpo del presente trabajo a fin de observar la evolución del mismo.

Cabe precisar que las víctimas y los derechos humanos se encuentran ligados a partir de la ratificación de estos últimos, lo cual comenzó a gestarse al final de la Segunda Guerra Mundial.

Después de la gran conflagración se creó una atmósfera con visión humanista del mundo que se consolidó al definir a la persona como un núcleo de dignidad humana titular de derechos humanos; este es el momento en el cual diversos autores refieren ubicar el derecho moderno, a partir del pensamiento ilustrado de Beccaria en su obra titulada *De los delitos y de las penas*, así como de diversos documentos en los que la víctima aparece como protagonista de toda escena histórica en los que se observa una lucha por evitar la tortura vista como un proceso de victimización moderno que atenta contra los derechos humanos.

Partiendo de tal liga, el tratamiento y atención de las víctimas a partir de los derechos humanos, por diversas instituciones, organismos y organizaciones, ha cobrado una significativa relevancia que va mas allá de la actividad al interior de los países, influyendo en las relaciones de los actores transnacionales, siendo utilizado como requisito para otorgar aceptación a un régimen, como ariete para

que unos pueblos alcancen su autodeterminación, como fundamento de justificación de determinada política exterior encubriendo objetivos que no guardan relación con los derechos del hombre, como razón para intervenir en otros países, como instrumento para negociar internacionalmente, incluso para establecer ciertas pautas de relaciones comerciales.

Por cuanto hace a la primera consideración existen diversas opiniones que van desde aquellos especializados en derechos humanos que creen fielmente en que están evolucionando, mientras por otro lado, contrario totalmente a lo anterior, otros autores refieren que es sólo un discurso oficial manejado por y para el poder.

Independientemente de tales posturas, no obstante que la expresión "*derechos humanos*" se ha ido adecuando a las condiciones de cada momento histórico relacionándose a las estructuras del poder, lo cierto es que son comprendidos como el conjunto de prerrogativas universales inherentes a la persona por el sólo hecho de existir ilimitadas hasta en tanto no afecten los de otra y que deben ser respetados, por lo que resulta necesario que en lo futuro se tomen las medidas necesarias tendentes a sensibilizar y crear conciencia en la sociedad, para fomentar una cultura de respeto a los mismos que evite al vulnerarlos la generación de víctimas.

Por otra parte, respecto del segundo aspecto, al reflexionar en el ámbito de atención y asistencia a las víctimas a través instituciones, organismos y organizaciones con visión humanista, considero víctima a toda persona individual, o en su caso, colectiva que haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones, incluyendo a los familiares o personas que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Cabe aclarar que no obstante el hecho de que algunos autores continúen manejando el discurso de que las víctimas se encuentran en el olvido y por tanto no se les brinda la atención debida, lo cierto es que muchos otros han presentado trabajos relacionados con las víctimas tales como clasificaciones, tipologías y modelos de atención, con los cuales se han generado importantes innovaciones jurídicas retomadas por la legislación tanto nacional como internacional reflejadas en diversas medidas políticas de atención a las víctimas.

En la presente tesis se sustenta que los derechos de las víctimas entre los que se puede citar el derecho a recibir atención, se ubica dentro de lo que autores refieren ser la segunda generación de los derechos humanos, demostrándose con tal hecho que no es posible hablar de las víctimas sin hablar de ellos o a la inversa, lo cual se fundamenta en el artículo 20 constitucional en que se

consagran los derechos de las víctimas, mismo que forma parte de las garantías consagradas en la Carta Magna.

Este trabajo tiene por objetivo mostrar, a partir del reconocimiento y respeto de los derechos humanos, un panorama general sobre las víctimas encaminado a mostrar la atención que se brinda a las mismas a través de diversas instituciones tanto no gubernamentales como gubernamentales, entre las cuales se encuentra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a fin de establecer y/o definir la atención que brinda sobre todo a las víctimas del poder, para comparar la misma con el discurso oficial que se maneja, partiendo de una visión sociológico-jurídica de la realidad de nuestro país y una vez definida la misma, tratar de que con tales resultados se cree consciencia en las personas a quienes llegue la presente, especialmente a las que tienen algún nexo con las víctimas sobre todo a servidores públicos con la intención de contribuir a una mejor consideración y amparo de las mismas, a partir del reconocimiento de sus derechos humanos y su incapacidad proveniente de su sufrimiento y el de sus familias que la realidad social plantea.

Pretendo despertar el interés por la discusión de los temas que en mucho interesan al desarrollo cultural de nuestro país y que se han comenzado a debatir en los foros internacionales, buscando la participación de los sectores involucrados en el surgimiento de las nuevas creaciones que han venido a formar parte del complejo de producciones que integran a los derechos humanos.

Finalmente, es oportuno mencionar que es deseable evitar los procesos de victimización, toda vez que es preferible evitar la victimización que atender a la víctima.

Por cuanto hace a la estructura de esta tesis, todo análisis que pretenda observar cierto rigor académico es necesario comenzar por sus orígenes y causas, es decir, por sus fuentes reales, para así tener una visión completa de la forma en que ha evolucionado una materia tan dinámica como la que nos ocupa y que ha estado presente aún en forma incipiente desde hace más de tres décadas. Es por eso que el primer capítulo comienza por definir el marco conceptual de los derechos humanos, ubicado en un contexto constitucional, así como su naturaleza jurídica, características, fundamentación constitucional y evolución del concepto; en el segundo capítulo se describe, a manera de antecedentes, la internacionalización de los Derechos Humanos a partir de la edad media, moderna y de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, llevando de la mano la aparición, consolidación y adopción de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos a nivel internacional, regional y nacional; por su parte en el tercer capítulo se hace un estudio sobre la nueva política en materia de derechos humanos concretamente sobre la figura del Ombudsman; en el capítulo cuarto se estudia al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y finalmente en el quinto se desarrolla un

estudio y ubicación de la víctima de abuso de poder en el marco legal planteándose las diversas formas de atención a las víctimas.

Espero sirva este estudio además para incentivar la realización de otras investigaciones que aborden con mayor profundidad los nuevos retos que se vayan generando en relación a este tema, toda vez que no es posible que la obsesión por el poder del hombre, lo lleve a la violación de los derechos elementales de otros hombres.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL

Las mas variadas plumas de filósofos, sociólogos, historiadores y juristas, se han movido para explicar, desde antaño, el origen y fundamento de los Derechos Humanos; innumerables conceptualizaciones y explicaciones se han dado sobre ellos, muchas de las veces cargadas de emotividad y como resultado de las más íntimas convicciones y sentimientos.

Debido a circunstancias históricas específicas, la legislación y la doctrina han utilizado y utilizan, diversas denominaciones para referirse a los Derechos Humanos. Indistintamente se les han llamado derechos del hombre, derechos civiles, garantías individuales, garantías constitucionales, derechos fundamentales, libertades públicas, etc., sinonimia que coloquialmente es aceptada, no así desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico.

I. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

Precisar el concepto de los Derechos Humanos no es nada fácil ya que ni siquiera los doctrinarios y eruditos en el tema se han puesto de acuerdo para elaborar un concepto universal; podemos encontrar que a través de la historia la locución "derechos humanos" ha sido usada con otras denominaciones, tales como: derechos del hombre, derechos de la persona humana, derechos individuales, derechos fundamentales del hombre, derechos naturales del hombre, derechos innatos, derechos del hombre y del ciudadano, libertades

fundamentales, derechos públicos subjetivos, derechos esenciales del hombre, entre otras, por lo que únicamente anotaré algunos conceptos en relación con el tema.

Peces Barbara, citado por Germán Bidart, define a los Derechos Humanos como la "... facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción".¹

Para Pérez-Luño, citado por el mismo autor, los derechos humanos son "... un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deberán ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".²

Mireille Roccatti, en su libro "Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México", define a los derechos humanos como "... aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad

¹ BIDART CAMPOS, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Segunda Reimpresión, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993. p. 227.

² BIDART CAMPOS, Germán. Ob. Cit. P. 228.

organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizado por el orden jurídico positivo".³

Morris B. Abram, entonces Delegado de Estados Unidos de Norteamérica en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas los definió como "... aquellos derechos fundamentales a los que todo hombre debería tener acceso, en virtud puramente de sus calidad de ser humano y que, por lo tanto, toda sociedad que pretenda ser una sociedad auténticamente humana debe garantizar a sus miembros".⁴

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela refiere que "... los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico".⁵

Magdalena Aguilar Cuevas, indica que; "... son todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales no se puede vivir como ser humano. Tienen como fundamento la dignidad de la persona humana que ha sido reivindicada en cada momento histórico, rebasan cualquier límite cultural racial e inclusive el propio estado, que son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes y obligaciones al Estado para su efectivo

³ Roccati, Mireille. *Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México*. Comisión de Derechos Humanos del estado de México. Estado de México. p. 92

⁴ CASTAN TOBEÑAS, José. Los derechos del Hombre, en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Tomo LVII, de la Segunda Época, no. 6. Diciembre de 1968. Editorial Reus España. P. 768.

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Vigésima Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 55.

respeto y cumplimiento y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad".⁶

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos los define como "... *los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son lo que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos o ratificados por México*".⁷

Así, como referí en un principio, cada autor da su concepto, pero coinciden al afirmar que el hombre es el sujeto de esos derechos, por causa de ser un individuo de la especie humana y por tanto titular de ellos; otros autores coinciden en que estos se consideran la base a partir de la cual se edifican los demás derechos, así como las definiciones que anotan que en la propia denominación se lleva consigo una redundancia.

Cabe hacer la precisión de que el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, recogió la definición de los derechos humanos que les comprende como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismo, plasmando dichas ideas en la primera parte de la Constitución, llamada parte

⁶ AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *Manual de Capacitación de Derechos Humanos*. Segunda edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993. p. 15.

⁷ *Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Editorial, CNDH. México, 1993. p. 54.

Dogmática o de las garantías individuales cuyo nombre correcto es garantías constitucionales.

Por lo anterior, cabe hacer la aclaración de que doctrinariamente se han hecho diferencias entre derechos humanos, garantías individuales y derechos de la personalidad, donde, "... mientras los derechos humanos son ideas generales y abstractas, las garantías son su medida, son ideas individualizadas y concretas"⁸.

Así, las garantías constitucionales por su esencia son limitadas, con validez sólo para el estado en el que se encuentran reconocidas por la ley y cuyo contenido regula la conducta del individuo o grupo de individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas.

Contrario a ello, los derechos humanos son principios o ideas universales aceptadas o reconocidas que no deben ser encasilladas dentro de un territorio de un estado ya que van mas allá de las fronteras del país, inherentes a las personas por el simple hecho de serlo.

"De aquí mismo se colige que mientras los derechos humanos expresan principios generales y abstractos, las garantías individuales son normas que delimitan y precisan tales principios; representan la dimensión,

⁸ CARPIZO MACGREGOR, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 9edic. Porrúa, México, 1995, p. 142.

límites y modalidades bajo los cuales el estado reconoce y protege un derecho humano determinado."⁹

También han diferenciado los derechos humanos de los derechos de la personalidad, así éstos tienen un ámbito mucho más reducido que los primeros¹⁰ y otros indican no hay derechos de la personalidad porque todos los derechos son igualmente dados por Dios a cada uno de los seres que ha creado.¹¹

En mi concepto se debe entender por derechos humanos el conjunto de prerrogativas universales inherentes a la persona por el sólo hecho de existir, ilimitadas hasta en tanto no afecten los de otra. Que deben ser garantizados por el orden jurídico positivo, debido a que estos son vulnerados por miembros de la sociedad.

Así, todo ser humano es titular de los derechos humanos, pero como en toda relación jurídica paralelamente a la posesión de dichos derechos, existen deberes y obligaciones fundamentales, el poseer un derecho en la acepción jurídica, equivale a la imposición por parte de la norma jurídica, de un deber jurídico correlativo, teniendo el derecho como límite en su ejercicio, aquel en donde comienza el derecho de otro.

⁹ Idem.

¹⁰ CATAN TOBEÑAS, José. *Los derechos del Hombre*. Ob.cit. p. 30.

¹¹ ESTEVEZ BRAZA, Teresa. *Derecho Civil Musulmán*, Editorial Depalma., Argentina, 1981. p. 203.

II. NATURALEZA JURÍDICA

Hay distintas corrientes doctrinarias que intentan explicar el origen y la naturaleza de los derechos humanos, entre ellas se encuentran las siguientes:

A) La escuela *iusnaturalista*, que sostiene la existencia de los derechos humanos como reglas de derecho natural, anteriores y por lo tanto superiores a las normas jurídicas, ya que emanan de la propia naturaleza humana considerándose inherentes al hombre por el simple hecho de serlo, esenciales, consubstanciales e imprescindibles para poder desarrollarse y vivir con los demás.

B) La escuela *iuspositivista*, sostiene que la norma jurídica está por encima de cualquier otra norma de índole diferente; que “... *los derechos humanos son producto de la actividad normativa del estado, en consecuencia, sólo pueden ser exigidos por el individuo, hasta que los estados los hayan promulgado.*”¹²

C) La escuela *axiológica* al referirse a los derechos humanos menciona que son derechos morales; dicho de otro modo, valores de la dignidad humana.

Esta corriente parte de la tesis de que el origen y fundamento de estos derechos no pueden ser jurídicos antes de ser valores del hombre; asegura que “... *toda norma moral o jurídica presupone una serie de valores acerca de los fines de la vida individual,*

¹² FERNANDEZ, EUSEBIO. *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*. Editorial Debate, Madrid, 1984. p. 86.

*social y política, lo cual justifica la fundamentación ética o axiológica de los derechos humanos”.*¹³

El derecho mexicano adoptó la teoría positivista, que como ya se anotó, define a los derechos humanos como un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas, así, los artículos 1º y 102 el apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aluden a la positividad de los derechos humanos en nuestro país, estableciendo:

Artículo 1º. “ En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”. Se refiere a los derechos del hombre reconocidos por el estado, a través el orden normativo constitucional de la propia constitución”.

Artículo 102.

...

“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...”.

¹³ Ob. Cit. p. 86 y s.

Buscando conciliar las posturas filosóficas, podemos decir que los derechos humanos pueden ser observados como normas jurídicas que garantizan la preservación de los derechos naturales del hombre, basadas en los valores, dando con ello al derecho natural la capacidad de realización efectiva.

III. CARACTERÍSTICAS

Santiago Nino afirma que los rasgos distintivos de los derechos humanos son, "fundamentalmente tres:

- universalidad
- incondicionalidad
- inalienabilidad

La *universalidad* se refiere, a que la titularidad de dichos derechos se encuentra y beneficia a todos los hombres, su posesión no puede estar restringida a una clase determinada de individuos, ni tampoco pueden extenderse más allá de la especie humana.

La pertenencia a la especie humana es condición suficiente para gozar de los derechos humanos, en tanto que otras circunstancias como raza, sexo, inteligencia, edad, son irrelevantes.

En cuanto a la *incondicionalidad*, ésta se refiere a que los derechos fundamentales son incondicionales, es decir, que no están sujetos a condición alguna, sino estando únicamente supeditados a los límites de dichos derechos.¹⁴

Cabe hacer la aclaración que algunos autores afirman que el término incondicional no es apropiado, ya que el ejercicio de los derechos humanos puede limitarse y condicionarse; por ejemplo, a la prohibición de cometer un delito.

Finalmente por *inalienabilidad*, debe entenderse que “... *los derechos humanos no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad, porque son inherentes a la idea de dignidad del hombre*”.¹⁵

IV. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL

En atención a que el derecho mexicano adoptó la teoría positivista, que como ya se anotó, define a los derechos humanos como un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes al Estado y conceden facultades a las personas, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude a la positividad de los derechos humanos en nuestro país, estableciendo:

¹⁴ SANTIAGO NINO, CARLOS. *Ética y Derechos Humanos en Ensayo de Fundamentación*. Editorial Paidós. Madrid, 1984. p. 21 y sig.
¹⁵ Ob. Cit. p. 26.

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

"Para el caso de nuestro país, resulta pertinente diferenciar, sobre todos los conceptos de derechos humanos y garantías individuales. La redacción del artículo 1º de la Constitución mexicana de 1857 y la correspondiente al mismo numeral de la ley fundamental en vigor, aquella estableció:

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

"De acuerdo con la Constitución de mediados del siglo XIX, queda claro que no es el acto fundamental el que crea los derechos humanos, sino que reconoce su existencia y los considera como la base y el objeto de las instituciones sociales. Lo que la Constitución hace, en este sentido, es otorgar garantías respecto de esos Derechos Humanos preexistentes".¹⁶

Los derechos humanos consignados dentro del texto constitucional mexicano, denominados garantías constitucionales a que hace alusión el artículo 1º del mismo, se encuentran en su mayoría concentrados en los primeros 29 artículos de nuestra Carta

¹⁶ Madrazo, Jorge. *Derechos Humanos, el nuevo enfoque mexicano*. FCE. México. 1993. pp. 11-13.

Magna, aunque fuera de ellos encontramos otros como por ejemplo el artículo 123 que refiere al derecho al trabajo.

Ahora bien, los derechos humanos en nuestro país se pueden estudiar en un ámbito nacional, donde los derechos humanos son reconocidos y consolidados dentro de un orden jurídico positivo de un estado en particular, como lo es el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un ámbito internacional, entre los cuales se encuentran las declaraciones, tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, reconocidos por organismos internacionales como lo son la ONU, OEA, organismos europeos, entre otros.

Cabe hacer mención que los tratados, pactos y convenios internacionales que han pasado a ser parte de nuestro orden jurídico positivo, atienden a un dispositivo constitucional establecido en el artículo 133, que a la letra señala:

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Esta disposición define la jerarquía legislativa o el nivel en el cual deben de considerarse los tratados, con respecto al resto de la normatividad, derivándose diferentes tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia sobre la interpretación de esta disposición, las que se pueden resumir en aquellas que afirman el concepto del dualismo jurídico, conforme al cual el derecho interno no está supeditado al derecho internacional, pero se reconoce la existencia de éste y las que "... ubican a los tratados en el mismo nivel de las leyes del Congreso confirmándose la procedencia del juicio de amparo, en tanto medio de control de la legalidad en contra de los tratados internacionales"¹⁷.

Como ya se refirió, en México la doctrina se ha formulado la interrogante respecto de la jerarquía de normas en nuestro derecho, encontrando en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones.

Las interpretaciones que ha realizado la Suprema Corte con relación al contenido del artículo 133, han atendido a diversas realidades históricas, donde, por ejemplo, en un primer principio se estableció la supremacía constitucional, en consecuencia los tratados internacionales y las leyes que emanan de la Constitución ocupan el rango inmediatamente inferior a la misma, en un segundo principio se ubica en su interpretación a los tratados al mismo nivel que las leyes del Congreso.

¹⁷ Perea Nieto Castro, Leonel. Derecho Internacional privado. Parte general. 6ª edición. Colección textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México. 1995. p. 206

Sin embargo, en mayo de 1999 el pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores Aéreos, abandonó el criterio establecido en 1992, según el cual las leyes y tratados internacionales tenían la misma jerarquía estableciendo una nueva tesis aislada.

No obstante que esta tesis carece de fuerza obligatoria, resulta ser útil para normar el criterio de los jueces y fortalecer el fundamento de sus sentencias, como en el presente caso, en donde aún no constituye jurisprudencia en virtud de que no se ha sustentado el mismo criterio en cinco sentencias ininterrumpidas por otra en contrario aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegido y de que no dilucida contradicciones de tesis de Salas y de los Tribunales Colegiados.

Por lo anterior, es conveniente precisar que la tesis LXXVII/99 en comentario fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación, perteneciente a la novena época, tomo X de noviembre de 1999, misma que a la letra señala lo siguiente:

"...TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ...No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho

federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional..."

Esto último explica el hecho de que el constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado, y de que el Senado intervenga como representante de la voluntad de las entidades federativas.

Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

En mi opinión, se puede apreciar que la propia Constitución reconoce a los tratados como parte del sistema jurídico nacional; sin embargo, la materia relativa a las fuentes se encuentra dispersa por todo el articulado constitucional por lo que su sistematización es deficiente e incompleta, lo anterior atiende a que México ha tenido que

reformular algunos artículos constitucionales en atención a los tratados que se han ratificado.

Anteriormente, los intercambios que México tenía con el exterior eran limitados a regular relaciones de cooperación entre los estados, por lo que la necesidad de aplicar normas internacionales era relativamente pequeña y funcionaba relativamente bien; dichas disposiciones no incidían de manera directa en el derecho interno, sin embargo, las nuevas condiciones internas y la importancia creciente del Derecho Internacional modifican radicalmente la situación, los tratados internacionales han comenzado a regular algunas materias que tienen un impacto directo en el derecho nacional en temas como: comercio, derechos humanos, relaciones contractuales, medio ambiente, etcétera, donde ciertos agentes externos tienen interés directo en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México, generando presión para lograr tal fin.

Por todo lo anterior, el peso específico de los tratados internacionales en el derecho mexicano es cada vez mayor, donde el mejor ejemplo de esta situación fue la discusión alrededor de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos complementarios en materia de medio ambiente y trabajo. Sin embargo, este debate fue sólo el aspecto más visible de un proceso que había comenzado años antes en otros sectores, particularmente, el de los derechos humanos, y que suponía el replanteamiento del papel del Derecho Internacional y del mecanismo de recepción de los instrumentos internacionales en el derecho mexicano, cuestión que plantea serios problemas de articulación.

En mi opinión, se está desarrollando una nueva concepción del sistema constitucional y debe realizarse con mayor rapidez en atención al fenómeno de la globalización que estamos viviendo y de que estamos siendo parte.

En esta nueva concepción, la Constitución ya no es tomada como norma que da validez a todo el ordenamiento jurídico, sino además, como el texto fundamental que articula los diversos sistemas jurídicos que se encuentran en un determinado territorio, esto es, entre el internacional y el interno, por lo que, tanto los tratados internacionales como la Constitución son normas que regulan al estado.

Además, el criterio de la Corte de considerar a los tratados internacionales como jerárquicamente superiores a las normas federales, aumenta la importancia de los tratados como elementos jurídicos internos, resultando de gran trascendencia, ya que los tratados internacionales en materia de derechos humanos amplían la esfera de derechos de los gobernados, quedando al mismo nivel que la Constitución pero con la posibilidad de colmar lagunas que pudiera tener la misma en la materia, lo que se fortalece con lo dispuesto en el artículo 15 de la Carta Magna, relativo a la prohibición de la celebración de tratados en los que se alteren las garantías y los derechos establecidos por la misma para el hombre y el ciudadano, comprometiendo al estado a realizar diversas acciones en beneficio de los grupos humanos vulnerables.

V. GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos se han clasificado de diversas maneras; por su naturaleza, por su origen, por su importancia, por su contenido, por la materia que refieren y finalmente en tanto al momento histórico y cronológico en que nacieron, considerando su aparición o su reconocimiento por parte del estado dentro del orden jurídico normativo de cada país; así en atención a este último punto, dentro de la teoría general de los derechos humanos y en el ámbito internacional suele hablarse de la existencia de tres generaciones de derechos humanos, aunque algunos tratadistas hablan hasta de cuatro generaciones.

A) Derechos de Primera Generación.

En esta *primera generación*, encontramos los primeros derechos exigidos y formulados por el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución Francesa.

Estos derechos constituyen reclamos que posteriormente motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII y que llegaron a consagrarse como auténticos derechos difundidos internacionalmente.

Esta primera generación se ubica a finales del siglo XVIII, época en que cae el absolutismo junto con las monarquías que le daban sustento y surge el constitucionalismo clásico, donde el hombre empieza a tomar conciencia de que para poder tener

convivencia política, debe tener ciertos derechos que le permitan ejercitar libremente las ideas de la época; logrando incluir a ese primer grupo de derechos en el texto constitucional, desembocando en el establecimiento del Estado de derecho, momento a partir del cual el estado se obliga a respetar la esfera jurídica de libertades determinadas para el particular y a ajustar su actividad gubernativa al principio de legalidad.

En esta época, las colonias inglesas se independizan, aparece la primera constitución liberal, la de los Estados Unidos de América en 1787 y surge la Declaración Francesa y la de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

"Las ideas que dieron forma a estos derechos son dadas al mundo por primera vez, por Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, entre otros, y retomadas por Rosseau, Voltaire, Diderot y otros personajes".¹⁸

Estos derechos de la primera generación, comprenden el derecho a la dignidad humana, a la libertad, a la democracia y a la exaltación de los derechos humanos, conjunto de libertades, facultades y prerrogativas de carácter civil y político, conocidos como derechos humanos clásicos o tradicionales.

¹⁸ HERRERA ORTIZ, Margarita. *Manual de Derechos Humanos*. 2ª edición. Editorial, PAC, S.A, de C.V. p31.

B) Derechos de Segunda Generación.

La *segunda generación* corresponde a los derechos económicos, sociales y culturales, acorde a las necesidades del tiempo, ampliándose los derechos de la generación anterior y encontrándose los avances en la Constitución de México de 1917, en Rusia en 1918 y en Alemania en 1919.

Son derechos que no protegen al hombre como individuo aislado, sino como integrante de una comunidad social.

En esta etapa surge el constitucionalismo social, enfrentando la reiterada exigencia de que los derechos sociales y económicos descritos en las normas constitucionales sean realmente accesibles y disfrutables, para lo que se implementaron políticas efectivas encaminadas a permitir hacer realidad la justicia conmutativa y la distributiva, es decir, cumplir con las obligaciones de dar y hacer, para que la norma jurídica vigente, también tenga vigencia sociológica, sin afectar en ninguna forma los derechos conquistados en la primera generación.

Por su naturaleza, estos derechos humanos, requieren mayor erogación por parte del estado, quien tienen la obligación de procurar su realización; ya que no se cumple con ellos con abstención sino con acción.

B) Derechos de Segunda Generación.

La *segunda generación* corresponde a los derechos económicos, sociales y culturales, acorde a las necesidades del tiempo, ampliándose los derechos de la generación anterior y encontrándose los avances en la Constitución de México de 1917, en Rusia en 1918 y en Alemania en 1919.

Son derechos que no protegen al hombre como individuo aislado, sino como integrante de una comunidad social.

En esta etapa surge el constitucionalismo social, enfrentando la reiterada exigencia de que los derechos sociales y económicos descritos en las normas constitucionales sean realmente accesibles y disfrutables, para lo que se implementaron políticas efectivas encaminadas a permitir hacer realidad la justicia conmutativa y la distributiva, es decir, cumplir con las obligaciones de dar y hacer, para que la norma jurídica vigente, también tenga vigencia sociológica, sin afectar en ninguna forma los derechos conquistados en la primera generación.

Por su naturaleza, estos derechos humanos, requieren mayor erogación por parte del estado, quien tienen la obligación de procurar su realización; ya que no se cumple con ellos con abstención sino con acción.

"Los filósofos, ideólogos y pensadores que dieron vida a los derechos humanos de la segunda generación son; Marx, Engels, Hegel y otros".¹⁹

Entre los derechos humanos de esta generación, también llamados derechos sociales, encontramos el derecho colectivo del trabajo, los derechos campesinos, encontramos el derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo y los indígenas, entre otros.

C) Derechos de Tercera Generación.

En cuanto a la *tercera generación*, encontramos a los derechos humanos llamados de solidaridad, de reciente cuño con algunas impresiones, pues comienza a desarrollarse en la década de los sesentas.

Consideran que el hombre es parte de un todo que es la humanidad, se refieren a los derechos de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones en cooperación de la sociedad internacional, como el derecho al desarrollo, el derecho a la libre determinación, el derecho a la paz, el derecho a un ambiente sano, el derecho ecológico, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, a la comunicación, a ser diferente, el derecho a preservar los recursos naturales a fin de garantizar un ambiente sano, en atención a la cooperación internacional, en tanto llevan intrínseco un espíritu de

¹⁹ Ob. Cit. p. 32

corresponsabilidad en bien de la humanidad, independientemente de las razas, fronteras, religión, color o cualquier otra condición.

En 1966, las Naciones Unidas anunciaron el reconocimiento de estos derechos, cuyo fin es el de promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos.

"Entre los pensadores y filósofos que hicieron surgir los derechos de esta generación podemos mencionar a Haroeld J. Laski, Kurt Riezler, Georges Friedman, Hung-Shulo, Luc Somerhausen, Humayeun Kabir, Richard Mckeon, etc".²⁰

Cabe aclarar, que algunos autores argumentan que los derechos de la tercera generación, no son iguales a los demás derechos humanos, pues son principios pragmáticos muy lejos de ser accesibles; sin embargo, la dificultad para su exigibilidad y cumplimiento, no es óbice para que éstos conserven el carácter de derechos, debiéndose buscar condiciones fácticas adecuadas para su eficacia.

Para los autores para los que se ha cerrado el ciclo de los derechos humanos de la tercera generación, seguramente seguirán aumentando el número de generaciones de derecho humanos, debido a que la humanidad requerirá nuevos y diferentes derechos que se adecuen a las necesidades de su época, derivados de la complejidad en la convivencia

²⁰ Op. Cit. p. 33

humana a nivel universal, en medida que progrese la ciencia, la tecnología y como resultado de ello aumenten las necesidades de la vida humana, cambiando las políticas y necesariamente el derecho.

Por ejemplo, en derecho internacional los cambios mundiales que se venían gestando décadas anteriores se concretizaron de manera abrupta hacia finales del siglo XX, concretamente con la desintegración de la URSS en 1991, dando lugar a una evolución en el tratamiento de las relaciones mundiales y por tanto, en las normas que generan o intentan generar obligaciones internacionales, donde se vive una creciente participación de la sociedad civil, a través de métodos institucionalizados como son las organizaciones no gubernamentales (ONG'S) y las organizaciones de la Sociedad Civil, que han proliferado desde los setentas en diferentes áreas provocando que los estados, en particular sus gobiernos, comiencen a contemplar ciertas áreas que antes no entraban en su consideración o eran meramente declarativas y que van desde los derechos humanos, pasando por una gama importante de problemas sociales hasta los ecológicos y del medio ambiente que de alguna forma se entrelazan con los derechos humanos, dando lugar a un nuevo marco institucional internacional.

Cabe hacer la precisión de que dentro de este nuevo marco institucional es que nacen las organizaciones no gubernamentales (ONG'S); en torno a las mismas se han generado diversas posturas, que van desde las que consideran que estas organizaciones son canales de participación ciudadana que permitirán cambiar las condiciones de vida y las políticas de los diversos gobiernos, mientras que por otro lado se consideran

amenazas a la seguridad nacional, a la soberanía, así como canales de presión externa, mediante los cuales países del primer mundo auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas.

Retomando, el concepto de ONG nació en la ONU en los años de la posguerra, para catalogar a un grupo especializado de participantes que no tenían representación oficial de sus países de origen, independientes del gobierno, que actuaban en algún organismo de ese espacio de concertación internacional.

Continuando con esa característica de independencia, la cual les permite mediar entre agendas internacionales y locales, sin limitaciones territoriales funcionales, desplazándose de un lugar a otro, de un grupo a otro y hasta de un tema a otro traduciéndose en una movilidad que les resulta funcional al rol inmediato que debían y deben jugar entre las instituciones globales y las organizaciones de base, trabajando relativamente sin fines de lucro, como instituciones privadas, transnacionales, formalmente constituidas y por lo tanto autogobernables, con personal voluntario cuyo objetivo es atender necesidades sociales y a favor del bien común, modificándose dependiendo de la realidad social y sobre temas que van desde los derechos humanos hasta los relacionados con el comercio y la economía de los países, actúan en colaboración en forma horizontal con otras organizaciones no gubernamentales.

Así, bajo el argumento de que el estado no cumple con sus funciones sociales las ONG'S ponen las reglas a los estados ante ciertas situaciones como el desempleo y

problemas sociales que deberán resolverse desde la perspectiva de los derechos humanos y el derecho de los pueblos.

A éstas intromisiones en materia de derechos humanos de las organizaciones no gubernamentales en las políticas internas de los estados se le ha llamado intervencionismo humanitario, donde las ONG'S legitimadas por la ONU argumentan que en tanto se violen derechos humanos, no será posible respetar la soberanía de los estados y por lo tanto estarán autorizadas para actuar, consistiendo dicha actuación en observar, presenciar, captar el fenómeno, hacerlo público y del conocimiento de los organismos e instituciones internacionales a través de los medios de comunicación.

Por lo anterior, los derechos humanos han cobrado una significativa relevancia, no como resultado de una actividad al interior de los estados y gobiernos, sino como consecuencia de la creciente presencia de los actores transnacionales referidos, siendo utilizados como instrumento por algunos gobiernos para negociar internacionalmente, para establecer ciertas pautas de relaciones comerciales como por ejemplo el Caso de Cuba y el bloqueo.

Por lo anterior, en mi opinión, el papel que juegan las ONG'S independientemente de que respeten o no la soberanía de los estados, deja muchas lagunas, pues no cumple con los fines para los cuales son creados y facultados para intervenir, la ayuda que pudieran brindar a grupos vulnerables o afectados se limita a hacer pública su situación, pues, recientemente, atienden mas a los caprichos de las

grandes potencias que se escudan tras la Organización de Naciones Unidas para actuar, muestra clara de ello es que actúan con mayor urgencia en aquellos países donde están en juego sus propios intereses, donde tienen mucho que ver con la gestación de los conflictos que tan presto acuden a resolver, adoptando las intervenciones de una y otra forma, dependiendo de los responsables y esquivando de dicha intervención los estados poderosos.

Entre todos los intereses que se manejan tras el escudo de la defensa de los derechos humanos siempre está el aspecto económico, que pueden buscar, tanto las grandes potencias como las ONG'S, quienes al alentar dichas intervenciones humanitarias preservan sus negocios.

Como muestra, en nuestro país la intervención de las ONG'S se vivió intensamente con el conflicto chiapaneco, donde según diversos medios de comunicación participaron más de 18 ONG'S como observadoras, generándose opiniones tales como que no respetaban la soberanía del país y por lo tanto no se les permitiría seguir participando, que dichas organizaciones fomentaban las disputas y proporcionaban los recursos necesarios para continuar con el movimiento, mientras que por otro lado, se argumentaba que no se afectaba la soberanía del país, en tanto no violaran las leyes mexicanas, pronunciamiento que se dio a partir de que las ONG'S francesas presionaron a México advirtiéndole al entonces presidente Ernesto Zedillo que de no resolver el conflicto impedirían que la Unión Europea alcanzara un acuerdo comercial con México y el resultado de ello todos lo conocemos.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO HISTÓRICO LEGAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Es importante recorrer la evolución legislativa ya que de ella se obtienen datos importantes que reflejan la tradición, usos y costumbres, realidades históricas sociológicas, ideológicas, etc., de diferentes épocas, lo que nos permite analizar los avances logrados o retrocesos en lo tocante a los Derechos Humanos.

I. INTERNACIONAL

A. EDAD MEDIA

Históricamente el concepto de derechos humanos o derechos fundamentales aparece con la época moderna, sin embargo, desde la edad media existieron en los textos de derecho positivo, elementos básicos de protección de los que ahora conocemos como derechos fundamentales, entre los que se pueden enunciar por su relevancia:

El Concilio de Toledo del año 638, que ordenaba que no se condenara a nadie sin acusador legal:

"Es justo que la vida de los inocentes no sea manchada por la malicia de los acusadores y por lo tanto, nadie que esté acusado por otro será entregado al suplicio hasta que el acusador se presente y se examinen las normas de las leyes y de los cánones, y si se prueba que es persona

*incapaz de acusar, no se admita la acusación a no ser que se trate de crímenes de lesa majestad".*²¹

La Carta de Neuchâtel de Suiza, promulgada por los Condes y Bertoldo en el año de 1214, en que se otorgan libertades a los habitantes de la ciudad, dicha carta textualmente establecía:

*"Si algún recién llegado que no está entre nuestros ciudadanos se refugia en nuestra ciudad, establece su domicilio en ella, un año y un día sin ser reclamado, se presenta a su llegada a los funcionarios de la ciudad o a nosotros mismos y ayuda a los trabajos de utilidad pública, nuestros ciudadanos le considerarán en adelante como conciudadano, como uno de ellos, tendrá nuestra garantía en caso de necesidad. Si no ha ayudado no se le considerará como conciudadano y no se le otorgará ninguna garantía, no toleraremos, sin embargo, por el honor de la ciudad, que dentro de sus muros sea insultado, pero si es detenido o muerto fuera de ellos no le vengaremos".*²²

"La Carta Magna del rey Juan Sin Tierra de Inglaterra, promulgada en el año de 1215, que concedía garantías de seguridad jurídica, de igualdad, libertad comercial, libertad de la Iglesia, prohibición de incautación de tierras por concepto de deudas si el deudor poseía bienes

²¹ PECES-BARBA, Gregorio. *Derecho Positivo de Los Derechos Humanos*. Editorial Debate, Madrid, 1987. p. 24-25.

muebles, el respeto de las costumbres y libertades de los pueblos y ciudades, el derecho a ser juzgado por sus pares o iguales, la proporcionalidad de las penas en relación con el delito cometido sin que se llegase a privar de lo necesario para la subsistencia, también establecía que nadie podía ser privado de la libertad o de sus bienes, sino mediante un juicio legal de sus iguales y por las leyes del país."²³

*"Esta Carta, expresó un conjunto de compromisos del monarca con la nobleza británica, entre otros derechos, dispuso que ningún hombre podría ser detenido en prisión, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, declarado fuera de la ley, exiliado o molestado de manera alguna, sino en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley del país".*²⁴

"Dentro de la relación de antecedentes de valor especial para los pueblos hispanoamericanos, es de señalarse el Fuero Viejo de Castilla de 1394, reconoció a los "fjodalgos" los derechos a la vida, a la integridad corporal, a la inviolabilidad del domicilio, así como el derecho de audiencia."²⁵

²³ PECES-BARBA, Gregorio. Ob. Cit. p. 29.

²⁴ Idem. p. 30.

²⁵ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 7ª edición. Editorial Porrúa. México, 1986. p. 141.

²⁵ MADRAZO, Jorge. *Un Nuevo Enfoque Mexicano*. 1ª edición, Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p. 16.

El Habeas Corpus, promulgado en 1679, en Inglaterra, bajo el reinado de Carlos II, tenía el propósito de garantizar al alcance de los individuos un mecanismo legal para obtener la protección del estado contra las detenciones o arrestos arbitrarios. Contienen una significación importante de la libertad del hombre sujeto a proceso judicial; estableció la prohibición de la privación de la libertad con mandato judicial, y obligaba a presentar a la persona detenida ante el Juez Ordinario en un plazo no mayor a 20 días, para que el juez determine, ya que podía afectar el principio aún vigente "*nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.*"²⁶

*"Nuevamente en Inglaterra, en 1689, se promulga la Ley de Derechos Individuales, en cuyos 13 artículos, encuentran cabida la libertad de conciencia, a la elección de los representantes populares y a no mantener ejércitos durante épocas de paz."*²⁷

B. EDAD MODERNA

No obstante los documentos antes citados, la doctrina coincide en que la primera vez que se da una verdadera declaración de Derechos Humanos, es decir, el reconocimiento catalográfico de esos derechos, es en la Constitución de Virginia de 1776, cuyo preámbulo llevó por título *Bill of Rights* (Catálogo de Derechos).

²⁶Op. Cit. p. 84.

En dicho documento aparecen reconocidos "...los derechos a la vida, la igualdad, la seguridad, el derecho a modificar la forma de gobierno, la libertad de sufragio, el principio de las elecciones libres, las garantías del proceso penal, las condiciones de la expropiación, la libertad de prensa y de conciencia, entre otros derechos."²⁸

Declaración que fue modelo y fuente de inspiración de la Constitución Americana de 1787, así como de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789 durante la Revolución Francesa, después de la toma de la Bastilla. "Contuvo 17 artículos, señaló que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. También declaró que el límite de la libertad individual es la libertad de los demás miembros de la sociedad y, en su artículo 16 sentenció contundentemente: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución"²⁹

A partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, los derechos fundamentales fueron reclamados con carácter de universales, invadiendo occidente e inspirando muchas otras disposiciones del constitucionalismo del siglo XIX.

²⁷ *Ibidem.* p. 16

²⁸ *Ibidem.* p. 16

²⁹ MADRAZO, Jorge. Op. Cit. p. 17.

C. SIGLO XX

El siglo XX es testigo de dos guerras mundiales que unificaron a las Naciones en el repudio total por los atentados a la dignidad humana. Así, para 1907 se establecieron formas y surgieron comisiones internacionales de derechos humanos que establecen reglas en el campo bélico, entrando en el escenario, entre otras, la Cruz Roja Internacional.

Varias constituciones ampliaron la perspectiva de los derechos humanos incluyendo en sus textos el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, como ejemplo de ellas tenemos; la Constitución Mexicana de 1917, la de Weimar Alemania de 1919, la de España de 1931 y la de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936.

A partir de la mitad del siglo XX, concretamente a partir de 1945, año en que termina la Segunda Guerra Mundial, comienza a gestarse en el mundo un cambio en la perspectiva sobre las necesidades del hombre, en que se vuelve más notoria la situación de que la realidad social es enormemente dinámica y cada vez mas compleja, dando lugar a los nuevos derechos sociales, dejando de ser un problema de incumbencia de cada estado y desarrollándose un proceso de internacionalización de los Derechos Humanos, consolidándose la protección internacional de éstos, con la finalidad de evitar los acontecimientos trágicos que se habían desencadenado.

Con el proceso de internacionalización, los derechos humanos se regulan por diversos ordenamientos, entre los que se pueden citar:

1. La Carta de la ONU;
2. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948;
3. La Organización Internacional de 1966;
4. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos;
5. El Pacto de Derechos Sociales y Culturales, y
6. Otros acuerdos, pactos y convenciones.

1. CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

La creación de la Organización de Naciones Unidas y la elaboración de la Carta constitutiva del propio organismo instauraron un sistema supranacional que estableció mecanismos para protección de los derechos del ser humano.

Este documento también conocido como "Carta de San Francisco" vigente desde el 24 de octubre de 1945 (día conocido como el día de las Naciones Unidas), viene a ser, como ya se anotó, el documento constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas, cuyo antecedente es el Pacto de la Sociedad de Naciones o Liga de Naciones de 1920 firmado por Estados Unidos de América, el Imperio Británico, Francia, Italia y Japón como potencias aliadas y asociadas y por otro lado Bélgica, Bolivia, Brasil, China, Cuba, Ecuador, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia,

Portugal, Rumania, el Estado Servo-Croata-Esloveno, Siam, Checo-Eslovaquia y Uruguay y Alemania, que se reunieron con objeto de asegurar la paz y seguridad internacional, de promover la cooperación internacional entre organizaciones nacionales y voluntarias de la Cruz Roja debidamente autorizadas que tuvieran por objeto mejorar la salud pública, evitar las enfermedades y mitigar los sufrimientos en todo el mundo.

Los anteriores objetivos fueron retomados de alguna forma en la Carta de San Francisco y que a continuación se enlistan:

- Preservar a la humanidad del flagelo de la guerra (preámbulo de la carta).
- *Reafirmar la convicción de la humanidad en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana.*
- Crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y demás fuentes del derecho Internacional.
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad.
- Unir las fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

Así, los principios de esta Carta, se encuentran en el Capítulo I de la misma y entre ellos podemos enumerar los siguientes:

- Mantener la paz y seguridad internacionales art. 1º.

- Justicia.
- Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.
- Desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.
- Igualdad soberana de sus miembros art. 2º.
- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales.
- Solución pacífica de los conflictos o controversias internacionales.

Cabe destacar el punto seis del artículo 2 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que a la letra señala:

"La Organización hará que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesario para mantener la paz y seguridad internacional."

Ello se traduce en que, un Estado, sea o no miembro de la ONU se someterá a lo dispuesto en su cuerpo normativo, resultando positivo en tanto que la misma establece que los derechos humanos son universales, por tanto, los estados miembros de Naciones Unidas no pueden invocar el *principio de no intervenir cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos*, pero en otros aspectos regulados por el derecho internacional probablemente no resulte tan positivo el principio referido.

En cuanto a los miembros de la ONU se entiende por estos, todos aquellos que participaron en la Conferencia de la ONU o que suscriban la Carta y la ratifiquen (art. 3º), aunque igual pueden formar parte de la misma, todos aquellos estados amantes de la paz de conformidad con lo establecido por el artículo 4º.

La Organización de las Naciones Unidas está conformada por una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría, cada una con funciones y atribuciones perfectamente bien definidas.

Entre las funciones del Consejo Económico y Social (ECOSOC) se encuentra la de establecer comisiones de orden económico y social para la protección de los Derechos Humanos; con base en dichas atribuciones, en 1947, se creó la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, integrada por 43 representantes de estados miembros elegidos por el mismo Consejo, facultándola para elaborar estudios e investigaciones sobre Derechos Humanos, analizar los avances alcanzados por el derecho internacional en esta materia, desarrollar instrumentos internacionales sobre la materia, prestar servicios de asesoría técnica a países que necesiten asistencia respecto a la protección de los derechos humanos y recibir denuncias escritas o verbales sobre los casos de violaciones graves de esos derechos, emitiendo su fallo en tres sentidos: abandonar el caso por no considerarlo de su competencia, hacer público el caso a través de un relator especial designado por ECOSOC o bien elaborar una recomendación pública al Consejo para que éste a su vez proceda conforme a sus lineamientos.

Esta Comisión de Derechos Humanos tuvo la tarea de elaborar lo que hoy se conoce como Carta Internacional de Derechos Humanos que comprende Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como dos Protocolos facultativos a éste último pacto.

2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Promulgada el 10 de diciembre de 1948 en París, nace en un mundo en cenizas, del proyecto encargado por la ONU a un grupo de expertos, sobre las siguientes bases:

- a) Todo ser humano por el solo hecho de existir, es persona y por tanto titular de derechos humanos;
- b) Los derechos humanos pertenecen a la persona por igual, es decir, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad o condición social;
- c) Los derechos humanos son preexistentes a la ley, ésta los reconoce, protege y garantiza, pero no los crea, y
- d) Los derechos humanos constituyen el conjunto de facultades y prerrogativas de las personas, sin las cuales no se puede existir realmente como ser humano.

Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como la base del sistema de Derechos Humanos de la misma Organización y el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de que todos los individuos o instituciones promuevan la enseñanza, la educación y el respeto a los derechos humanos y libertades, complementa la Carta de la ONU de 1945 y da cuerpo a la idea universal de los Derechos Humanos.

Los derechos reconocidos en ésta Declaración pilar del sistema de Derechos Humanos de la comunidad internacional, pueden agruparse en:

- **Derechos individuales**

Derecho a la vida.

Derecho a la libertad.

Derecho a la seguridad física y jurídica (art. 3°).

Derecho a la igualdad ante la ley (art. 7°).

Derecho a tener un proceso y recurso efectivo (art. 8°).

Derecho a contraer matrimonio y fundar una familia.

- **Derechos ciudadanos**

Derecho a la vida privada (art. 12°).

Derecho a participar en el gobierno.

Derecho de asilo (art. 14º).

Derecho de acceder a las funciones públicas.

Derecho de Propiedad (art. 22).

Derecho de Nacionalidad (art. 15).

- Derechos de conciencia

Derecho de libertad de pensamiento.

Derecho de conciencia.

Derecho de religión (art. 18).

Derecho de libertad de opinión y de expresión (art. 19).

Derecho de libertad de reunión y de asociación (art. 15).

Derecho de libre circulación (art. 13).

- Derechos Sociales

Derecho a la seguridad social.

Derecho al trabajo (art. 23).

Derecho al descanso (art. 24).

Derecho a la Educación (art. 26).

Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25).

La Declaración Universal, constituye el ideal común y conjunto de principio generales indivisibles, siendo un documento de carácter general y con difusión universal pero con el inconveniente de no ser un texto provisto de fuerza jurídica obligatoria. Sin embargo, consolidó desde su creación una fuerza moral entre los estados, dando como resultado que la costumbre consuetudinaria de difusión y adopción ocasionara que hoy en día se considere un documento básico en materia de Derechos Humanos y de referencia obligada para la comunidad internacional.

A más de 50 años de su proclamación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos plantea derechos esenciales y vigentes para todo ser humano, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral de la persona y a la prohibición de la esclavitud, los cuales se plasmaron posteriormente en documentos específicos que comprometen jurídicamente a los Estados con el cumplimiento de dichos principios generales.

Durante casi 20 años, la Declaración Universal constituyó el único instrumento de referencia para que los Estados aseguraran y protegieran al goce efectivo de los Derechos Humanos.

Este documento tuvo que ser dividido en tres debido a que era difícil limitar el concepto de los derechos humanos y determinar los parámetros de los mismos, dando lugar a tres documentos:

1. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*
2. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*
3. *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

3. PACTO DE DERECHO CIVILES Y POLÍTICOS

Entró en vigor en 1976 aunque data del 16 de diciembre de 1966; se refiere a los derechos civiles y políticos relacionados con la libertad, seguridad, integridad física y moral de la persona humana, específicamente establece los siguientes derechos:

- El derecho de todos los pueblos a la libre determinación.
- Derecho de los pueblos de disponer de sus riquezas y recursos naturales.
- Derecho de las minorías étnicas.
- Derecho a la vida y restricciones a la pena de muerte.
- Derecho a no ser sometido a torturas u otros tratos inhumanos o degradantes.
- Derecho a la libertad y seguridad personal.
- Derecho al debido proceso.
- Derecho a un recurso efectivo.
- Derecho libre circulación.
- Derecho de igualdad ante la justicia.
- Derecho a la presunción de inocencia mientras no se pruebe lo contrario.
- Derecho no retroactividad del delito.
- Derecho a una personalidad jurídica.

- Inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia.
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- Libertad de expresión en forma impresa o artística.
- Derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas.
- Igualdad ante la ley.

4. PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES

Fue adoptado por la resolución 2200 de la Asamblea General de la ONU el 16 de enero de 1966 y entró en vigor el 3 enero de 1976, firmado con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este Pacto atiende los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos del ser humano.

Comienza por determinar que es un derecho de todo pueblo la libre determinación para establecer libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural, disponiendo libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de sus obligaciones de cooperación económica internacional.

Reconoce a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, el derecho a la protección del nivel de vida de los hombres en condiciones igualitarias, derecho a la protección de la salud, a una vida digna, los derechos del niño, el derecho a

la educación, cultura e información, derechos sociales provenientes de la situación actual de la economía y el trabajo en el mundo moderno, el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico, igualdad de título a hombre y mujer para gozar de todos los derechos enunciados en el mismo, derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias así como todos los derechos que sabemos están contenidos en la Ley Federal del Trabajo, como; derecho a la libre asociación sindical, el derecho de huelga, derecho de seguridad social.

Cabe precisar que en cuanto a la educación se refiere, señala a la enseñanza primaria como obligatoria, la secundaria generalizada y la superior igualmente accesible a todos.

En el ámbito de las Naciones Unidas se han aprobado numerosas convenciones o tratados particulares sobre temas considerados de especial importancia, y que requieren protección jurídica particular desde el punto de vista de los derechos humanos como:

- Convención sobre la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio de 1967.
- Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959.
- Convención sobre la Libertad Sindical de 1948.
- Estatuto de los Refugiados de 1954.
- Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes en Contra la Humanidad de 1968.

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1963.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952.
- Declaración sobre Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de 1979.
- Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974 y Proscripción de la Tortura de 1985.

Por otra parte es importante tener presente los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por México, por lo cual, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son ley suprema y deben cumplirse:

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
3. Convenio y Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado.
4. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
5. Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales.
6. Convenio sobre la Diversidad Biológica.
7. Convención sobre los Derechos Políticos a la Mujer.
8. Convenio (No. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales.
9. Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

10. Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.
11. Convenio I de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña.
12. Convenio II de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar.
13. Convenio III de Ginebra Relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra.
14. Convenio IV de Ginebra Relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra.
15. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales.
16. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
17. Convención sobre la Esclavitud.
18. Protocolo para Modificar la Convención sobre la Esclavitud Firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926.
19. Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.
20. Convenio (No. 29) Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio.
21. Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.
22. Convenio (No. 105) Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso.
23. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio

24. Convenio (No. 87) sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación.
25. Convenio (No. 135) Relativo a la Protección y Facilidades que Deben Otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa.
26. Convenio (No. 58) por el que se Fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños al Trabajo Marítimo.
27. Convenio (No. 90) Relativo al Trabajo Nocturno de los Menores en la Industria.
28. Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios.
29. Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción de Menores.
30. Convención sobre los Derechos del Niño.
31. Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.
32. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.
33. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
34. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.
35. Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes.
36. Convenio (No. 111) Relativo a la Discriminación en Materia de Desempleo y Ocupación.
37. Convenio (No. 100) Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor.

38. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
39. Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.
40. Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.
41. Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933.
42. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por nuestro país el 8 de marzo de 1999.

II. REGIONAL

A. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Los estados americanos se reunieron en conferencia internacional, fundándose en el respeto de los derechos esenciales del hombre y con el objeto de lograr un orden de paz y justicia, de fomentar la solidaridad, de robustecer la colaboración, de defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia para ello, firmaron el 30 de abril de 1948 en Bogotá la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, cuya entrada en vigor fue hasta el 13 de diciembre de 1951.

Esta Organización constituye un organismo regional de la ONU, por ello atiende en todos los puntos a lo que ésta contempla en su propia Carta.

Entre sus propósitos tiene:

- Afianzar la paz y seguridad del continente.
- Solucionar pacíficamente las controversias.
- Organizar la acción solidaria.
- Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre los miembros.
- Promover por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

Lo antes descrito con atención a los siguientes principios:

- Respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los estados, por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los mismos y de otras fuentes del derecho internacional.
- Buena fe.
- Solidaridad de los estados americanos.
- Los estados americanos condenan la guerra de agresión.
- La agresión a un estado americano constituye una agresión a todos los demás estados.
- Procedimientos pacíficos.
- Cooperación económica.
- Proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

- Respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana.
- La educación de los pueblos americanos debe orientarse hacia la justicia, libertad y paz.

Los estados miembros, entendiéndose por estos todos aquellos estados que la ratifiquen, son jurídicamente iguales, con iguales obligaciones, derechos y capacidad para ejercerlos. Con derecho a desenvolver libremente su vida cultural, política y económica, respetando los derechos de la persona humana, así como los principios de la moral universal.

Se ratifica que ningún estado tiene derecho alguno de intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de cualquier otro país, como tampoco tiene derecho de aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

En materia económica, señala la misma, que si alguno de los estados se viera afectado por situaciones graves que no pudiesen ser resueltas por su exclusivo esfuerzo, podrá plantear sus problemas al *Consejo Interamericano Económico y Social*, a fin de buscar mediante consulta la solución más adecuada a los mismos.

Por otro lado, todas las controversias internacionales que surjan entre los estados americanos serán sometidas a la solución pacífica de controversias como: la negociación directa, buenos oficios, mediación, investigación, conciliación, procedimiento judicial, arbitraje o cualquier otro procedimiento pacífico que acuerden especialmente las partes antes de ser llevados al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Cabe precisar que esta Carta fue reformada a través del Protocolo del 27 de febrero de 1970, donde destaca la reforma al artículo 38 en donde los miembros reafirman el principio de que los países de mayor desarrollo económico, no deben solicitar concesiones recíprocas de los países de menor desarrollo económico con los que por acuerdos internacionales de comercio efectúen concesiones en beneficio en materia de reducción y eliminación de tarifas u otras barreras al comercio exterior, que sean incompatibles con su desarrollo económico, sus necesidades financieras y comerciales.

Asimismo, el artículo 43, refiere que los estados miembros convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos para desarrollar su legislación social sobre la aplicación de los principios siguientes:

- Todos los seres humanos son iguales sin distinción.
- El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad y debe prestarse en condiciones de salarios justos.

- Trabajadores y empleadores rurales o urbanos tienen derecho de asociarse libremente.

Por otro lado, en cuanto a la educación, dichas reformas establecen que la educación primaria será obligatoria para la población de edad escolar, la media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte posible de la población y la superior abierta a todos para mantener su alto nivel y que cumpla con las normas reglamentarias académicas correspondientes, en virtud de que debe erradicarse el analfabetismo, mediante el fortalecimiento de sistemas de educación para adultos y con ello la habilitación para el trabajo y la promoción del empleo de la totalidad de la población.

Así, los estados miembros deben fomentar la ciencia y tecnología mediante instituciones de investigación, de enseñanza y programas de divulgación.

Por medio de las reformas de 1970 se cambia la estructura de la misma Organización de Estados Americanos, constituida antes por la *Conferencia Interamericana, Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo, Unión Panamericana, Conferencias Especializadas y Organismos Especializados*, quedando de la siguiente manera:

- *Asamblea General*
- *Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*
- *Consejos*
- *Comité Jurídico Interamericano*

- *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*
- *Secretaría General*
- *Conferencias Especializadas*
- *Organismos Especializados*

Determinada específicamente su competencia, funciones y atribuciones, es preciso señalar que la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* promueve la observancia y defensa de los derechos humanos, así mismo, sirve como órgano consultivo de la Organización en ésta materia.

B. DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

En 1948, los pueblos americanos tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente para alcanzar la felicidad; para ello aprueban en la Novena Conferencia Internacional Americana, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

En el preámbulo de la misma se precisa:

"Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros".

En el desarrollo del Capítulo Primero, referente a los Derechos, comienza por establecer que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona y continúa enlistando los siguientes derechos:

- Derecho de igualdad ante la Ley.
- Derecho de libertad religiosa y de culto.
- Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.
- Derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar.
- Derecho a la constitución y a la protección de la familia.
- Derecho de protección a la maternidad y a la infancia.
- Derecho de residencia y tránsito.
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio.
- Derecho a la inviolabilidad y circulación de la correspondencia.
- Derecho a la preservación de la salud y al bienestar.
- Derecho a la educación.
- Derecho a los beneficios de la cultura.
- Derecho al trabajo y a una justa retribución.
- Derecho al descanso y a su aprovechamiento.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles.
- Derecho de justicia.

Derecho de nacionalidad.

Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.

Derecho de reunión.

Derecho de asociación.

Derecho a la propiedad.

Derecho de petición.

Derecho de protección contra la detención arbitraria.

Derecho a un proceso regular.

Derecho de asilo.

El Capítulo Segundo en lista los deberes del hombre:

Deberes ante la sociedad.

Deberes para con los hijos y los padres.

Deberes de instrucción.

Deber de sufragio.

Deber de obediencia a la Ley.

Deber de servir a la comunidad y a la nación.

Deberes de asistencia y seguridad sociales.

Deber de pagar impuestos.

Deber de trabajo.

Deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero.

2. CONVENCIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los estados americanos signatarios de la presente Convención suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 se comprometieron y tienen la obligación de respetar los derechos humanos, así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Este instrumento regional fue publicado en el D.O.F. el 7 de mayo de 1981 y promulgado el 30 de marzo de 1981, mismo que congrega todos los derechos humanos, reconociendo derechos tales como:

- › Personalidad jurídica de toda persona.
- › Derecho a la vida.
- › A la integridad personal.
- › A la libertad personal.
- › A las garantías judiciales.
- › El principio de legalidad y de retroactividad.
- › Derecho a indemnización.
- › Protección de la honra y de la dignidad.
- › Libertad de conciencia y de religión.
- › Libertad de pensamiento y de expresión.
- › Derecho de rectificación o respuesta.
- › Derecho de reunión.

- Libertad de asociación.
- Protección a la familia.
- Derecho al nombre.
- Derechos del niño.
- Derecho a la nacionalidad.
- Derecho a la propiedad privada.
- Derecho de circulación y de residencia.
- Derechos políticos.
- Igualdad ante la ley.
- Protección judicial.
- Desarrollo progresivo.

Cabe precisar que la misma señala que toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, por lo que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad.

Asimismo, dicha declaración establece la organización, las funciones, la competencia, los requisitos y el procedimiento para tramitar las peticiones formuladas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo ambos órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados partes.

Resulta importante revisar a groso modo cada una de los órganos antes señalados, en atención a su estatuto y reglamento.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con estatus jurídico, de institución judicial y autónoma de la OEA, se estableció el 18 de julio de 1978 con sede en san José de Costa Rica puede celebrar reuniones en cualquier Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aquiescencia del Estado respectivo.

Se compone de siete jueces nacionales de los estados miembros de la OEA, elegidos por título personal de entre juristas de la más alta autoridad moral.

De este Reglamento cabe hacer notar que el artículo 6° hace referencia a las Comisiones ya analizadas dentro de la OEA, pero precisa que la Comisión Permanente está integrada por el Presidente, el Vicepresidente y un tercer juez, designado por el Presidente, quien podrá designar para casos específicos o en forma permanente un cuarto juez. Esta Comisión asiste al Presidente en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al proceso ante la Corte, las partes serán representadas por agentes que podrán ser asistidos por consejeros, abogados o por cualesquiera personas de su elección.

La Comisión será representada por los delegados que al efecto designe o podrá hacerse asistir por cualesquiera personas de su elección.

Se trabajará similar a la forma en que se trabaja un exhorto, en el supuesto de la necesidad de comunicación, notificación y citación dirigida a personas distintas de los agentes de las partes y de los delegados de la Comisión.

Por otro lado, en cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad o urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, podrá tomar medidas provisionales que considere pertinentes.

Ahora bien dentro del procedimiento, cuando una parte no compareciere o se abstuviere de actuar de oficio impulsará el proceso hasta su finalización y tomará los procedimientos en la etapa en que se encuentren.

La introducción a la instancia comienza cuando cualquier estado parte que quiera introducir un caso ante la Corte, entregue un documento a la misma, en que manifieste los derechos humanos involucrados, el nombre y dirección de su agente, incluyendo en su caso las objeciones elevadas contra la opinión de la Comisión.

Recibida la demanda, el Secretario inmediatamente solicitará el informe de la Comisión, si esta desea introducir un caso ante la Corte, entregará conjuntamente con su informe en veinte ejemplares, una demanda debidamente firmada en la cual indicará su

objeto, los derechos involucrados y el nombre de sus delgados, lo que se notificará a la Comisión y a los estados involucrados.

La Secretaría informará a los otros estados partes y a la Secretaría General de Organización de los Estados Americanos, él haber recibido tal solicitud.

Solicitará a los Estados involucrados designar dentro de un plazo de dos semanas un agente que tendrá que señalar la dirección oficial en el lugar en donde tiene su sede la Corte, a la cual podrán enviársele todas las comunicaciones concernientes a este caso, de lo contrario las resoluciones se tendrán por notificadas, veinticuatro horas después de dictadas.

Cualquier excepción preliminar deberá ser presentada con 20 copias.

El procedimiento ante la Corte comprenderá una etapa escrita y otra oral.

Aún antes de que la Corte se reúna el Presidente después de que hubiere recogido la opinión sobre el procedimiento a seguir de los agentes de la parte y de los delegados de la Comisión o si estos no hubieren sido aun designados la del Presidente de ella indicará en que orden y en que plazos serán depositadas las memorias contra memorias y otros documentos.

Dentro del procedimiento escrito, se da la presentación de una memoria y una contra memoria, donde la Corte autorizará la presentación de escritos adicionales que consistirán en una réplica y una dúplica.

La memoria contendrá una exposición de los hechos, sobre los que fundamenta la demanda, una exposición de derechos y las conclusiones.

La contramemoria contendrá el reconocimiento o la contradicción de los hechos mencionados en la memoria, si fuera pertinente una exposición adicional de los hechos a las observaciones relativas a una exposición de derecho de la memoria una nueva exposición de derecho y las conclusiones.

En la réplica y la dúplica, si la Corte autoriza su presentación, no se limita a repetir simplemente los argumentos de las partes, sino que se dirigirán a destacar los puntos que las separan.

La memoria, contra memoria y documentos anexos a ellas, serán depositadas en la Secretaría de la Corte con 20 copias, las que el Secretario enviará a los jueces, a los agentes de las partes y a los Delegados de la Comisión.

Ahora bien, en el supuesto de que sean presentados dos o más casos que tiene algo en común se decidirá sobre la acumulación de casos.

Cuando el caso esté listo para audiencia, el Presidente fijará la fecha de apertura del proceso oral, previa consulta con los agentes de las partes y Delegados de la Comisión.

El Presidente dirigirá los debates y la Corte podrá, ya sea a petición de una parte o de los Delgados de la Comisión o bien de oficio, decidir oír en calidad de testigo o de perito o de cualquier otro título a cualquier persona, cuyo testimonio o declaraciones le estimen útiles para el cumplimiento de su tarea.

La Corte podrá en consulta con las partes confiar a cualquier cuerpo, oficina Comisión o autoridad de su elección el encargo de recoger informaciones, expresar una opinión o hacer un informe sobre un punto determinado.

Los testigos, peritos u otras personas que la Corte decida oír, serán convocados por el Secretario de la Corte, si compareciesen a petición de una parte, los gastos de comparencias serán tasados por el Presidente y correrán a cargo de la misma. En los demás casos, los gastos serán fijados por el Presidente y correrán a cargo de la Corte.

La convocatoria indicará el nombre de las partes, el objeto del interrogatorio, peritaje o cualquier otra medida ordenada por la Corte, así como las disposiciones tomadas con referencia al pago de los gastos a la persona convocada.

De cada audiencia se levantará un acta firmada por el Presidente y el Secretario, donde se incluirán todos los datos necesarios y se enviará una copia de la misma a los agentes de las partes y los Delegados de la Comisión.

El Secretario será responsable de que se haga una transcripción de la audiencia.

Cuando la parte demandante notificare al Secretario su intención de desistir, y si las partes aceptan el desistimiento, la Corte resolverá después de conocer la opinión de la Comisión, si hay lugar o no al desistimiento. En consecuencia, si procede cancelar la instancia y archivar el expediente, de igual manera se cancelará en el supuesto de recibir información de solución amistosa.

Las sentencias, opiniones consultivas y las resoluciones interlocutoras que pongan término al proceso o procedimiento, quedan reservadas a la decisión de la Corte.

Las demás resoluciones serán dictadas por la Corte, si estuviere reunida o en su defecto, por el Presidente de acuerdo con las instrucciones que la Corte le dicte.

La sentencia contendrá:

- Nombres de los jueces y del Secretario;
- Fecha en que se lea en audiencia pública;
- Indicación de las partes;

- Nombre de los Agentes Consejeros y abogados de las partes;
- Nombre de los delegados de la Comisión;
- Orden del procedimiento;
- Conclusiones de las partes y/o de los Delgados;
- Descripción de los hechos;
- Fundamentos y derechos;
- Parte dispositiva;
- Parte condenatoria por daños y perjuicios (si procede);
- Pronunciamiento sobre las costas (si procede);
- Indicación del número de jueces que hayan constituido la mayoría; y
- La indicación de cual de los texto hace fé.

Finalmente el Secretario es responsable de la publicación de la sentencia y otras decisiones de la Corte.

Las opiniones consultivas serán sobre la interpretación de la Convención de otros tratados o de leyes internas.

Cabe precisar que México reconoció su jurisdicción en diciembre de 1998, sobre denuncias presentadas por participantes.

Por su parte, el Estatuto de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* fue aprobado mediante la Resolución N° 447 adoptada por la Asamblea General de la

OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979.

Esta Comisión, creada como un órgano consultivo en la materia y para promover la observancia y defensa de los derechos humanos, autónomo de la OEA, tiene su sede en Washington aunque podrá trasladarse y reunirse en el territorio de cualquier Estado americano cuando lo decida por mayoría absoluta de votos y con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, reuniéndose en sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con su Reglamento.

Esta Comisión se compone de siete miembros, quienes deben ser personas de alta autoridad moral y de reconocida versión en materia de derechos humanos, ya que ésta representa a todos los estados miembros de la organización.

Ahora bien, las actuales funciones y atribuciones de la Comisión, según las reformas al Protocolo de la Carta de la OEA, son las siguientes:

- Estimular la conciencia de los derechos en los pueblos de América,
- Formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas,
- Reparar estudios e informes,

- Atender consultas que por medio de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos formulen los estados miembros, en cuestiones vinculadas a los Derechos Humanos.
- Rendir un informe anual a la Asamblea General de la OEA

La Comisión puede someter un caso a la Corte, si un estado ha aceptado la jurisdicción de la misma, de conformidad con el artículo 62 de la Convención América, cuando se disponga que el caso sea remitido a la Corte, el Secretario Ejecutivo de la Comisión lo notificará inmediatamente a aquélla.

Si un estado parte no ha aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión podrá invitar al mismo estado para que haga uso de la opción del artículo 62 de la Convención Americana.

En cuanto a la presentación de las peticiones ante esta, cualquier persona o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más estados miembros de la Organización, en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a presuntas violaciones de un derecho humano reconocido, según el caso en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en Declaración América de los Derechos y Deberes del Hombre.

Asimismo, la Comisión, podrá tomar en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga a su juicio los requisitos para tal fin.

La petición será presentada por escrito designando en la misma o por otro escrito a un abogado u otra persona para representarlo ante la Comisión, que a su vez podrá designar uno o más de sus miembros o funcionarios de la Secretaría para realizar determinadas gestiones investigar hechos o hacer los arreglos necesarios para que la Comisión puede ejercer sus funciones.

Igual que la Corte puede tomar medias precautorias, provisionales o cautelares en los casos en que estime pertinentes.

La Secretaría de la Comisión tendrá la responsabilidad del estudio y tramitación inicial de las peticiones que se presenten a la Comisión y que llenen todos los requisitos establecidos en el Estatuto y el presente Reglamento.

Si una petición o comunicación no reúne los requisitos exigidos por el Reglamento la Secretaría de la Comisión podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete o en caso de que tuviera alguna duda la someterá a la consideración de la Comisión o del Presidente durante los recesos de la misma.

Así, las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener el nombre, nacionalidad, profesión, ocupación, dirección postal, domicilio y la firma de la o los denunciantes o en caso de ser entidad no gubernamental la del representante legal.

Deberá contener:

Una relación del hecho o situación que se denuncia, especificando el lugar y fecha de las violaciones alegadas.

Si es posible, el nombre de las víctimas de la misma,

Cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada.

La indicación del Estado aludido que el peticionario considera responsable por acción o por omisión de la violación de alguno de los Derechos Humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el caso de los Estados Parte en ella, una información sobre la circunstancia de haber hecho uso o de los recursos de jurisdicción interna o sobre la imposibilidad de hacerlo.

Una vez admitida la denuncia, la Comisión solicitará informes al gobierno del estado que corresponda. De lo que llevará un registro especialmente habilitado y lo hará constar en la propia petición y comunicación. Acusará de recibo de la petición al peticionario, indicando que será considerada de acuerdo con el Reglamento.

Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado, sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación, pudiendo reclamar la inadmisibilidad o improcedencia de la petición o comunicación.

Tratará de conciliar, de lograr una solución amistosa del asunto fundada en el respecto a los Derechos Humanos.

En caso de gravedad o urgencia o cuando se crea que la vida la integridad personal o la salud de una persona se encuentre en inminente peligro, la Comisión puede realizar una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, asimismo, solicitará al Gobierno su más pronta respuesta, utilizando para ello el medio que considere más expedito.

Se omitirá la identidad del peticionario, dándose un término de 90 días para suministrar la información solicitada, pudiendo solicitar prerrogativas justificadas de 30 días, no excediendo los 180 días.

Las respuestas serán comunicadas al peticionario para que presente sus observaciones y las pruebas en contrario de que disponga en un plazo de 30 días, de recibirse la información o los documentos solicitados se transmitirán las partes pertinentes al Gobierno, facultándosele a presentar sus observaciones finales en el plazo de 30 días.

El expediente será sometido por la Secretaría a la consideración de la Comisión en el primer periodo de sesiones que se realice después del transcurso del plazo.

Para que una petición pueda ser admitida por la Comisión, se requerirá que se haya interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

La Comisión se abstendrá de conocer aquellas peticiones que se presenten después del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto afectado resulta lesionado en sus derechos, en que la meta de la misma se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo ante una organización internacional gubernamental de que sea parte el estado aludido, sea sustancialmente la reproducción de una petición pendiente o ya examinada, salvo que lo que se revisa ante la otra organización sea diverso, en caso de que falte algún requisito o cuando no se exponga violación de derechos o la petición sea manifiestamente infundada o improcedente, según resulte de la exposición del propio peticionario o del Gobierno.

Se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición y cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Gobierno del Estado aludido si el plazo máximo fijado por la Comisión, dicho gobierno no facilitare la información correspondiente.

Si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión podrá realizar una audiencia, previa citación de las partes y procederá a pedir los informes pertinentes.

Podrá solucionarse amistosamente como en el procedimiento ante la Corte.

De no llegarse a una solución amistosa, la Comisión examinará las pruebas que suministren el Gobierno aludido y el peticionario, las de testigos de los hechos o que obtenga mediante documentos, registros, publicaciones oficiales o mediante una investigación.

Al transmitir el informe, la Comisión podrá formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes.

Si en un plazo de 3 meses, a partir de la remisión a los estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir por mayoría absoluta de votos de sus miembros su opinión y sus conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

La Comisión podrá hacer las recomendaciones pertinentes y fijar un plazo dentro del cual el Gobierno debe tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada.

Si el informe no representa en todo o en parte la opinión unánime de los miembros de la Comisión cualquiera de ellos podrá agregar al mismo su opinión por separado, transmitiendo dicho informe a las partes interesadas quienes no estarán facultadas para publicarlo.

Transcurrido el plazo fijado, la Comisión decidirá por la mayoría absoluta de votos de sus miembros si dicho estado ha tomado o no las medidas adecuadas y si publica o no su informe.

La publicación de dicho informe podrá efectuarse inmediatamente su inclusión en el Informe anual que la Comisión debe presentar a la Asamblea General de la Organización, en cualquier otra forma que la Comisión considere apropiada, lo mismo sucederá con las peticiones referentes a estados que no sean partes en la Convención.

D. OTRAS CONVENCIONES INTERAMERICANAS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Entre otras convenciones interamericanas sobre derechos humanos, están:

- La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1986.

- La Convención Americana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer de 1948, que contiene una sola cláusula sustantiva que a la letra señala:
- La Convención sobre Asilo territorial de 1954, que asegura el asilo por razones de persecución.

Cabe señalar, la existencia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, entidad no gubernamental, internacional y autónoma, de naturaleza académica dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los Derechos Humanos en el continente americano, con un enfoque interdisciplinario y global.

Este Instituto funciona en virtud de un convenio entre el gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que posee personalidad jurídica plena para los efectos de los derechos costarricenses y se le otorga inmunidad, excensiones y privilegios establecidos en el acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la OEA del 15 de mayo de 1949.

Entre su convenio constitutivo se incluyen derechos tales como el derecho de reunión, del niño, de la nacionalidad, participar en asuntos públicos y otros.

El convenio constitutivo fue ratificado por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el 28 de octubre de 1980.

En enero de 1983, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos creó el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, como una forma o departamento especializado.

CAPEL tiene como finalidades brindar a los gobiernos de toda América asesoría técnica y electoral, trabajar en la promoción de los derechos y los procesos electorales democráticos con un enfoque interdisciplinario teniendo en cuenta los problemas de continente americano.

Dentro de su estructura, cuenta con un Consejo, Comisión Permanente, Dirección Ejecutiva y la Conferencia de Carácter Académico Consultivo.

Por otro lado, el Instituto vincula sus funciones de enseñanza con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pudiendo colaborar incluso con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En 1983 se inauguró un curso anual que ha logrado un prestigio continental en el cual participan profesores y alumnos de todos los países del sistema.

El instituto realiza un conjunto de proyectos en el área de derechos humanos entre los principales encontramos proyectos sobre minorías en coordinación con la Universidad de las Naciones Unidas y el Colegio de México, el Proyecto sobre Protección Constitucional de los Derechos Humanos.

Realiza seminarios de capacitación y promoción de los Derechos Humanos, por ejemplo; en 1983, sobre Elecciones y Democracia en Centroamérica, Seguridad del Estado y Derecho Humanitario en América Latina, Comisiones de Derechos Humanos de 1984, Estado de Excepción y Capacitación de abogados en 1985, etc.

Independientemente de lo anterior, presenta publicaciones sobre los seminarios, mediante un Boletín informativo editado por el mismo Instituto, denominado "Cuadernos de CAPEL", sobre temas electorales, democracia y ciencia política.

A mayor abundamiento, se enlistan algunos instrumentos Regionales Americanos que en materia de Derechos Humanos ha ratificado México:

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".
2. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".
3. Convención sobre la Condición de los Extranjeros.
4. Convenio sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos.
5. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
6. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
7. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
8. Convenio Interamericano sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores.

9. Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.
10. Convención sobre Asilo.
11. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer.
12. Convención sobre Extradición.
13. Convención sobre Asilo Político.
14. Convención sobre Asilo Diplomático.
15. Convención sobre Asilo Territorial.
16. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer "*Convención de Belem Do Para*".

III. NACIONAL

En nuestro país la controversia sobre los derechos humanos ha estado presente desde la misma conquista. "Muy probablemente se inició con los sermones de protesta de Fray de Montesinos en las Antillas y en los trabajos de la junta de Burgos de 1512, en los que se discutían las garantías encaminadas a un trato humano de los indios."³⁰

"En 1537, el papa Pablo III dictó a petición del primer Obispo de Tlaxcala, un Breve en el que reconoció que:

Los indios occidentales y meridionales, así como los otros pueblos cuya existencia ha llegado recientemente a nuestro conocimiento, bajo el

³⁰CARILLO FLORES, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. Porrúa. México, 1981. p. 219.

*pretexto de su ignorancia de la fe católica... no pueden ser oprimidos como bestias brutas...dichos indios y todos los otros pueblos cuya existencia pueda venir con posterioridad al conocimiento de los cristianos, aunque estén fuera de la fe, no son y no deben ser privados de su libertad y de la posesión de sus bienes; al contrario pueden libre y lícitamente usar y gozar de esa libertad y posesión, y no deben ser reducidos a servidumbre...*³¹

Así, en la Nueva España encontramos Las Leyes de Indias, que protegían a la población indígena en contra de abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos.

A. ETAPA DE INDEPENDENCIA

"Don Miguel Hidalgo no llegó a plantearse la necesidad de reflejar la proclama de la independencia de México, en un documento constitucional; sin embargo, sus convicciones sobre los Derechos Humanos se expresaron apenas iniciada la lucha armada mediante dos Bandos, uno publicado en Valladolid y otro en Guadalajara, en diciembre de 1810, al tenor de los cuales declaró abolida la esclavitud.

³¹Op. Cit. p. 220.

*A todo aquel que después de expedido el decreto continuara conservando esclavos sería castigado con la pena de muerte.*¹³²

En la época independiente, en México, existieron diversos documentos que declaraban la existencia de los derechos fundamentales, como el Bando de Hidalgo del 6 de diciembre de 1810, el cual declara la libertad del hombre, prohíbe la esclavitud y el pago de tributos a cargo de los indios.

1. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA DE 1814

Desde 1810 diversos grupos habían emprendido la guerra por la independencia pero Morelos debido a sus éxitos militares logró la dirección del movimiento, convocando en 1813 a un Congreso Constituyente itinerante integrado por ocho diputados, ante los que presentó 23 puntos que preparó con el nombre de "*Sentimientos de la Nación*".

El seis de noviembre de 1813, dos meses después de convocados, en un acta solemne se hizo constar la Declaración de Independencia.

No obstante que debido a la guerra el Congreso se vio obligado a emigrar sufriendo modificaciones en sus integrantes, éste preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de *Decreto*

¹³²CARILLO FLORES, Antonio. *Los Derechos Humanos en México*. Revista Mexicana de Política Exterior, número 8 julio-septiembre de

Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como la *Constitución de Apatzingán*, documento que recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los "Sentimientos de la Nación".

*"En esta lucha ininterrumpida por los derechos humanos en México, que despierta con Hidalgo y continúa hasta nuestros días, ocupa un lugar privilegiado el documento preparado por José María Morelos..."*³³

Este documento "...no estuvo en vigor, pero fue el primer intento para organizar política y jurídicamente nuestro país"³⁴, debido a que amenazaba los intereses de los españoles que aún dominaban al país.

Como ya se notó, ésta Constitución, "...no es obra exclusiva del Siervo de la Nación; él mismo reconoció que los señores Rayón, Linceaga, Verduco, Bustamante, Coss, Quintana Roo, Murguía y Herrera, redactaron varias disposiciones del Decreto Constitucional; sin embargo, el eje de toda la declaración es de su autoría."³⁵

"El capítulo V de la Constitución, cuyo título fue de la igualdad, seguridad, prosperidad y libertad de los ciudadanos, comprende de los artículos 24 a 40. La primera de las disposiciones citadas estableció:

1985 p. 17.

³³MADRAZO, Jorge. *Un nuevo Enfoque Mexicano*. 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 29.

³⁴HERRERA ORTIZ, Margarita. *Manual de Derechos Humanos*. 2ª edición, Editorial Pac, S.A. de C.V. p.35

³⁵NOREIGA CANTÚ, Alfonso. "Las Ideas Jurídico-Políticas que Inspiraron las Declaraciones de Derechos del Hombre en las diversas Constituciones Mexicanas". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1974, p. 69-70.

La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, prosperidad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

"En el resto de los 15 artículos del capítulo V se contiene un catálogo de Derechos Humanos que no habría de exponerse con semejante brillantez en nuestro país sino hasta el 5 de febrero de 1857 en la última Constitución del siglo pasado."³⁶

Entre los derechos contenidos en el resto del capítulo pueden señalarse por orden, algunas garantías procesales como el derecho de presunción de inocencia y el derecho a ser oído, así mismo, se incluyeron el derecho a la cultura, a la educación y el derecho a la libertad de expresión.

Es de hacerse notar que dentro de éste capítulo en sus primeros artículos se hace referencia al abuso de autoridad cometido por los servidores públicos, precisando que la ley fija los límites de los poderes y las responsabilidades de los funcionarios públicos, calificando en el siguiente artículo de tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano, incluso las sanciones a que se haría acreedor el magistrado que incurriera en abuso de autoridad calificado por el mismo artículo como delito.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

³⁶ MADRAZO, Jorge. Op. Cit. p. 30

Lo anterior, nos da a entender que esas conductas se daban desde entonces, pues de lo contrario no habría necesidad de incluir estos artículos y que de no darse en nuestros días tampoco tendría razón de existir la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

B. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

El 27 de septiembre de 1821, las fuerzas insurgentes y el ejército virreinal llegaron al acuerdo de poner fin a la guerra, ya que México debía tener un proyecto de vida distinto del de España.

En esa fecha Iturbide al mando del ejército trigarante llegó a la ciudad de México y al día siguiente la Junta Provisional Gubernativa proclamó formalmente el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, determinado la forma de gobierno monárquica reproduciendo los principios del plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, proclamándose Iturbide emperador.

El 24 de febrero de 1822 se constituyó el primer Congreso Constituyente disuelto por Iturbide meses después, debido a la inestabilidad política de su autoritarismo y a que se vió en la posibilidad de ser despojado del trono, reinstalando de nuevo el Congreso en 1823 y declarándose la nulidad de su coronación.

Así, "...después del intento de Iturbide por constituirse "Emperador de México", varias personalidades de la época decidieron que para que el país tuviera estabilidad política, económica y social, debería contar con un orden jurídico que garantizara la paz social¹⁷, estableciéndose por el Congreso en enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación, optando por la forma *federativa*, promulgándose casi a finales de ese año la primera constitución de México Independiente denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en el que no se encontró un capítulo específico que agrupara a todos los derechos fundamentales pero sí proclamaba el ejercicio absoluto de la soberanía y autodeterminación.

Siendo ésta, una condensación de los principios de derecho consuetudinario inglés, de la constitución de Filadelfia y el derecho público español, en que se enuncian derechos humanos consagrados invariablemente en las constituciones posteriores o ulteriores, como libertad de pensamiento y prensa, la prohibición de tormentos en procesos o la detención arbitraria.

El acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, mantuvo la intolerancia religiosa a favor de la iglesia católica, determinó como ya se refirió la forma de estado federal inclinada al republicanismo, retomó la separación de poderes, depositó el poder ejecutivo en la persona del presidente de los Estados Unidos Mexicanos aparejado de la figura del vicepresidente, contempló el principio de no reelección .

¹⁷ Idem. p. 31

Por lo que hace a los derechos fundamentales, únicamente se refiere a la administración de justicia, estableciendo las garantías de igualdad, de no retroactividad, de igualdad ante los tribunales y por otro lado, consagraba la inviolabilidad del domicilio, la garantía de seguridad jurídica, el derecho de propiedad y el derecho de libre expresión.

*"Resulta oportuno indicar que la materia de derechos humanos era considerada propia de las legislaturas federativas de la época, desarrollándose amplias declaraciones de derecho humanos, destacando entre ellas las de Jalisco y Oaxaca."*³⁸

C. CONSTITUCIONALISMO DEL SIGLO XIX

La primera vigencia de la Constitución federal de 1824 fue realmente breve y terminó colapsándose en el marco de la lucha de los grupos políticos en un Estado Mexicano en proceso de formación.

En 1835 el órgano legislativo compuesto mayoritariamente por militares del partido conservador, en un verdadero golpe de estado, desconoció la Constitución de 1824 y en su lugar, se dictaron siete leyes constitucionales a las que en su conjunto se les conoce como la Constitución Centralista de 1836.

³⁸ *Ibidem*, p. 32

1. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

Dentro de las siete leyes de que se componía esta Constitución Centralista de 1836, encontramos la primera de ellas "...dictada el 15 de diciembre de 1835, fue una declaración de derechos humanos y de obligaciones y deberes de los mexicanos, entre otras garantías se establecieron varias de las correspondientes al proceso penal, la forma en que deberían practicarse los cateos, la garantía de legalidad, la libertad de tránsito, la libertad de imprenta, se restablecieron los fueros y privilegios del clero, la milicia y las clases económicas mas poderosas; se quebró el principio de sufragio universal, que venía desde la Constitución de Apatzingán y se estableció que sólo podrían votar los que superaran leer y escribir; se postuló la intolerancia religiosa aceptando como religión única a la católica, etc."³⁹

En el artículo 2º de la primera Ley señaló:

Son derechos del mexicano... no poder ser preso sino por mandamiento de juez competente exceptuándose el caso de delito infraganti, no poder ser detenido más de tres días por autoridad política ninguna, sin ser entregado con los datos para su detención a la autoridad política ninguna, sin ser entregado con los datos para su detención a la autoridad judicial.

³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1989*. 15ª ed. México, 1989. p. 205-208.

*"A la par del reconocimiento de tales derechos, se restablecieron los fueros y privilegios del clero, la milicia y las clases económicas más poderosas; se quebró el principio de sufragio universal, que venía desde la Constitución de Apatzingán, y se estableció que sólo podrían votar los que supieran leer y escribir; se postuló la intolerancia religiosa aceptando como religión única la católica, etc."*⁴⁰

Al firmarse las bases de Tacubaya el 28 de septiembre de 1841, se previó la convocatoria para que un nuevo Congreso Constituyente organizara a la nación "como mejor le conviniese".

Santa Anna fue designado nuevamente presidente y Bustamante abandonó el territorio nacional.

2. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Las revueltas internas entre federalistas del Partido liberal y centralistas del partido conservador no terminaron, sacudiendo al país la separación de Texas y la posibilidad de que Santa Anna intentara establecer una monarquía constitucional, entre otros acontecimientos.

⁴⁰Op. Cit. p.205-208.

"El 10 de abril de 1842 se llevaron a cabo las elecciones para el Congreso Constituyente habiendo favorecido la mayoría a los liberales moderados.

Dada la rivalidad con Santa Anna y la discusión federalismo-centralismo, no pudo la comisión de la constitución elaborar un proyecto único. Al proyecto oficial se agregó un voto particular elaborado por los señores Mariano Otero, Juan José Espinoza de los Monteros y Octavio Muñoz Ledo.

Ninguno de los dos proyectos que se elaboraron llegó a feliz término ya que el gobierno desconoció al Congreso y en su lugar integró una Junta de Notable que habría de dictar, el 12 de junio de 1843 las Bases de Organización Política de la República Mexicana que significaron un recrudescimiento del régimen centralista y que anuló la declaración de derechos humanos de la constitución de 1836, dentro de uno de los periodos más tormentosos que registra la historia de México."⁴¹

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sólo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en república centralista, suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba Santa Anna, instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta.

⁴¹ MADRAZO, Jorge. *Un nuevo Enfoque Mexicano*. 1ª edición, Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p. 34.

Consagró derechos a favor de los habitantes de la República, comprendiendo a mexicanos y extranjeros, a diferencia de la Constitución de 1836 que sólo se dirigió a los nacionales.

Reconoció como derechos de los habitantes de la República, el derecho a la libertad y la prohibición de la esclavitud, libertad de expresión, garantías procesales, derecho a la propiedad y al libre tránsito.

3. ACTA DE REFORMA DE 1847

En plena intervención norteamericana otro Congreso Constituyente, el 18 de mayo de 1847, sancionó el Acta Constitutiva y de Reformas, elaborado en base a un voto particular formulado por Don Mariano Otero. Mediante dicha Acta se puso en vigencia nuevamente la Constitución Federal de 1824, incorporándosele algunas modificaciones.

El Acta de Reforma de 1847 en su artículo 5º señalaba que:

“Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas”. En el voto particular de Mariano Otero se consigna la institución del Juicio de Amparo: “los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el

ejercicio y conservación de los derechos que les concedan la Constitución y las leyes contra todo ataque del poder del Estado".⁴²

Sin embargo, resulta aún más importante el artículo 25 en que se establecieron las bases del juicio de amparo con la conocida "Fórmula Otero", que versa sobre los efectos relativos de la sentencia de amparo:

"Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el cosa particular sobre le que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare."⁴³

4. PROYECTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA PROCURADURÍA DE POBRES DE 1847

El Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas de 1843 se opuso a Santa Anna y fue disuelto por un presidente interino, que después fue desconocido por el general José Joaquín Herrera quien a su vez ocupó el poder ejecutivo y reinstaló el congreso que destituyó a Santa Anna, haciéndolo huir a Cuba en destierro.

⁴² Idem. P.443 y s.

Ante la guerra con Estados Unidos de Norteamérica, el presidente manifestó su desesperación y simpatía con la monarquía solicitando el regreso de Santa Anna.

En plena guerra, con el país dividido en grupos políticos antagónicos y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, Santa Anna exigió al Congreso extraordinario constituyente el restablecimiento de la Constitución de 1824, aprobándose el Acta Constitutiva de Reformas el 10 de mayo de 1847.

Con dicha Acta se restableció el federalismo de manera formal, debido a que la Constitución de 1824 había sustituido a la constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde agosto de 1846, dicho restablecimiento se llevó a cabo con algunas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político; por ejemplo, contemplaba que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, quienes sólo podían y debían hacer aquello para lo que la Constitución les otorgara facultades, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas.

Estableció y precisó las garantías individuales para todos los habitantes de la República, implantó los derechos de petición y de amparo, reconoció las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad como derechos del hombre.

Es importante resaltar un antecedente institucional en materia de derechos humanos; se trata del "Proyecto para el Establecimiento de la Procuraduría de Pobres", presentado al H. Congreso del Estado de San Luis Potosí por el señor diputado Don Ponciano Arriaga de Leija. La creación de esta institución propició, en la práctica, la aparición de lo que podría denominarse el primer "ombudsman" mexicano en el año de 1847.

Con dicha institución, se pretendía contrarrestar la desprotección en que los pobres se encontraban ante las instituciones y sus representantes, hecho que marginaba del disfrute de sus derechos fundamentales aun amplísimo sector social.

La ley que creó la Procuraduría de Pobres, consagró la defensa de los derechos de las personas desvalidas cuando hubiesen sido afectadas "... sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropellía que contra ellos se cometa, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público".

Las quejas podían presentarse de palabra o por escrito.

Si la queja era procedente "... las autoridades respectivas procedían sin demora a decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo cuando sea justo o a decidir la no responsabilidad de la autoridad, funcionario o agente público..."

La Procuraduría de Pobres tenía a su disposición la imprenta del Estado para poner en conocimiento del público las conductas de las autoridades que desatendieran las quejas respectivas. Cualquiera de los tres procuradores, alternándose por semanas, visitarían juzgados, edificios públicos, cárceles y demás lugares en los que por algún motivo estuvieran en juego las suerte de los pobres y de oficio formulaba las quejas correspondientes. Todas las autoridades tenían la obligación de observar esa ley a fin de que la procuraduría pudiera cumplir con su objeto.

Es notoria la similitud de esta histórica institución mexicana con las actuales Comisiones de Derechos Humanos en nuestro país.

5. CONSTITUCIÓN DE 1857.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Alvarez que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso extraordinario en la Ciudad de México en 1856.

En 1857 fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente por el presidente Ignacio Comonfort, misma que no logró estabilizar al país, incluso el mismo presidente desconoció meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga y dar un golpe de estado, al encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos, a Benito Juárez entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la presidencia.

Dicha rebelión derivó en la llamada guerra de tres años, que se daba entre conservadores que desconocían la constitución y liberales que la defendían, emitiéndose una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma entre las que destacan las que establecen la separación de la Iglesia y el estado.

"La constitución de 1857 es el resultado del enfrentamiento de dos ideologías antagónicas, de dos cosmogonías con interpretaciones del universo diametralmente opuestas, es el producto del choque del México colonial con el México nuevo, es la consecuencia del combate de las ideas preludio de la lucha armada entre liberales y conservadores, entre los partidarios entre liberales y conservadores, entre los partidarios del cambio, del progreso, de la libertad de la igualdad y de la democracia y los sostenedores de la reacción, del retroceso, de la represión, del fuero del privilegio y de la oligarquía, conflicto en el que también participan los moderados, navegantes eclécticos entre dos corrientes embravecidas.

La carta constitucional de mediados del siglo pasado resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores, que opusieron la antítesis del retroceso y de la reacción; y por los

moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores en la acción, quienes propiciaron la síntesis con su indecisa actuación."⁴⁴

Así, otra aportación relevante de Don Ponciano Arriaga, fue el hecho de la elaboración de la Constitución de 1857, en virtud de que él presidió la Comisión de Constitución del Cuerpo de Diputados que elaboró el proyecto del texto de la Carta Magna, dicha Constitución en su artículo 1º textualmente dispuso: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".⁴⁵

Cabe destacar, que en la constitución de 1857 triunfa la ideología del reconocimiento y respeto de los derechos humanos, así "...en los artículos 1º a 29 del título I llamado de los Derechos del Hombre, nos encontramos agrupados los derechos fundamentales de los gobernados"⁴⁶, como un verdadero catálogo de derechos.

Destacando entre los anteriores artículos el 3º, que hace referencia a la enseñanza libre, en atención a que la Iglesia tenía el monopolio de la educación, el 7º que hace referencia a libertad de escribir y publicar escritos y finalmente el 123 que a la letra señala:

⁴⁴MADRAZO, Jorge. Op. Cit. P. 37

⁴⁵TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 573 y s.

⁴⁶HERRERA ORTÍZ, Margarita. *Manual de Derechos Humanos*. 2ª edición, Editorial. Pac. S.A. de C.V. p. 36

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religiosos y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

Primer Constitución que tiene un capítulo específico de Derechos Humanos que contenía la garantía de igualdad, libertad, propiedad, seguridad jurídica, el procedimiento de suspensión de las mismas en casos de emergencia, libertad para elegir la profesión que decida, libertad de expresión, abolición de la pena de muerte, garantías procesales, reguló el juicio de amparo, contempló un sistema de responsabilidades de servidores públicos incluyendo el juicio político.

D. LOS DERECHOS SOCIALES EN EL CONSTITUCIONALISMO REVOLUCIONARIO

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se inicia una nueva etapa en la historia del constitucionalismo mundial, donde México, inauguró lo que se conoce como Constitucionalismo Social, con la primera declaración de derechos sociales del mundo.

1. CONSTITUCIÓN DE 1917

Esta Constitución conocida como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta nuestros días reconoce y establece tanto garantías individuales como derechos sociales.

En su artículo 1º, capítulo primero denomina a los derechos fundamentales garantías individuales, dicho capítulo comprende del artículo 1º al 29, "...en los que nos encontramos con la novedad de las garantías sociales que se hallan diseminadas por toda la Constitución, fundamentalmente en los artículos 27 y 123 del texto de nuestra Constitución vigente".⁴⁷

El artículo 27 en un primer momento incluyó una nueva expresión de la propiedad entendiéndola como función social, representando la conquista jurídica de una de las clases desprotegidas históricamente, los campesinos, quienes reclamaron tierra y libertad y quienes fueron escuchados elevándose a rango constitucional dicho reclamo.

Mientras que el artículo 123 estableció un listado de garantías para la clase trabajadora.

Esta constitución es la primera Carta Política que incorpora los Derechos Humanos reconocidos a nivel mundial junto a los derechos tradicionales heredados por las constituciones francesas revolucionarias, por la Carta de las Colonias Inglesas Americanas y sus respectivas enmiendas.

Si revisamos el contenido de los artículos 3º, 27, 28 y 123 de la Carta Magna podemos encontrar los Derechos Humanos o derechos individuales, económicos, sociales, así en cuanto a la *igualdad personal*, tenemos:

⁴⁷ Op. Cit. p. 37.

Artículo 1°. Todo individuo en México gozará de las garantías constitucionales;

Artículo 2° Prohibición de la esclavitud;

Artículo 4° Igualdad entre varón y mujer, a decidir de manera libre sobre el número y esparcimiento de sus hijos;

Artículo 12° No se concederán títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios; y

Artículo 13° Ninguna persona o corporación puede tener fuero.

En cuanto a la *libertad*, tenemos:

Artículo 5° Libertad de trabajo;

Artículo 6° Libertad de trabajo;

Artículo 7° Libertades de la persona humana, persona cívica, social, libertad de prensa y asociación;

Artículo 10° Posesión de armas;

Artículo 10° Libertad de tránsito;

Artículo 15° Prohibición para celebrar tratados e extradición contra reos políticos, esclavos;

Artículo 24° Libertad de intimidad y de cultos.

En cuanto a *Seguridad jurídica*, tenemos:

Artículo 8° Derecho de petición;

Artículo 13° Prohibición para ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales, y Garantías de el procesado consagradas en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 23 principalmente.

Ahora bien, de la misma manera en cuanto a los *derechos sociales*, se considera al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad, estos derechos otorgan a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades, medios de protección.

Por lo que hace a la *proscripción de la tortura*, los artículos 19 y 22, establecen que será castigado por las leyes y reprimido por las autoridades, todo mal tratamiento que se cause en la aprehensión o en prisión, molestia que se infiera sin motivo legal.

En cuanto al mismo tema, quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, marca, azotes, palos, tormento y cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Existe incluso una Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Por otro lado, en cuanto a los *derechos culturales* encontramos el derecho a la preservación de monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, incluso

podemos observar Ley Federal sobre Monumentos y Zonas arqueológicas, artísticas e históricas de 1972.

Sobre el *derecho a la vivienda*, podemos encontrar en el artículo 4º constitucional, el derecho que tiene toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, incluso la propia Ley Federal de la Vivienda, las leyes y reglamentos del INFONAVIT.

Sobre el derecho a la *salud*, encontramos también en el artículo 4º constitucional párrafo tercero que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, regulado a su vez por la Ley General de Salud e incluso organismos especializados en la misma, como; la Secretaría de Salubridad y Asistencia, IMSS, ISSSTE, DIF, como órgano preventivo para el Desarrollo Integral de la Familia.

Dentro de los *derechos políticos de la mujer* el artículo 35 constitucional hace referencia a la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer de Nueva York, 1953 y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer de Bogotá en 1948.

Independientemente de lo anterior, existen organismos vinculados con la protección a los derechos humanos de los ciudadanos, como la Procuraduría Federal del Consumidor, órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyas funciones son de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos

e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley.

E. LA INCORPORACIÓN DE NUEVOS DERECHOS HUMANOS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Desde el 8 de julio de 1921 fecha en que se publicó en el Diario Oficial la primera reforma constitucional a la fecha, nuestra ley fundamental de 1917 ha tenido más de 375 modificaciones, independientemente de su magnitud, importancia o contenido, algunas de ellas han servido para fortalecer el régimen de los Derechos Humanos.

Donde los principales derechos humanos que se han incluido en el texto original de la Constitución de 1917 son:

- a) La igualdad jurídica de la mujer y el hombre (art. 4º, 1974);
- b) Protección legal en cuanto a la organización y desarrollo de la familia (art. 4º, 1974);
- c) Derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de los hijos (art. 4º, 1974);
- d) El deber de los padres de preservar el derecho de los menores a satisfacciones de sus necesidades de salud física y mental (art. 4º 1980);
- e) El derecho a la protección de la salud (art. 4º, 1983);
- f) El derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (art. 4º, 1977);
- g) Derecho a que los tribunales emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial (art. 17, 1987);

- h) Readaptación social del delincuente a través del trabajo, capacitación para el mismo y la educación (art. 18, 1965);
- i) Separación entre hombres y mujeres para compurgar penas (art. 18, 1965);
- j) Establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores (art. 18, 1965), y
- k) Traslado de reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en el extranjero y a su vez de los de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal o fuero común en el D.F. a su país de origen o residencia (art. 18, 1977).

Lo anterior, en atención a que el estado mexicano no ha permanecido ajeno a la nueva corriente internacional de protección y defensa de los derechos humanos, ya que ha aprobado y ratificado la mayoría de las declaraciones e instrumentos sobre la materia, tanto de aplicación universal como regional.

A principios de 1980, se consideró la conveniencia de que nuestro país se convirtiera en estado parte de una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, recomendándose su estudio a la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, así como a la Procuraduría General de la República y una vez concluido el estudio intersecretarial el 4 de diciembre de 1980, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para la aprobación respectiva de siete instrumentos internacionales antes precisados y que son:

1. Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos de 1966;

2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966;
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969;
4. Convención de Naciones Unidas sobre Derechos Políticos de la Mujer de 1952;
5. Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer de 1948;
6. Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer de 1979, y
7. Convención Interamericana sobre Asilo territorial de 1954.

"Todos ellos, aprobados por el senado y ratificados por el Presidente en 1981, ante la ONU y la Organización de Estados Americanos respectivamente."⁴⁸

Para 1987 se ratificaron dos instrumentos mas, la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Finalmente en 1990 se ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Lo anterior, ya que en atención a dichos documentos internacionales nuestro país ha tenido que reformar su Constitución que es la Carta Magna, para que acorde con ellos, sean respetados los derechos en ellos contenidos.

⁴⁸ MADRAZO, Jorge. *Temas y Tópicos de Derechos Humanos*. 1ª edición. México, 1995. P. 17.

Con relación a la aplicación de los tratados internacionales en el territorio mexicano, es preciso señalar que los Estados Unidos Mexicanos forman parte de la ONU y de la OEA, por lo cual puede adoptar cualquier documento de carácter declarativo o bien adherirse a cualquier tratado, emanado de estos organismos o sus órganos subsidiarios, según convenga a sus propios intereses.

El párrafo primero del artículo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada el 2 de enero de 1992, señala que un tratado es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, cualquiera que sea su denominación y mediante el cual México asume compromisos, de conformidad con la fracción primera del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que señala que los tratados internacionales deberán ser aprobados por el Senado siendo ley suprema de toda la Unión, cuando esté de acuerdo con la misma, en términos del artículo 133 de la misma Carta Magna ya precisado.

CAPÍTULO TERCERO

NUEVA POLÍTICA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y LA FIGURA DEL OMBUDSMAN

Resulta incontrovertible la afirmación de que la consolidación del proceso de modernización de México requiere, necesariamente, el que se respeten, protejan y tutelen de manera más efectiva los Derechos Humanos de todos cuantos vivimos en este país.

Esta convicción se ha materializado, en muy distintas direcciones y vertientes, renovando a la luz de las exigencias de la realidad el discurso, la legislación y la práctica de gobierno cotidiana.

La nueva política en materia de Derechos Humanos se ha traducido en reformas legislativas tanto en el plano sustantivo como adjetivo, es decir, se han actualizado varias de las garantías individuales tradicionales, fundamentalmente las correspondientes al procedimiento penal y al propio tiempo, se han creado nuevas instituciones para proteger y defender de forma más eficiente los Derechos Humanos.

La actualización de la legislación de los Derechos Humanos se ha referido no sólo a los civiles y políticos, sino también a los económicos y sociales, incluso al momento de hacer la revisión este trabajo, se encuentran en debate en el seno del Poder Constituyente Permanente un conjunto de reformas a la Constitución, con el objeto de atender estos y otros temas relacionados.

En el ámbito de las garantías sociales, se reformó el artículo 27 constitucional con el fin de que, dentro del mismo espíritu que le imprimieron los constituyentes de Querétaro, se desplegara una auténtica seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y se generara mayor productividad en el campo. Asimismo, se modificaron entre otros artículos, el artículo 3º constitucional con el fin de hacer obligatoria la enseñanza preescolar y secundaria y en una adición sin precedente en la historia constitucional de México, el artículo 4º se enriqueció con el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas de México así como de sus principales derechos.

La mayor innovación dentro del aspecto adjetivo de los Derechos Humanos, o sea, en el campo de su protección y tutela, se dio con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990 y posteriormente, con su constitucionalización y previsión de todo un sistema no jurisdiccional de protección a esos Derechos que mas adelante se revisará con precisión.

No obstante ello, el juicio de amparo creado a mediados del siglo XIX, ha sido instrumento privilegiado de los gobernados para defender sus garantías constitucionales. Este recurso de naturaleza jurisdiccional, de origen profundamente mexicano, se sigue y se seguirá considerando como nuestra principal arma para la defensa de nuestros derechos e intereses.

Al lado del juicio de amparo y como un instrumento complementario que no pugna ni desmerece en nada a dicho recurso jurisdiccional, se creó la figura del

Ombudsman. A ambas instituciones las animan los mismos propósitos, pero el cumplimiento de esa responsabilidad se realiza a través de procedimientos de naturaleza distinta.

Con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones análogas de las entidades federativas, México se ha sumado a la corriente internacional del Ombudsman, institución que hoy existe, bajo diversas denominaciones en más de 50 países del mundo.

El favorable impacto que el Ombudsman ha tenido en el área de la protección a los Derechos Humanos, ha hecho que esta figura se utilice para afrontar otro tipo de transgresiones legales; tales son los casos de la Procuraduría Agraria y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que, en parte, desarrollan actividades de Ombudsman especializados.

El tema de los Derechos Humanos ocupa hoy en día uno de los más amplios espacios en las expresiones de la opinión pública. Para corroborar lo anterior, basta analizar el número y amplitud de las noticias, comentarios y editoriales que a diario se publican o difunden en los medios de comunicación tanto escritos como electrónicos.

Otro dato singular es la proliferación de los organismos no gubernamentales de Derechos Humanos que sobre todo en los últimos dos años se han formado.

I. CONCEPTO

A la institución del Ombudsman se le ha identificado de diversas maneras, atendiendo al propio idioma del país donde se incorpore y/o a la decisión de sus autoridades políticas. Así en Inglaterra se le conoce como Comisario Parlamentario, en Francia el *Médiateur*, en España el Defensor del Pueblo, en Canadá el *Privacy Commissioner*; Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala y Costa Rica; Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles en Polonia.

"En su acepción etimológica la palabra sueca ombudsman se integra por los vocablos "ombud" que significa el que actúa como vocero o representante de otro y "man" hombre.⁴⁹ Así, significa representante, cuya función es ser comisionado, protector, mandatario o representante del Pueblo y por lo tanto supervisor de la actuación pública para corregir los actos de mala administración pública, que afecten derechos de los ciudadanos.

La diversidad de matices que adquiere en las distintas legislaciones dificulta la elaboración de un concepto válido universalmente, sin embargo, se puede anotar que el ombudsman es definido como aquel "... magistrado encargado en ciertos países de

⁴⁹ Roccattí, Mireille. *Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México*. Comisión de Derechos Humanos del estado de México. 1ª edición, México, 1996. P. 83.

*examinar las quejas formuladas por los ciudadanos contra las autoridades administrativas*⁵⁰.

En nuestro país los juristas Jorge Carpizo; Héctor Fix Zamudio y Magdalena Aguilar Cuevas, coinciden en definir al ombudsman como un organismo cuyo titular o titulares son funcionarios públicos de alto nivel, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, quienes actúan con independencia pero son responsables ante el Poder Legislativo y que con el auxilio de personal técnico poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones o quejas de los gobernados respecto a las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad y retraso manifiesto en la resolución, con motivo de esa investigación pueden proponer sin efecto obligatorio, subsanar la acotada violación. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos de gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentos que consideren necesarios para mejorar los servicios públicos respectivos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y DOCTRINARIOS

La cada vez más compleja sociedad contemporánea demanda más y mejores servicios públicos, justicia social, seguridad jurídica y desarrollo económico, político y social en todos sus aspectos. En esta constante y activa dinámica social se presenta una infinidad de problemas y circunstancias que de una u otra forma afectan el pleno ejercicio

⁵⁰ De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Vigésimo quinta edición. Edit. Porrúa, México, 1998, p. 389.

de los derechos fundamentales de los individuos; lo que da lugar a que los gobiernos procuren la creación de instituciones adicionales que coadyuven a fortalecer los sistemas legales de protección y defensa de los derechos fundamentales, en la búsqueda permanente por alcanzar el pleno desarrollo de la dignidad de la persona humana y en atención a las políticas internacionales de que participan.

En México existe una larga tradición jurídica por el reconocimiento constitucional de los derechos humanos como ya se revisó en capítulos anteriores; desde su vida independiente se logró establecer en sus Constituciones, principalmente las de 1857 y 1917, importantes catálogos de derechos de libertad, de igualdad, de seguridad y propiedad; así como los órganos de control de los actos del poder público a efecto de garantizar o restituir los referidos derechos cuando éstos hubiesen sido conculcados.

La principal institución mexicana protectora de los derechos humanos y de las garantías individuales que prevé el orden jurídico mexicano, es el Juicio de Amparo, establecido constitucionalmente desde 1847. Esta institución que tiene como objeto evitar y suspender los abusos del poder público, anulando comportamientos contrarios o que atenten contra las garantías individuales establecidas en la misma Constitución y en otras leyes, sigue siendo ejemplo no sólo en Iberoamérica.

Al lado de este Juicio de Amparo se han establecido otros instrumentos para la defensa de los gobernados como son los recursos administrativos y la creación de

Tribunales Fiscales y Contenciosos Administrativos, como medios de control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa local y federal.

Estas instituciones han llegado a saturarse de trabajo de tal manera que los procedimientos son lentos y costosos, no estando al alcance de la mayoría de la población; ya que para acceder a ellos se requiere de asesoría legal por la cual deben pagar; lo que propicia la comisión de constantes actos ilegales y arbitrarios por parte de la autoridad que generalmente no se impugnan.

Aunado a lo anterior, en las últimas dos décadas, se han multiplicado los organismos oficiales y la administración pública ha crecido, con lo cual aumenta la posibilidad de que ocurran controversias entre la autoridad y los particulares, resultando indispensable el establecimiento de otros mecanismos más ágiles para presentar quejas contra dichas arbitrariedades, por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos.

La sociedad y los gobiernos de muchos países se han dispuesto a entablar una lucha frontal contra la impunidad, a fin de fortalecer el Estado de Derecho; con ese afán, en México se pretende arraigar la institución del Ombudsman en la confianza de cuantos habitamos este país, con la finalidad de que cada día exista un mejor servicio de la administración pública y una mejor procuración e impartición de justicia, tarea con la que el Ombudsman viene a cooperar.

La eficacia de esta figura jurídica está garantizada con los fundamentos que puntalan y sostienen su existencia, a cuyo análisis particular se procede a continuación.

1. INDEPENDENCIA

Sin olvidar que el Ombudsman es un organismo público, es necesario puntualizar que no guarda relación jerárquica con ningún otro órgano o autoridad gubernamental y que los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, establecen como facultad legislativa o parlamentaria la de formular directrices generales para el Ombudsman, lo que no significa que puedan interferir en la forma en que éste resuelve cada uno de los casos.

Por lo anterior, cabe aclarar que no es un cuarto poder, sino una institución a la que el gobierno supremo, a través de los poderes confía la realización de algunas actividades dirigidas a la atención y satisfacción de las demandas públicas, pertenecientes a una materia y ámbito jurídico determinados, para lo cual debe conferírsele autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo las acciones que practica y las resoluciones que emite, independencia que debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal, presupuesto, amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente a fin de que se realicen estas funciones lo mas eficientemente posible.

B. AUTONOMÍA

La autonomía de la figura jurídica en estudio, es otro fundamento o requisito base consistente en la separación orgánica, administrativa, financiera y técnica a la vez de la administración central, por lo que no está sujeta a decisiones jerárquicas de ésta.

Consecuentemente, en ejercicio de su autonomía el Ombudsman no debe recibir instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público sobre el desempeño de sus atribuciones.

La autonomía generalmente es otorgada por la ley que le da origen; sin embargo, no basta ese argumento legal, ya que en cada caso, el Ombudsman debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional, desplegando para lograrlo toda la fuerza y energía que deriva de la autoridad moral que lo sostiene, apoyándose siempre en la voluntad soberana de la sociedad civil, ya que en la medida en que se minimiza la autonomía, de hecho o de derecho, pierde la fisonomía y la existencia real, en detrimento de la eficacia esperada en el cumplimiento del objetivo para el cual se crea la Institución.

C. IMPARCIALIDAD

Es importante recordar que la idea del Ombudsman es mejorar la convivencia social, fundamentada en la seguridad cotidiana; busca ampliar los medios para proteger

los derechos de la sociedad y extender la cultura del respeto a la dignidad humana con el fin de evitar que se desvíe la aplicación de la ley por actitudes o conductas que puedan violentarla.

Bajo ese razonamiento ontológico se encuentra la imparcialidad del Ombudsman, entendida como el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas por tener algún interés personal, o resolver ilegalmente sin la debida fundamentación jurídica y sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.

Debemos recordar que el Ombudsman no surge como adversario de otras instituciones, autoridades o servidores públicos, sino como coadyuvante con éstos, representante de los habitantes de un conglomerado social determinado frente al poder público, cuando han sido trastocados sus derechos, por lo cual no actúa contra aquéllos, sino contra la mala administración pública cuando esto ocurre.

La imparcialidad debe ser aparejada con la racionalidad, ya que una vez que el ombudsman está estudiando un caso en concreto, debe comprender los motivos y causas que ostenta la autoridad o servidor público para actuar de una u otra forma, para así cuando analiza los fundamentos jurídicos y los confronta críticamente con la queja que le presenta el afectado, resuelva conforme a Derecho y en atención a los Derechos Humanos.

D. CELERIDAD

La celeridad se refiere a una actuación inmediata y eficaz, a la rapidez con que se resuelve un número considerable de conflictos a través de un procedimiento poco formal como lo es que se lleva ante un Ombudsman, ya que su naturaleza le permite responder a las expectativas de justicia de la sociedad frente a los actos lesivos del poder público.

Cabe señalar que la celeridad en la actuación está fundamentada positivamente en nuestra Carta Magna, en cuanto establece en su artículo 17 que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, base con la que el Ombudsman intenta realizar su función simplificando trámites, desarrollando un procedimiento sencillo, flexible, poco formalista y eminentemente antiburocrático.

E. GRATUIDAD

Los servicios que ofrece a la sociedad son gratuitos, de manera tal que al solicitar su intervención, el afectado no eroga gasto alguno, basta con la determinación de presentar la queja.

Esta institución ofrece un mecanismo de defensa civil que sin ser inquisitor, atiende al quejoso sin que medie interés pecuniario alguno ya que su profundo sentido

humanitario debe ser accesible para todos, sin importar el estrato social al cual se pertenezca.

F. NEUTRALIDAD POLÍTICA

En atención a su condición de imparcialidad, le está impedido el acceso al ámbito político electoral; pues ser apartidista implica ausencia de participación en procesos de elección, por lo tanto, el titular o los titulares que lo presiden no participan en grupos ni en partidos políticos.

"La independencia y autonomía que posee, la mantienen incólume ante los cambios que la política genera en los poderes del Estado. La neutralidad política es una condición necesaria para estar en aptitud de constituirse en componedor o mediador entre el gobernante y el particular; ya que en caso contrario, faltando a su deber de imparcialidad, pudiera simpatizar y apoyar con su actuación a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le ocasionaría desavenencia con personas o grupos partidistas diversos; impidiéndole, por tanto, el cumplimiento de su objetivo principal."⁵¹

⁵¹ Roccanti, Mirelle. Op. Cit. p. 92

G. CONSTITUCIONALIDAD

Desde su origen en Suecia, el ombudsman surgió en la Constitución de ese país, desde entonces ha venido capitalizando la fuerza moral que necesita para cumplir con su papel de mediador entre el gobierno y la sociedad.

*"A la sociedad le interesa que el derecho sea el hilo conductor de la actividad pública, y sea la Ley Suprema la que determine las formas y procedimientos para dirimir conflictos sociales, de ahí la relevancia incuestionable de la constitucionalidad del ombudsman."*⁵²

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS A. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El origen del Ombudsman lo encontramos en Europa teniendo como antecedente la figura del "Justitie Kansler", que fue instituido por el Rey sueco en el siglo XVI, como un delegado de la Corona, cuya función era la de supervisar la correcta aplicación de las leyes por parte de los servidores públicos. Posteriormente la figura del Ombudsmann surgió en la Ley Constitucional Sueca del seis de junio de 1809, que en su artículo 96 reconocía la figura del *Justitie Ombudsman*, representado por un funcionario designado por el Parlamento, con el objeto inicial de vigilar la actividad de los tribunales. La Constitución Sueca conserva esta institución, y actualmente es regulada por el nuevo documento constitucional denominado "instrumento de gobierno" en vigor desde 1975, que de conformidad con el modelo original es un funcionario dependiente del

Parlamento, pero con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afectan sus derechos e intereses legítimos, con el propósito de obtener un pronto arreglo, o bien, en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones a las propias autoridades administrativas; que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que rinden al propio órgano legislativo.

Durante más de cien años fue el Ombudsman una institución exclusiva sueca, circunstancia que no resulta extraña en atención a que estaba hecha a la medida de aquel sistema, trascendido su función histórica con diferentes denominaciones a diversos países.

*"Los países que primeramente llevaron a cabo la introducción de esta institución fueron los países escandinavos, vecinos de Suecia"*³², llegando en poco tiempo a Europa, Africa, Asia, Oceanía y América, debido a que es un instrumento que ha servido para controlar el desvío en el ejercicio del poder a favor de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas, en la actualidad existe una institución similar a la del ombudsman en mas de 50 países.

En Finlandia dos años después de obtener su independencia, el gobierno en su afán de brindar una mayor protección a los ciudadanos en la medida que las autoridades

³² Op. Cit. p. 93.

³³ González Pérez, Luis Raúl. *La Figura del Ombudsman*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM. México, 1995. p. 2

intervenían cada vez con mayor frecuencia en la vida de los individuos, introdujo en la Constitución de 1919 la institución del Ombudsman conforme al modelo Sueco.

En Dinamarca la aparición del Ombudsman se debió al aumento considerable de las funciones de las autoridades administrativas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, ya que no existía una protección suficiente para los ciudadanos en contra de los abusos del poder, errores y arbitrariedades por parte de las autoridades que causaban una mala administración pública. En 1946 el Comité Parlamentario que había sido establecido para el estudio de las reformas a la constitución propuso la institucionalización de un ombudsman siguiendo con el modelo nacido en Suecia.

Por otro lado, apenas creado el estado de Israel, estableció un "Contralor de Estado en 1949, al cual se le facultó para inspeccionar a entidades administrativas, sobre todo en aspectos financiero, su nombre corresponde al jefe del Ejecutivo y está sujeto a la propuesta de un Comité del poder legislativo.

Una vez concluida la segunda guerra mundial, surge en 1952 el Ombudsman Noruego para las fuerzas armadas, tendiendo como modelo básico al Ombudsman militar sueco.

La primera instauración de un Ombudsman fuera de la península escandinava fue en la República Alemana en 1957, con el establecimiento de un Ombudsman militar que

inició sus actividades en 1959, que aunque es un órgano subordinado al Parlamento, sólo realiza funciones de fiscalización de las fuerzas armadas.

El 1962 Noruega crea un Ombudsman para los asuntos administrativos civiles a nivel nacional y en el mismo año, Nueva Zelanda expide una ley donde se establece la institución escandinava a nivel nacional bajo el nombre de "Comisionado Parlamentario".

Es hasta 1966 cuando tiene lugar el establecimiento de los Ombudsman, en países considerados en vías de desarrollo, tales como Guayana y Tanzania, cuya peculiaridad, en ambos casos, consiste en que el Ombudsman es un órgano designado por el Jefe del Poder Ejecutivo.

Canadá es el país que ha instituido al Ombudsman con mayor entusiasmo. Las primeras provincias canadienses en introducirlo fueron Alberta y New Brunswick, en 1967, mientras que en Quebec, la Ley del Ombudsman fue aprobada en 1968; para seguir muchas otras provincias. Actualmente todas las provincias canadienses, excepto la Isla Edward, tiene Ombudsman en operación.

En el Reino Unido, la ley del Comisariado Parlamentario por el cual se creaba el Ombudsman, entró en vigor el 1º de abril de 1967; cuya característica fundamental de sus homólogos escandinavos, fue el acceso indirecto a dicho órgano, es decir, los miembros de la Cámara de los Comunes fungen como intermediarios entre el público y el Comisionado Parlamentario, debiendo analizar la queja y transmitirla al Comisionado

para que éste realice la correspondiente investigación ante la autoridad a la que se le imputa la conducta indebida y como resultado de la misma, formule un dictamen que se envía al mismo diputado que la solicitó.

Austria logra, en 1971, implantar el Ombudsman a nivel provincial por medio de una Ley, creándose en 1976 el Ombudsman federal con sede en Camberra.

En la India, el Ombudsman solo existe a nivel local, recibe el nombre de *Lokpal* y es designado por el Gobernador, pero dicho nombramiento está sujeto a la aprobación previa del Parlamento y del Ministro de Justicia. Los Ombudsman auxiliares denominados *lokayotas*, son electos también por el Presidente quien esta condicionado a consultar al *Lokpal*.

Francia instituye un Ombudsman bajo la denominación de *Médiateur* en 1973. Electo su titular por el jefe de Gobierno, solo es destituable por causa justificada, calificada por el consejo de Estado; al igual que su homólogo británico es de acceso indirecto, ya que no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o senador, con la petición de que las transmita al *Médiateur* y dichos representantes sólo lo hacen si considera que es de su competencia.

Italia instauró, a nivel regional, varios Ombudsman con el nombre de Difensore Cívico, el primero de ellos fue establecido en la ley Regional Toscana No. 8 aprobada en enero de 1974.

Asimismo, el cargo de Ombudsman en Portugal fue denominado promotor de Justicia y se previó en la Constitución democrática que entró en vigor en abril de 1976, reformada en 1982. El primer Ombudsman fue designado por el presidente de la República, previendo la Constitución que los futuros Ombudsman debían ser electos por el Parlamento.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 54, creó la figura del Defensor del Pueblo, designado por las Cortes Generales (poder legislativo), para la defensa de los derechos de los particulares y para supervisar la actividad administrativa, mientras que en Holanda se han creado Ombudsman en las ciudades de la Haya (1979) y Rotherdam (1976-1983), así como a nivel nacional (1982).

En la República de Irlanda, el cargo se creó en la Ley de 1980.

Los países en vías de desarrollo, desde la década de los setenta, han establecido paulatinamente Ombudsman o figuras jurídicas semejantes, las cuales han enfatizado su papel de defensores de derechos humanos ante actitudes arbitrarias provenientes de la burocracia; así por ejemplo se crearon entre otros, el de Zambia en 1973; el de Nigeria y Nueva Guinea en 1975, el de Trinidad y Tobago en 1976, el de Dinamarca en 1978; el de Filipinas en 1979; el de Ghana en 1980 y el de Sri Lanka en 1981.

En Estados Unidos la diversidad de Ombudsman y cuasi Ombudsman que ha florecido es amplia, contiene entre otros el clásico modelo de Ombudsman Parlamentario establecido en los estados de Hawai (1967), Nebraska (1969), Iowa (1972) y Alaska (1975).

El ejemplo del Ombudsman ha cundido en nuestro continente, por lo que hoy existe en Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guayana, Honduras, Jamaica, Puerto Rico, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, entre otros.

Las necesidades administrativas locales, como la publicidad realizada por los existentes Ombudsman y por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; lograron que a partir de la década de los sesentas comenzara prácticamente el afán por implementar una situación que se ha calificado como *Ombudsmania*.

Cabe mencionar que América latina tiene tres organismos que agrupan diferentes ombudsman nacionales:

Asociación Iberoamérica del Ombudam, Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuraduría Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, cuyo fin es servir como espacio y foro para el desarrollo de las relaciones de cooperación entre los ombudsman iberoamericanos, permitir entre ellos intercambio de experiencias, apoyos, así como procurar el fortalecimiento y exposición de la cultura de derechos humanos, y el Instituto latinoamericano.

B. EN EL AMBITO NACIONAL

*"La preocupación por proteger procesalmente a los Derechos Humanos en México es muy antigua. En 1840, a nivel local y siete años después al federal, se creó un recurso constitucional para defenderlos: el Juicio de Amparo, en el cual la sociedad mexicana confía por su alto índice de efectividad. El Juicio de Amparo es y continuará siendo la columna vertebral de la defensa de la Constitución y de los Derechos Humanos. El Ombudsman viene a auxiliar y a cooperar con él con una misma finalidad: que cada día exista una mejor procuración e impartición de justicia en nuestro país."*⁵⁴

Con mucha posterioridad a los manejos que se legalizaron en nuestro país a raíz de la toma de conocimiento del Ombudsman, se ha hecho referencia con insistencia a la creación por Ponciano Arriaga, en el siglo pasado, de la "Defensoría de los Pobres" que data de 1847 y cuyo objetivo era, según el tenor literal del discurso que la funda, "Defenderlos de la injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen frecuentemente, ya por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos agentes públicos"; pero no sólo eso, sino principalmente, "mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo, atender a la modificación y reforma de sus costumbres, y promover cuanto favorezca a su ilustración y mejor estar" siendo este el primer intento de figura jurídica semejante al ombudsman sueco.

Sin embargo, no habiéndose implementado con hondura esta institución, más bien quedó como un propósito humanitario del Movimiento de Reforma de origen liberal en nuestro país.

Como puede observarse en el artículo 97 de la Constitución de 1917 se dispuso en nuestro país la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia nombrara a uno o varios comisionados especiales, ya sea de oficio o a petición del Ejecutivo Federal, de las Cámaras de la Unión o de un gobernador de Estado, para "averiguar conductas de algún juez o magistrado federal", o bien "algún hecho o hechos", siempre que esa indagación pudiera traducirse en el examen de la constitucionalidad o legalidad de: una garantía individual, una violación de voto público o de algún otro posible delito castigado por la ley federal.

A la fecha, el artículo 97 constitucional, en sus párrafos segundo y tercero con algún punto aclaratorio en los párrafos cuarto y quinto, conservan la estructura de lo dispuesto desde 1917, si bien ha quedado suprimida en la época actual la posibilidad de que esos comisionados especiales indaguen o instauren una investigación de un delito federal, en estricto cumplimiento de los artículos 21 y 102 de la propia Constitución, ya que la facultad persecutoria de los delitos se instaura a manera de monopolio en las instituciones del Ministerio Público, tanto federal como local.

Así, actualmente el artículo 97 aún establece la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana nombre comisionados especiales de entre sus miembros, de Jueces de Distrito o Magistrados de Circuito (como verdaderos Ombudsman) a petición de parte interesada o de oficio, para que indaguen la violación a garantías individuales o del voto público; esto último sólo en casos en que a juicio de la propia Suprema Corte pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Sistemáticamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha rehusado utilizar esta atribución constitucional, probablemente por comprender las altas consecuencias jurídicas y sociales de la misma, por lo cual no es atrevido afirmar que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país ven con patente repugnancia una tarea que no emprenden porque la facultad es discrecional y no obligatoria.

Me parece importante apuntar que en los primeros días de enero de 1946 se utilizó por primera y única vez, esa facultad, con resultados positivos. En esas fechas, a solicitud del Partido Acción Nacional, se plantearon los acontecimientos trágicos ocurridos en la Ciudad de León, Guanajuato, en donde intervinieron las fuerzas públicas, produciendo muertos y heridos, que alarmaron a la sociedad.

En los inicios de 1976 se puede señalar la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, creada como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es el

de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, desencadenándose la creación de diversos organismos entre los que se pueden citar; la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León del 13 de enero de 1979, la Procuraduría de Vecinos del Estado de Colima, creada el 21 de noviembre de 1983, la Defensoría de los Derechos Universitarios⁵⁵ cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 3 de enero de 1985, la Procuraduría para la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca, de 1986; la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero de 1987, la Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes de 1988, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del estado de Querétaro de 1988, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal de 1989.

Cabe hacer la aclaración de que no todos los organismos responden estrictamente al modelo del Ombudsman sueco, ni se desarrollaron efectivamente, pero son un antecedente de la figura del Ombudsman que México adoptó como una necesidad social, para beneficio de los gobernados que encuentran en él una instancia mas para exigir que sus derechos sean respetados. Creándose en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado del Gobierno Federal con el objeto de proteger, observar, promover el estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

⁵⁵ Ver. Cuadernos de Legislación Universitaria. No. 2. Nueva época. Defensoría de los derechos universitarios. México, 1999.p. 18.

CAPÍTULO CUARTO

SISTEMA NACIONAL NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS(CNDH)

ANTECEDENTES

Aunque a nivel local y municipal se pueden mencionar como antecedentes los referidos en el capítulo anterior, en este punto se hará referencia en particular a los antecedentes de la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en donde se puede mencionar como el más remoto antecedente administrativo a la Dirección General de Derechos Humanos creada en 1988 dentro de la Secretaría de Gobernación, encargada de atender las reclamaciones ciudadanas por violaciones a las garantías y prerrogativas fundamentales, seguida de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en 1989.

Bajo los principios del pleno respeto a las garantías fundamentales, emprender la lucha abierta y frontal contra la impunidad y el reconocimiento de que nadie puede estar por encima de la Ley, el Presidente de la República, asumiendo la existencia de problemas en el adecuado cumplimiento de los Derechos Humanos, emitió el 5 de junio de 1990 un Decreto mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En los términos de dicho decreto se le dio la naturaleza a la Comisión Nacional como la de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con la responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos, facultándola para establecer mecanismos

de prevención, atención y coordinación, y para salvaguardar los Derechos Humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encontrasen en el territorio nacional, esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De manera muy específica se otorgó competencia a la CNDH para "...elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos".⁵⁶

Con este estatuto jurídico, la Comisión Nacional empezó a laborar y como seguramente sucede al arranque de cualquier institución, el inicio de las actividades de la CNDH no resultó sencillo. Las críticas no se hicieron esperar; hubo quien consideró que su naturaleza de organismo desconcentrado restaría a la Comisión la independencia necesaria para cumplir auténticamente su función y sólo se ocuparía de maquillar la imagen de México en el extranjero mientras que algunos más la vieron como una moda efímera y pasajera.

Después de un año y medio de creación, cuando hubo consenso, se logró dotarle de base constitucional, mediante el Decreto respectivo, así se aseguró su permanencia en la vida constitucional, dicho documento se publicó el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución General de la República, para elevar a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos, facultando al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados en la esfera de sus respectivas competencias para establecer organismos

especializados tanto en el ámbito nacional, en el que ya cumplía ese fin la CNDH, como en el ámbito de las entidades federativas y en el Distrito Federal para conocer 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 esos derechos; además con la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Con la adición constitucional antes referida se instituyen en México lo que con justa razón se ha denominado: "*sistema nacional no jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos*"; que constituye una nueva y diferente garantía de la justicia constitucional mexicana, al lado de otras tan importantes como es la institución el juicio de amparo, que como ya se revisó, es el recurso procesal que históricamente ha sido instrumento privilegiado para la defensa de las garantías constitucionales.

II. MARCO JURÍDICO.

ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL APARTADO B Y SUS REFORMAS.

El 28 de enero de 1992, como ya se apuntó, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición al artículo 102 apartado B de la Constitución General de la República, elevado a rango constitucional la protección y defensa de los Derechos Humanos en México.

¹⁶ Fracción III, artículo 3° del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desoconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

Del contenido de esta disposición, se desprenden los siguientes principios o elementos básicos:

A) "El sistema de protección a los Derechos Humanos establecido por el artículo 102 apartado B, no sustituye o elimina a ninguno de los otros que prevé la Constitución General de la República, por el contrario, viene a enriquecerlos y complementarlo como una nueva y distinta garantía de la justicia constitucional mexicana, específicamente dentro del campo de la jurisdicción constitucional de la libertad como lo denomina Mauro Cappelletti".⁵⁷

B) La adición constitucional es respetuosa de la estructura Federal del Estado, desarrollando un esquema eminentemente federalista de protección a los Derechos Humanos por la vía del Ombudsman.

De esta suerte, en cada una de las entidades federativas deberá existir un organismo protector de los Derechos Humanos que tenga las características propias que la Constitución señala y que conocerá de presuntas violaciones a los Derechos Humanos provenientes de autoridades o servidores públicos del fuero común.

⁵⁷ FLX ZAMUDIO, Héctor. *Protección procesal de los Derechos Humanos, Protección jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991. p. 24.

El organismo nacional de protección a los Derechos Humanos (CNDH) conocerá, en primera y única instancia, de presuntas violaciones a los derechos fundamentales cometidas por autoridades o servidores públicos de la Federación.

C) La CNDH actuará como órgano de revisión en caso de presentarse inconformidades por las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos protectores de los Derechos Humanos de los estados, es decir, el organismo nacional será competente en primera instancia, tratándose de violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos federales y en segunda instancia, tratándose de autoridades o servidores públicos estatales y municipales, si mediara inconformidad y en los términos que establece su Ley Orgánica.

D) Las recomendaciones que formulen los organismos protectores de los Derechos Humanos, tanto el nacional como los estatales, serán autónomas, es decir, serán producto de la independencia del órgano, el que para arribar a conclusiones sólo podrá basarse en la fuerza de las evidencias y las convicciones que las pruebas arrojen.

Las recomendaciones precisamente por eso se les denomina así, tienen el carácter de no vinculatorias, esto significa que no existe la posibilidad de aplicarlas y cumplirlas imperativamente, si no está de por medio la voluntad de la autoridad o servidor público a la que se dirigieron.

E) Tres materias están exceptuadas de la competencia de los organismos rectores de los Derechos Humanos: la electoral, la laboral y la jurisdiccional.

F) La Comisión Nacional de Derechos Humanos no podrá conocer de las quejas que pudieran darse por violaciones cometidas por autoridades o servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación. Esta excepción es de orden global, es decir, nunca podría haber sido respecto de asuntos propiamente jurisdiccionales, pero en los términos del artículo 102, tampoco podrá darse si la naturaleza de las violaciones es del orden administrativo.

Una vez reformada la Carta Magna, el Congreso de la Unión aprobó la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, siendo este ordenamiento el que precisa la naturaleza jurídica de la institución, sus atribuciones, competencia y procedimientos, entre otros asuntos que mas adelante se revisaran.

El 12 de noviembre de 1992 en complemento a su normatividad se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Reglamento Interno de la Comisión Nacional*, que previamente había sido aprobado por los miembros del Consejo de la propia Institución.

El 13 de septiembre de 1999 se reformó el apartado B del artículo 102 en comento, otorgando a la CNDH *autonomía* de gestión y presupuesto, por lo tanto actualmente la Comisión cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios.⁵⁸

III. OBJETO

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, previstos en el orden jurídico mexicano; es decir, los que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones locales, en las leyes ordinarias y en los tratados y convenios internacionales celebrados por México, aprobados por el Senado y ratificados por el Gobierno, en virtud de que el artículo 133 de la propia Carta Magna los considera como derecho interno.

IV. COMPETENCIA

La competencia de la Comisión Nacional de conformidad con la Constitución y la Ley, está determinada de dos formas: de manera positiva, que son los casos en que sí tiene competencia y de manera negativa que son los supuestos específicos en que la Comisión no tiene competencia para intervenir.

⁵⁸ Ver párrafo 4º apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. COMPETENCIA NEGATIVA

A) La Comisión no puede intervenir en los asuntos *electorales*, esto, en lo referente a la organización, administración, calificación, desarrollo y vigilancia de los procesos comiciales, en virtud de que ello significaría para un órgano técnico como es la Comisión en su calidad de Ombudsman como ya se revisó, participar en un proceso que llevaría indudablemente a una sobrepolitización y que implicaría de alguna manera, para unos y para otros, una pérdida de confianza en la institución, lo cual redundaría en el trabajo básico que ha desarrollado la Comisión en la protección a garantías a la vida, a la libertad y a la dignidad.⁵⁹

B) La Comisión no puede intervenir en el caso de conflictos *laborales* en donde exista una controversia, ya sea individual o colectiva entre trabajadores y patrones, que esta sea susceptible de una composición jurisdiccional; es decir, en aquellos casos en que las juntas de Conciliación y Arbitraje, independientemente de que su adscripción sea al Poder Ejecutivo y no el Poder Judicial, desarrolla materialmente una función jurisdiccional; por tanto es una limitación a la competencia de la Comisión Nacional.⁶⁰

C) La Comisión no puede intervenir en los casos de sentencias definitivas y en los asuntos *jurisdiccionales* de fondo. Demostrando así su naturaleza de Ombudsman, pues si tuviera capacidad para revisar las sentencias o para intervenir en los asuntos

⁵⁹ Véanse artículos 102 apartado B párrafo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7° fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 124 fracción IV de su Reglamento Interno.

⁶⁰ Véanse artículos 102 apartado B párrafo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7° fracción III de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 20 y 124 fracción III de su Reglamento Interno.

jurisdiccionales de fondo, se convertiría en un tribunal de instancia, lo cual vendría a quebrantar por completo el orden jurídico mexicano. Pero no solamente no puede conocer de asuntos con sentencias que no admiten ningún otro recurso, sino que tampoco puede valorar la parte fundamental del desarrollo jurisdiccional. En consecuencia la Comisión no puede, por ejemplo, cuestionar la forma como un juez ha valorado las pruebas, ni cuestionar si es correcta o incorrecta la pena que ha impuesto el juez en una sentencia.⁶¹

D) Los asuntos de naturaleza agraria, que sean de la competencia de la Procuraduría Agraria, serán turnados de inmediato notificando al quejoso tal situación, excepto aquellos actos meramente administrativos.⁶²

E) Los asuntos ecológicos, serán remitidos de inmediato a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, previa notificación al quejoso, excepto aquellos casos en que se trate de quejas por error, deficiencia u omisión de la misma Procuraduría, en que se afecte a una comunidad y no a una persona en particular y que no sean aspectos técnicos o científicos.⁶³

F) Cuando se trate de asuntos de competencia de una Comisión Estatal de Derechos Humanos.⁶⁴

⁶¹ Véanse artículos 102 apartado B párrafo 3º de la Constitución Política, 7º fracción II de la Ley Comisión Nacional de Derechos Humanos, 19, 21 y 124 fracción I de su Reglamento Interno

⁶² Véanse artículos 22 y 23 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁶³ Véanse artículos 24 y 25 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

2. COMPETENCIA POSITIVA

A) De las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102 apartado B de la Constitución.⁶⁵

B) Presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, Federal del Consumidor y Federal de Protección al Ambiente, cuando los actos u omisiones puedan ser refutados como de autoridad y en atención a lo señalado dentro de la competencia negativa.⁶⁶

C) Cuando en un mismo hecho estuvieren involucradas autoridades de la Federación como de las entidades federativas o municipios.⁶⁷

D) Quejas por violaciones a los Derechos Humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de trasgresión de tales derechos.⁶⁸

E) En segunda instancia en vía de recurso.⁶⁹

⁶⁵ Véanse artículos 102 apartado B párrafo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

⁶⁶ Véase artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

⁶⁷ Véase artículo 17 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

⁶⁸ Véase artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 28 de su Reglamento Interno

⁶⁹ Véase artículo 29 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁶⁹ Véase artículo 55 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno.

F) En el ejercicio de la facultad de atracción cuando se trate de asuntos importantes que incidan en la opinión pública y/o trasciendan el interés de la entidad federativa.⁷⁰

En suma la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene competencia para conocer de aquellos asuntos en que se violen derechos humanos por parte de algún servidor público o autoridad, no pudiendo intervenir en asuntos electorales, laborales, jurisdiccionales y ecológicos de fondo o en aquellos casos en que exista la competencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en caso de que la autoridad que vulneró los derechos humanos sea estatal y no federal, salvo aquellos casos en que se este inconforme con la resolución o actuación de la misma.

V. ATRIBUCIONES

Entre sus principales atribuciones de conformidad con el artículo 6º de su Ley con relación al 15º del Reglamento Interno, a la letra se señalan las siguientes:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;
2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal o cuando los particulares o algún otro

⁷⁰ Véase artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

3. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, 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;

4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere el punto anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
7. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
8. 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;
9. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e Internacional;
10. Expedir su Reglamento Interno;
11. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;
12. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

13. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos;

14. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

15. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se podrían dividir en dos, las que se tienen para atender su organización y funcionamiento, es decir el interior del organismo y las que se pueden ejercer para brindar servicio a la sociedad, el exterior del mismo, que para este trabajo son las más importantes, siendo estas las de conocer, investigar, emitir resoluciones sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos, sea en forma de conclusión, recomendación o amigable conciliación, así como el propiciar el estudio y respeto de los derechos humanos.

VI. FUNCIONES

En atención al artículo 15 del Reglamento Interno de la misma Comisión, las funciones son las establecidas por el artículo 6º de su Ley, por lo tanto, se encuentran integradas con las facultades referidas en el punto anterior.

Cabe precisar que los órganos encargados de cumplir con las funciones de la Comisión Nacional son:

a) El Consejo

Sus funciones son seis, tres de ellas lo convierten en el órgano supremo de la Comisión, ya que le permiten definir los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su Reglamento Interno y dictar las normas internas de la institución. En las otras tres, colabora con su Presidente: opina sobre el proyecto de informe anual, solicita información adicional sobre los asuntos en trámite o resueltos y conoce el informe sobre el ejercicio presupuestal.

b) El presidente de la CNDH

Cuyas facultades pueden clasificarse en dos categorías:

1) Jurídico-administrativas, como son ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y personal bajo su autoridad, dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el desempeño de las funciones de la Comisión; distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno; elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma.

2) Típicas del Ombudsman, como son aprobar y emitir las recomendaciones, enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo, celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los Derechos Humanos, realizar propuestas generales para la mejor observancia de los Derechos Humanos en el país.

c) La Secretaría Ejecutiva

Sus funciones consisten básicamente en proponer al Consejo y al Presidente las políticas generales para las relaciones de la CNDH con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales de Derechos Humanos; realizar estudios sobre tratados y convenciones en la materia, anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos; y colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental.

d) Los Visitadores Generales

Cuyas funciones serán: recibir o rechazar quejas o inconformidades, iniciar y concluir la investigación sobre las mismas; formular los proyectos de recomendación y en los casos que la naturaleza del asunto lo permita, propiciar la amigable composición

La Ley distingue entre los Visitadores Generales, quienes dirigirán las investigaciones y los adjuntos que tendrán a cargo la operatividad de las mismas.

VII. TRAMITE DE UNA QUEJA O PROCEDIMIENTO DE QUEJA

La Comisión Nacional cuenta con un procedimiento no jurisdiccional para la atención de las quejas, el cual tiene como principios generales la brevedad y sencillez, inmediatez, concentración y rapidez, principios que se pueden aglutinar bajo el rubro de "simplificación".⁷¹

Cabe aclarar que este procedimiento es y puede ser paralelo a los jurisdiccionales, esto implica que independientemente de que se presente una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el quejoso puede vía civil, penal, administrativa, laboral, incluso a través del amparo, hacer valer sus derechos ante otras instancias, sin que se interpongan entre sí.

⁷¹ Véase artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 9° de su Reglamento Interno.

Antes de estudiar el procedimiento que sigue la atención de una queja, es necesario precisar que la CNDH puede conocer de asuntos a través de dos vías, de oficio por ser un asunto relevante como ya se anotó con anterioridad o por denuncia de cualquier persona que tenga conocimiento de violaciones a Derechos Humanos; cualquiera que sea la forma en que la Comisión tenga conocimiento, se da atención a la misma.

En cuanto a la *presentación de la queja*, está legitimada para presentar una queja por violaciones a Derechos Humanos, cualquiera persona que sepa que ha ocurrido dicha violación, es decir, cualquier ciudadano, sea o no sea, quien haya sufrido la violación a esos derechos.

Se debe distinguir siempre entre lo que es un quejoso y lo que es un agraviado: agraviado es aquella persona en contra de quien se comete un acto en el que se presume una violación a sus Derechos Humanos, mientras que quejoso es la persona que en representación de otra que ha sido afectada en sus garantías, acude a la Comisión Nacional a denunciar ese acto violatorio.

De acuerdo a lo anterior, cuando el agraviado este privado de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. También pueden presentar quejas las

organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en cualquier caso, pero principalmente tratándose de algún incapacitado.⁷²

Para que la CNDH pueda tramitar una queja, ésta deberá:

- Ser presentada por escrito en las instalaciones de la CNDH, presentarse de manera personal o enviarse por correo, ya que sólo en casos urgentes se admitirán las quejas no escritas que se formulen por otro medio de comunicación como el teléfono, fax o internet. Asimismo, pueden presentar su queja oralmente, los menores de edad o personas que no pudieran escribir.

- Dirigirse a la CNDH o a su Presidente, Doctor José Luis Soberanes Fernández y solicitar expresamente la intervención de este Organismo Nacional.

- Estar firmada o presentar la huella digital del interesado; la CNDH no admite comunicaciones anónimas. Por ello, si en un primer momento, el quejoso no se identifica o firma su escrito de queja, deberá ratificarlo dentro de los tres días siguientes a su presentación.

- Contener los datos mínimos de identificación, como son: nombre, apellidos, domicilio y, de ser posible, un número telefónico en el que se pueda localizar a la persona

⁷² Véanse artículos 25, 27 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 83 de su Reglamento Interno.

a la cual le han sido o le están violando sus derechos fundamentales o, en su caso, se deberán proporcionar los datos de la persona que presenta la queja.

- Contar con una narración de los hechos que se consideran violatorios a los derechos humanos, estableciendo el nombre de la autoridad presuntamente responsable.

- Entregarse, de ser posible, acompañada de todos los documentos con que la persona cuente para comprobar la violación a los derechos humanos.

Es importante mencionar, que todos los servicios que la CNDH proporciona son gratuitos; para solicitarlos no es necesaria la asesoría de un abogado, ya que este Organismo Nacional cuenta con el personal capacitado para auxiliar, orientar y asesorar jurídicamente a quien lo requiera.⁷³

Cabe hacer la aclaración de que la queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de una infracción grave a los derechos fundamentales de la persona y a la vida, así como a la integridad física y psíquica o de hechos que por su naturaleza puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las

⁷³ Véanse artículos 27, 28, 30 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 79 de su Reglamento Interno.

anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.⁷⁴

Una vez recibido el escrito de queja, la Dirección General de Quejas y Orientación, a través de su personal revisa cada uno de los escritos y los documentos que se integrarán a los expedientes ya iniciados, además de auxiliar y asesorar en la elaboración de los mismos, ya que en aquellos casos respecto de los cuales la CNDH no es competente para tramitarlo o en los cuales no se traten violaciones a los Derechos Humanos, deberá proporcionar al interesado la información correspondiente para que éste acuda ante la autoridad o servidor público a quien le corresponde conocer el caso, lo que realizará de igual forma, cuando el asunto sea competencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

La anterior Dirección General cuenta con personal de guardia, que se encarga de recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes, así como de proporcionar cualquier tipo de asesoría o información durante las 24 horas del día los 365 días del año.

Retomando el trámite de la queja, la Dirección precisada, lo registra en una base de datos y le asigna un número de folio, para canalizarla a la Coordinación de Procedimientos Internos de la Visitaduría correspondiente, quien a su vez previa revisión de los directores, la turna al Visitador Adjunto, abogado que en lo sucesivo se encargará del trámite del mismo.

⁷⁴ Véanse artículos 26 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 84 de su Reglamento Interno.

Una vez que el abogado tiene en su poder la queja, se inicia una primera etapa denominada de calificación, en la que el visitador adjunto estudia en un plazo de 72 horas el documento a fin de decidir si esa queja efectivamente puede presumirse como violatoria de Derechos Humanos o si, por el contrario, los hechos allí descritos no constituyen una violación a los mismos, o si lo que ha narrado el quejoso y las pruebas que ha aportado no son suficientes como para llegar a una de las dos anteriores determinaciones, de ser procedente, orientará jurídicamente al quejoso.

De acuerdo con la calificación, los actos subsiguientes varían. Si se determina que no existe violación de derechos humanos por estar en presencia de una causa de incompetencia, será rechazada de inmediato y se le informa al quejoso la causa de la incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de tal suerte que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación.

Si la queja no tiene los suficientes elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, entonces se le requieren inmediatamente al quejoso por escrito o vía telefónica, de manera que se pueda determinar cual es el curso que el asunto debe tomar, en caso de que exista la posibilidad de que la autoridad señalada pudiera aclarar los hechos simultáneamente a que lo haga el quejoso se le solicita información en colaboración.⁷⁵

Por otra parte, si se determina que los hechos son presumiblemente violatorios de Derechos Humanos, se envía al quejoso un acuerdo de admisión de la instancia, señalándole el nombre del Visitador Adjunto encargado del trámite del expediente, se gira un oficio "petitorio" a la autoridad que se señala como probable responsable a efecto de que en un plazo de quince días naturales presente un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, es lo que diríamos en materia de amparo, un informe justificado, en caso de no obsequiarlo en el plazo referido, se le enviará un segundo oficio "recordatorio" señalando un término igual al anterior y si pese a ello no lo presenta se darán por ciertos los hechos.

Regresando al momento en que se gira el primer oficio petitorio, en este se solicita a la autoridad que acompañe a su comunicación con toda la documentación con que cuente y que permita aclarar los hechos referidos por el quejoso, a fin de que la Comisión Nacional se pueda imponer toda la trayectoria del problema; se solicita de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; se practican visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio de su personal técnico profesional; se cita a las personas que deban comparecer como peritos o testigos y se efectúan todas las demás acciones que conforme a derecho se juzguen convenientes para el mejor conocimiento del asunto.⁷⁶

En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, el Presidente de la Comisión Nacional o los Visitadores Generales o

⁷⁶ Véanse artículos 37 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 97 de su Reglamento Interno.

Adjuntos y los funcionarios de las Visitadurías deberán establecer de inmediato la comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico, para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.⁷⁷

El Visitador General tiene facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, así como la producción de daños de difícil reparación a los afectados, debiendo solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Las medidas precautorias o cautelares pueden ser de conservación o restitutorias y son aquellas acciones o abstenciones previstas como tales en el orden jurídico mexicano y que el Visitador General puede solicitar a las autoridades competentes para que sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos.⁷⁸

Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán por un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días. Durante ese lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo.⁷⁹

⁷⁷ Véanse artículos 34, 38 y 39 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 97, 98 así como 107 de su Reglamento Interno.

⁷⁸ Véase artículo 99 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁷⁹ Véanse artículos 40 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como 99, 112, 113 y 114 de su Reglamento Interno.

⁸⁰ Véase artículo 115 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En aquellos casos que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, los plazos para el envío de la información podrán ser reducidos.⁸⁰

La Comisión Nacional realiza las investigaciones con su propio personal, si dependiera de algún órgano extraño para hacerlas, no sería independiente ni tendría la seguridad de que las mismas han sido realizadas adecuadamente, principio esencial a la naturaleza del Ombudsman. Salvo aquellos casos en que la Comisión Nacional llegara a necesitar algún apoyo especial, lo solicita y lo pone en conocimiento de la opinión pública.

En este punto cabe hacer la aclaración, de que la forma de trabajo de la CNDH consiste en investigaciones realizadas por sus "Visitadores Adjuntos", que son miembros del personal profesional que labora en las Visitadurías Generales con un nombramiento específico como tales, incluidos los peritos en medicina forense, criminología y otros que resulten necesarios para el trabajo de la Comisión Nacional. El Presidente de la Comisión Nacional, como los Visitadores Generales y los Visitadores Adjuntos, tienen fe Pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional.⁸¹

Durante la fase de investigación de la queja, los Visitadores Generales, los adjuntos o los funcionarios que sean designados al efecto, podrán presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos sean

⁸⁰ Véanse artículos 34 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 99 de su Reglamento Interno.

⁸¹ Véase artículo 68 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

necesarios, hacer las entrevistas personales pertinentes, sean autoridades o testigos, así como proceder al estudio de los expedientes o documentos necesarios.⁸²

Las investigaciones que realiza la Comisión Nacional para dictar sus resoluciones, requieren de la información oportuna que rinden las autoridades o servidores públicos, así, el solicitarla constituye un derecho mientras que para las autoridades y servidores públicos una obligación proporcionarla, en los términos que la propia ley.⁸³

Los medios coercitivos que establece la Ley para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula son de tres tipos: responsabilidad penal y administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos obligados por actos u omisiones durante el trámite de una queja o con motivo de ella; si estas actitudes llegasen a configurar un delito, la Comisión Nacional podrá denunciarlo; sanciones administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación y amonestación pública o privada por conducto del titular de la dependencia de que se trate.

84

Otro tipo de sanción es la prevista en el artículo 38 de la Ley, toda vez que ante la falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la

⁸² Véase artículo 39 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁸³ Véanse artículos 43 y 44 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁸⁴ Véanse artículos 70 al 73 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como 107, 109 y 110 de su Reglamento Interno.

queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario, además de la responsabilidad respectiva.

Los particulares que también incurran en delitos o faltas durante los procedimientos de la Comisión Nacional serán denunciados por ésta ante las autoridades correspondientes.⁸⁵

Una vez integrado el expediente, se estudian y analizan todos los oficios, documentos y constancias que obran en el mismo, con la finalidad de allegarse de todos los elementos de convicción para intentar o proponer la solución del problema (artículo 41 de la Ley), para declarar la no responsabilidad de la autoridad, someterlo a amigable conciliación o emitir una Recomendación a la autoridad que ha violado un Derecho Humano.⁸⁶

Ahora bien, los expedientes de queja que hubieran sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas:

a) Por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada, para lo cual se debe tener presente las causas de no competencia ya revisadas, en particular el hecho de que en la violación de un derecho humano, siempre debe existir la actuación o negligencia de una autoridad o servidor público. Si se trata de relaciones

⁸⁵ Véase artículo 71 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁸⁶ Véanse artículos 44 y 49 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 123 de su Reglamento Interno.

entre particulares podrá existir responsabilidad civil o penal, pero no una violación de derechos humanos.

b) Por orientación jurídica al quejoso, en aquellos casos en que de las quejas no se desprendan violaciones de Derechos Humanos, pero si de normas prescritas en distintos ordenamientos jurídicos o que por ejemplo constituyen delitos que deben ser denunciados ante el Ministerio Público, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explicará de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución, señalando el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso. A dicha dependencia se le enviará un oficio en el cual se señala que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General deberá solicitar de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anexa al expediente respectivo.⁸⁷

Lo anterior significa que a pesar de que no existen violaciones a garantías individuales, se estudia si el problema es civil, penal, administrativo, laboral y se le indica al quejoso ante que autoridad debe recurrir. Esta no es una función propia de ombudsman, sin embargo ante la ausencia en México de instituciones de seguridad social, es algo que la Comisión Nacional desarrolla con gran entusiasmo aún y cuando le toma buena parte de su tiempo.

Véase artículo 95 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

c) Por desistimiento del quejoso, que opera únicamente cuando claramente por escrito solicita la no continuación del procedimiento por convenir así a sus intereses.

d) Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento, contenido un primer supuesto en el artículo 37 de la ley que determina que si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permiten la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de los requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

El otro supuesto de falta de interés está contenido en el artículo 102 del Reglamento que establece que se podrá hacer del conocimiento del quejoso la respuesta de la autoridad en aquellos casos en que exista una contradicción evidente entre lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad; en que la autoridad le da al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación y en todos los demás en que se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad. De no haber respuesta se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre cuando resulte evidente que la autoridad en su respuesta se ha conducido con verdad.

Lo anterior obedece a la idea de que si ya no existe interés del quejoso en el seguimiento de su asunto es inútil que el expediente siga abierto indefinidamente. Excepcionalmente estos expedientes se pueden reabrir, una vez que se hayan analizado las causas del original desinterés y encontrando fundada la petición. La determinación

correspondiente se hace del conocimiento del quejoso y de la autoridad señalada como responsable, sí a ésta se le pidieran informes durante la integración del expediente.⁸⁸

e) Por acumulación de expedientes de queja, en aquellos casos en que se reciben dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, elaborándose el acuerdo respectivo debidamente notificado a todos los quejosos por escrito.⁸⁹

f) Resuelto durante el proceso, es decir, por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

En cuanto al procedimiento de amigable conciliación, se puede precisar que en éste, la violación a los Derechos Humanos no ha sido trascendente, pues el servidor público no actuó de manera dolosa sino culposa, pero se requiere de una solución pronta y expedita. En estos casos se pone en marcha una solución por *Amigable Composición*, es decir, soluciones de mediación. Lo que se hace es proponerle a las autoridades un camino rápido para solucionar el problema informándose así al quejoso; si éste y la autoridad están de acuerdo en esa forma de resolver el problema, es de esa manera como se intenta su terminación.

⁸⁸ Véase artículo 103 del Reglamento Interno de la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁸⁹ Véase artículo 82 del Reglamento Interno de la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El procedimiento de amigable composición está debidamente regulado en el Reglamento Interno, manteniendo siempre el respeto a los derechos humanos que se consideren afectados

g) Por emitirse una recomendación, instrumento similar a la sentencia, que se envía a la autoridad responsable de violación de Derechos Humanos en la que se hace referencia a los hechos, a las evidencias, a la situación jurídica del caso en ese momento específico y el análisis técnico jurídico.

La Comisión Nacional expide una Recomendación después de haber llegado a la conclusión de que es competente para conocer lo planteado; de que ha seguido el procedimiento que para tales casos señala su Ley y Reglamento, en los cuales se encuentra previsto un periodo de investigación y valoración de pruebas; es decir, después de que se han desahogado todas las etapas del procedimiento, de que se trató de resolver por amigable conciliación, siempre y cuando no sea un asunto grave.⁹⁰

Una vez suscrita la recomendación por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y expedida, se notifica a la autoridad a la que va dirigida para que tome las medidas necesaria para su cumplimiento y se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión así como de otros medios de comunicación, debiendo el Organismo Nacional dar seguimiento y verificar su cumplimiento en forma total.

⁹⁰ Véase artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En ningún caso la Comisión Nacional tiene competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o parte en la averiguación previa sobre el contenido de la Recomendación; lo anterior la convertiría en coadyuvante de la autoridad a la que se dirigió la Recomendación, lo cual es ajeno a sus fines y se desvirtuaría su capacidad y actuación como Ombudsman.⁹¹

A la autoridad que recibe la recomendación, le corresponde jurídicamente realizar las investigaciones del caso para responder a la Comisión si atiende o no la recomendación,⁹² entendiéndose que la autoridad o servidor público que haya aceptado una recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento.⁹³

VIII. ESTRUCTURA

Los órganos encargados de cumplir con las funciones de la Comisión Nacional, de acuerdo con los artículos 30 y siguientes del Reglamento Interno de la misma, son los siguientes:

1) El Consejo

⁹¹ Véanse artículos 139 y 140 del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁹² Véanse artículos 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 137 de su Reglamento Interno.

⁹³ Véase artículo 138 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Órgano colegiado de la CNDH, integrado por 10 miembros de reconocido prestigio designados por el Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Sus miembros deben ser mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos y cuando menos siete de ellos no ocupar un cargo o comisión públicos, entre estos se incluye al Presidente de la Comisión, quien contará con un Secretario Técnico.

El cargo de Consejero se desempeña de manera honorífica, por lo tanto, deben ser personas de notorio prestigio moral e intelectual pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social, así, este Consejo es plural y constituye una aportación mexicana a la institución del Ombudsman en el mundo.⁹⁴

2) El Presidente de la CNDH

Los requisitos que la Ley impone para la designación del titular de este cargo son cuatro:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos,
- Tener 35 años de edad como mínimo,
- Gozar de buena reputación,⁹⁵
- No desempeñar simultáneamente otro cargo público o privado, incluyendo el ejercicio de su profesión, excepto por actividades académicas.⁹⁶

⁹⁴ Véanse artículos 17 a 20 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del 46 al 56 de su Reglamento Interno.

El titular de la Presidencia de la CNDH sólo podrá permanecer en su cargo 4 años y ser reelecto por un período adicional (artículo 11° de la Ley).

3) La *Secretaría Ejecutiva*

El nombramiento del titular de ésta, está a cargo del titular de la Comisión, para lo que se deberán cubrir los requisitos de ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y tener más de 30 años.⁹⁷

La Secretaría Ejecutiva es el órgano responsable de proponer al Consejo Consultivo y al Presidente de la Comisión Nacional las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la CNDH ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Aunque tradicionalmente se ha considerado como el área internacional de la CNDH, la Secretaría Ejecutiva tiene facultades y obligaciones tanto en el ámbito exterior como en el interno. Así, tiene a su cargo promover y fortalecer las relaciones con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos; realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en la materia; preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional habrá de entregar a los órganos competentes y los estudios que los sustentan; colaborar con la Presidencia de la CNDH en la preparación de los informes

⁹⁷ Véase artículo 9° de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

anuales, así como de los especiales, y enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional.

Hasta el mes de julio de 2000, el Centro de Documentación y Biblioteca (CDyB) dependió de la Secretaría Ejecutiva, que inició el proyecto de digitalizar una parte importante de su acervo con el objeto de poder ofrecer la primera "biblioteca virtual" en materia de Derechos Humanos en México. Ya se encuentran disponibles sus registros en la sección correspondiente "vitrina" de Internet, y en breve, se empezarán a incorporar las primeras obras. Sin embargo, con el objeto de integrar los servicios que ofrece la CNDH en materia de promoción de los Derechos Humanos (impartición de cursos, labor editorial, el Centro Nacional de Derechos Humanos, etc) y a fin de agrupar las diversas áreas con funciones en común para la producción de un trabajo más completo, el Presidente de la CNDH dispuso que el CDyB se integre a la Secretaría Técnica, lo que se encuentra en proceso.

La Secretaría Ejecutiva cuenta con una publicación mensual que aparece en español con el título de *Carta de Novedades*, y en inglés como *Newsletter*, con el objeto de dar a conocer la actividad y los temas de interés de la CNDH. Organiza también, todos los meses a lo largo del año, ciclos de conferencias nacionales e internacionales, para sensibilizar a la sociedad sobre el tema de los derechos humanos de grupos específicos de la población, como son los migrantes, los discapacitados, los enfermos, etc.

* Véase artículo 12 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por encargo del Presidente de la CNDH, la Secretaría Ejecutiva es responsable de varios programas para nuestros grupos vulnerables: migrantes, discapacitados, de la tercera edad, y VIH-Sida.

4) La *Secretaría Técnica*

Órgano fundamental para el funcionamiento del cuerpo colegiado de la CNDH, responsable de brindar a sus miembros el apoyo necesario para el desarrollo de sus actividades.

Entre las tareas que realiza se encuentra la de proponer el proyecto de acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, además de remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, órdenes del día y el material indispensable para la realización de las sesiones.

En cuanto a la promoción de los Derechos Humanos, es su responsabilidad coordinar, organizar y producir la Gaceta de la CNDH, a través de la cual se dan a conocer las recomendaciones emitidas, así como las diversas actividades realizadas por la Comisión. También coordina la edición de las publicaciones y supervisa su distribución y comercialización.

¹⁷ Véanse artículos 21 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 73 de su Reglamento Interno.

Asimismo, le corresponde diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos a servidores públicos y grupos vulnerables, y promover el estudio y la enseñanza de los Derechos Humanos dentro del Sistema Educativo Nacional. Estas funciones se realizan a través de conferencias, talleres, cursos, foros, mesas de discusión, seminarios y diplomados.

Es la responsable de promocionar y fortalecer las relaciones con las Organizaciones No Gubernamentales pro derechos humanos en el país, así como de la operación del Centro Nacional de Derechos Humanos, creado con el propósito de contar con un espacio académico de excelencia en los ámbitos de educación formal, investigación y promoción de los derechos fundamentales en México.

5) *Las Visitadurías Generales*

Son los órganos fundamentales de recepción e investigación de las quejas o inconformidades que se presenten a la CNDH, donde el titular será el Visitador General, que debe atender los mismos requisitos que se exigen para el Presidente y el Secretario Ejecutivo, dado el carácter eminentemente técnico-jurídico de esta función, se deberá tener el título de Licenciado en Derecho y por lo menos tres años de ejercicio profesional.⁹⁸

⁹⁸ Véanse artículos 12, 13 y 23 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como 59 de su Reglamento Interno.

Este requisito profesional es muy explicable, si se tiene en cuenta que sus funciones serán: recibir o rechazar quejas o inconformidades, iniciar y concluir la investigación sobre las mismas; formular los proyectos de recomendación y en los casos que la naturaleza del asunto lo permita, propiciar la amigable composición.⁹⁹

Cada una de las visitadurías será designada como primera, segunda, tercera y cuarta (la de mas recientes creación), cada una de ellas contará con una dirección general, tres direcciones de área, una coordinación de procedimientos internos, coordinaciones de programas especiales, visitadores adjuntos, personal profesional, técnico y administrativos necesarios par la realización de sus funciones,¹⁰⁰ cada uno tendrá a su cargo el trámite de quejas así como atender programas especiales entre los que se pueden citar:

El Programa para Los Altos y Selva de Chiapas, el Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia, el Programa sobre Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos, el Programa sobre Presuntos Desaparecidos, el Programa sobre el Sistema Penitenciario y Centros de Internamiento, el Programa en Contra de la Pena de Muerte, el Programa de Relaciones con Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos en las Entidades Federativas, el Programa sobre Trabajadores Migratorios, el Programa sobre Personas con Discapacidad, de la Tercera Edad y Enfermos de VIH/SIDA, el Programa de Estudios Legislativos, el Programa de

⁹⁹ Véanse artículos 24 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 61, 62, 63, 65, 67, 70, 71, así como 75 de su Reglamento Interno.

¹⁰⁰ Véase artículo 65 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Asuntos Internacionales, el Programa de Relaciones con Organismos No Gubernamentales Nacionales e Internacionales de Derechos Humanos, Programas de Capacitación, entre otros.

La primera visitaduría, tendrá a su cargo el trámite de quejas de toda índole a los que la Dirección General de Orientación y Quejas haya designado un número impar, la segunda los asuntos de toda índole de número par, entre otras, de las materias relativas a la Comisión Federal de Electricidad, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual manera se encarga del estudio de quejas relacionadas con casos de grupos de la tercera edad, migrantes, afectados por el VIH-SIDA, religiosos y personas que sufren algún tipo de discapacidad.

Como parte de las responsabilidades a cargo de esta Visitaduría se encuentra la Coordinación del Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos y la Coordinación del Programa Especial sobre Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, con el propósito de conocer sobre las quejas de este tipo, en cuyos hechos presuntamente se involucra algún servidor público.

Por lo que hace a la Coordinación del Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos, este fue creado por la CNDH el 19 de septiembre de 1990, con el propósito de conocer sobre las quejas de este tipo, en cuyos hechos presuntamente se involucra algún servidor público. Para cumplir con su objetivo, desarrolla un proceso de investigación para esclarecer el paradero de las personas; obtiene declaraciones y entrevistas con testigos de los hechos, servidores públicos y familiares de los agraviados; solicita información a dependencias públicas y organismos particulares; visita centros de salud, servicios médicos forenses, centros de reclusión penitenciaria; y elabora peritajes criminalísticos y antropológicos, entre otras actividades.

En este marco y con el propósito de actualizar y agilizar constantemente los mecanismos que permitan contar con mayores elementos para la localización de personas, en 1998 la CNDH invitó a los gobiernos estatales a suscribir convenios de colaboración, a efecto de crear el Centro Nacional de Información de Personas Fallecidas No Identificadas, destinado a recabar datos de filiación, huellas dactilares, fotografías y pruebas periciales que se obtengan en el hallazgo de cadáveres que no hubiesen sido identificados.

La Coordinación de Presuntos Desaparecidos mantiene contacto permanente con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, informando oportunamente sobre las actividades realizadas.

Por otro lado, la Coordinación del Programa Especial sobre Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos tiene como propósito analizar e investigar las quejas de violación a las garantías fundamentales de estas personas, quienes en el ejercicio de su labor, resulten presuntamente afectadas por la actuación de alguna autoridad o servidor público.

Creado en 1991, en su primera etapa comprendió 55 casos, adquiriendo el carácter de permanente a partir de 1993.

En 1995, el Consejo de la Comisión Nacional decidió ampliar los alcances de este Programa para incluir los casos de los defensores civiles de derechos humanos que en el desarrollo de su labor pudieran ser víctimas de violación a sus garantías individuales.

En mayo de 1997 se elevó a rango de Coordinación Especial Encargada del Programa Especial sobre Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, por considerar que ambos sectores enfrentaban particulares riesgos con motivo del desempeño de sus funciones, los cuales son fundamentales para la consolidación de una cultura de los derechos humanos en nuestro país.

La tercera visitaduría atiende quejas en general y de manera especial las de asuntos penitenciarios o relacionadas con actos presuntamente violatorios de los Derechos Humanos cometidos dentro de los centros de reclusión.

Asimismo, con el propósito de verificar el respeto a los Derechos Humanos de las personas que se encuentran internas, esta Visitaduría realiza supervisiones para verificar el funcionamiento, la organización y las instalaciones de los centros que se ocupan para la reclusión de adultos y menores infractores.

Corresponde también a la Tercera Visitaduría atender y gestionar aquellas solicitudes de beneficios de libertad anticipada y traslados penitenciarios, presentadas por los internos que cumplen con los requisitos legales establecidos.

Los migrantes constituyen un grupo especialmente vulnerable, por lo que esta Visitaduría se encarga de verificar el respeto a los Derechos Humanos de quienes por su calidad migratoria irregular se encuentran asegurados en instalaciones a cargo del Instituto Nacional de Migración o de otras autoridades.

La cuarta visitaduría, recibe y tramita las quejas de pueblos e individuos indígenas; realiza labores de difusión y capacitación acerca de los derechos humanos de los pueblos indios; investiga y publica temas relacionados con la materia y defiende las garantías fundamentales de los indígenas internos, procesados y sentenciados de los fueros federal y común que se encuentran en los centros de reclusión del país. Para tal efecto, la Dirección General de Asuntos Indígenas cuenta con dos direcciones de área denominadas Dirección de Asesoría Legal, Promoción y Gestión de los Derechos Fundamentales de los Indígenas; y Dirección de Cultura y Derecho al Desarrollo de los Pueblos Indígenas, respectivamente.

En esta visitaduría, existen dos programas especiales, denominados Coordinación General para los Altos de Chiapas y selva de Chiapas y el Programa de Atención a Víctimas del Delito, según el Acuerdo 1/2000 emitido por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que se establecen las funciones de las visitadurías generales de la CNDH.

La Coordinación General para los Altos de Chiapas y selva de Chiapas, se creó como consecuencia del conflicto suscitado en el mismo estado, el 7 de febrero de 1994 por acuerdo del Consejo Técnico Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Entre otras tareas, esta desconcentrada Coordinación General se encarga de recibir y tramitar quejas por probables violaciones a Derechos Humanos; brindar orientación jurídica a los solicitantes; aplicar el Programa de Atención a Víctimas del Delito en el estado de Chiapas; realizar visitas de campo a diversas comunidades en el estado, a efecto de recabar quejas e investigarlas; solicitar medidas precautorias o cautelares para prevenir hechos violatorios de derechos humanos de difícil o imposible reparación; hacer del conocimiento de las autoridades del estado los casos que así lo ameriten, con objeto de que intervengan oportunamente y se eviten violaciones a los Derechos Humanos; participar en reuniones con organismos públicos y privados para lograr la conciliación al interior de las comunidades en conflicto; intervenir ante las instancias conducentes para el otorgamiento de ayuda humanitaria; realizar en el estado actividades de capacitación en materia de Derechos Humanos, dirigidas a servidores

públicos y la población en general; coadyuvar con los Organismos No Gubernamentales en la atención de los casos que interpongan, y apoyar a las demás áreas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite y desahogo de asuntos en el estado de Chiapas.

A) PROVÍCTIMA

Por su parte, el Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVICTIMA), fue creado y puesto en marcha el 21 de febrero del 2000, en cumplimiento del compromiso que adquirió con el Senado de la República el Dr. José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, antes de su toma de posesión.

El Programa se concibe como un instrumento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano de la sociedad y defensor de ésta, en el que se destaca la importancia de la víctima del delito y los ofendidos, a fin de que las autoridades tanto del Ministerio Público como del poder judicial u otras instancias gubernamentales que participan en su atención, entre las cuales se encuentran las del ramo de la salud ejerzan sus funciones conforme a la ley y en estricta observancia de los Derechos Humanos.

A través de PROVÍCTIMA, se brindan los servicios de atención orientación, asesoría y recepción de quejas a las víctimas y a los ofendidos por los delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar.

Los servicios de PROVÍCTIMA son prestados por un equipo interdisciplinario de visitadores adjuntos, formado por abogados, psicólogos, médicos y trabajadores sociales, entre otros.

La atención y la información que se brinda tiene como finalidad facilitar, fortalecer y eficientar los vínculos entre los prestadores de servicios de atención instantánea a las víctimas y éstas últimas, ya sea que dichos servicios sean brindados por dependencias, instancias de gobierno o por las redes de organismos no gubernamentales dedicados a esa actividad.

Para cumplir con la defensa y promoción de los derechos humanos de las víctimas de delito, se atienden principios fundamentales que se traducen en un decálogo de acción y que a continuación se señalan:

- I. Atender y orientar a las víctimas de delito y realizar el seguimiento de esta atención a cargo de las autoridades correspondientes.

- II. Recibir y desahogar quejas relacionadas con víctimas u ofendidos por delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar.

- III. Relacionar a las víctimas del delito o a los ofendidos con la instancia gubernamental o particular en la que se pueda atender su situación.

IV. Impulsar la gestión de los servicios sociales a favor de las víctimas del delito, para su atención médica y psicológica urgente, preventiva y correctiva.

V. Asesorar legal y procesalmente a las víctimas y ofendidos por el delito, respecto a la reparación del daño y la coadyuvancia con el Ministerio Público.

VI. Verificar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y ofendidos por el delito, en las instituciones responsables de su atención.

VII. Interactuar con las redes, instituciones o asociaciones gubernamentales o privadas en la materia.

VIII. Propiciar y realizar estudios y propuestas para la creación de un Sistema Preventivo y de Protección a las Víctimas del Delito.

IX. Elaborar y opinar sobre proyectos legislativos y reglamentarios para proteger a las víctimas del delito.

X. Promover y difundir la cultura para prevenir y proteger a las víctimas del delito y a los ofendidos.

IX. PRINCIPALES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

Para comprender mejor las principales violaciones a Derechos Humanos que recibe y atiende la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como darse una idea de la realidad que se vive con relación a las formas de atención que brinda la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a las víctimas, es necesario revisar los informes que presenta la misma.

Dichos informes son presentados año con año por el titular de la Institución, en los que se ofrecen datos estadísticos, que, aunque no reflejan una realidad al 100% de la atención que se brinda, si auxilian para comprender el servicio que presta.

Así, del informe que se rindió en el 2000, se desprende que en sus mas de diez años de existencia, la Comisión Nacional ha registrado cerca de 80,000 expedientes de queja, de los cuales más de 15,000 se han referido a asuntos de naturaleza penal y de éstos, sólo 12,000 correspondieron a quejas interpuestas por la víctima u ofendido del delito.

En el último ejercicio comprendido del 16 de noviembre de 1999 al 15 del mismo mes del 2000, se atendieron 5,692 expedientes de queja, de los cuales 4,473 fueron recibidos en ese periodo, siendo los principales motivos de violación alegados por los quejosos: ejercicio indebido del cargo, negativa al derecho de petición, dilación o negligencia administrativa en el proceso, detención arbitraria, trato cruel y/o degradante,

negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud, cateos y visitas domiciliarias ilegales, intimidación, imputación indebida de hechos, negativa o inadecuada prestación del servicio público de educación, amenazas, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, irregular integración de averiguación previa, negativa o inadecuada prestación del servicio de abasto de electricidad e incumplimiento de prestaciones de seguridad social, nueve expedientes de queja se calificaron por tortura, siete de ellos se encuentran en trámite y dos fueron concluidos, uno por acumulación y otro por remisión a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En los expedientes de queja 197 autoridades fueron señaladas como presuntas responsables de violación a derechos humanos, entre todas, las más referidas son; la Procuraduría General de la República 231; Instituto Mexicano del Seguro Social 123; Secretaría de la Defensa Nacional 116; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje 64; Comisión Federal de Electricidad 60; Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación 58; Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación 53; Secretaría de Educación Pública 50; Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora 43; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores 38.

Del total de las 4,473 quejas recibidas en el periodo referido, 2,986 se atendieron por orientación directa, es decir, no se investigó a fondo sobre los hechos, pues desde el primer momento se advirtió la incompetencia de la Comisión para atender los hechos

por lo que se le oriento con la autoridad competente, 1,288 se calificaron como presuntamente violatorios de Derechos Humanos, 128 de no competencia por parte de la Comisión Nacional una vez investigado sobre los hechos y 71 quedaron como pendientes de calificar, debido a la falta de información del quejoso.

Por otra parte, 189 expedientes de queja, de un total de 2,986 calificados como de orientación, fueron turnados a las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos de las Entidades Federativas, por ser a éstas a las que constitucionalmente corresponde conocer de las probables violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades del fuero local. En consecuencia, se notificó por escrito a los quejosos a fin de que hicieran el seguimiento de sus respectivas reclamaciones ante esos organismos, señalándoles la razón constitucional de tal medida.

Resulta pertinente mencionar que no estamos hablando de víctimas individuales, ya que de las 4,473 expedientes de queja registrados durante el periodo sobre el que se informa, 3,484 fueron de carácter individual y 989 de carácter colectivo; esto último se da cuando los presuntos agraviados resultaron ser dos o más personas. Lo anterior explica el hecho de que en las 4,473 quejas se señalaran a 6,678 presuntos agraviados.

Durante el lapso sobre el que hace referencia fueron concluidos 5,123 expedientes de queja por los siguientes conceptos:

1. Orientación al quejoso y/o remisión de la queja a la autoridad, servidor público o instancia competente	3,690
2. Se solucionó durante su tramitación y/o conciliación	1,008
3. No competencia de la Comisión Nacional	167
4. Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	134
5. Desistimiento del quejoso	80
6. Acumulación de expedientes de queja	27
7. Recomendación derivada del Programa General de Quejas	13
8. Recomendación derivada del Programa Penitenciario	3
9. No responsabilidad de la autoridad	1

Las razones que determinaron la conclusión de los 3,690 expedientes de queja en los cuales se proporcionó orientación al quejoso fueron:

1. Para acudir a la autoridad competente	3,301
2. Remisión a Organismo Local de Derechos Humanos	189
3. Procuraduría de Defensa del Trabajo	87
4. Comisión Nacional de Arbitraje Médico	65
5. Procuraduría Agraria	25
6. Asunto entre particulares	13
7. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	9
8. Poder Judicial Federal	4

Las causas de conclusión de los 167 asuntos en los que no se surtió la competencia de esta Institución se refieren en el siguiente cuadro:

1. Asunto jurisdiccional de fondo	135
2. Quejas extemporáneas	18
3. Conflictos laborales	10
4. Sentencia definitiva	4

De entre los 1,288 expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de Derechos Humanos se determinó lo siguiente:

Los 20 principales motivos de violación presentados a lo largo del ejercicio sobre el que se informa fueron:

1. Ejercicio indebido del cargo 573, entendiéndose por este, el ejercicio de una función pública sin facultad legal para ello, por no haber tomado posesión legalmente, por no satisfacer los requisitos legales, por no haber sido revocado del cargo, por haber sido sustituido del cargo y/o por haber sido suspendido del cargo.

2. Negativa al derecho de petición 330, que comprende la acción u omisión de un servidor público o autoridad que por sí o por interpósita persona impida el ejercicio de derecho de petición formulado por escrito de manera pacífica y respetuosa o que no responda mediante un acuerdo escrito a una petición dirigida a él en un lapso de 4 meses.

3. Dilación o negligencia administrativa en el proceso 228, comprendiendo cualquier retraso o entorpecimiento malicioso o negligente en la administración de justicia o la omisión de los actos procesales necesarios para la pronta y expedita impartición de justicia realizado por autoridad o servidor público.

4. Detención arbitraria 227, contemplada en el catalogo de calificaciones como detención arbitraria, por las que se entiende la acción que tiene como resultado la privación de la libertad de una persona realizada por una autoridad o servidor público, sin que exista orden de aprehensión girada por un juez competente u orden de detención expedida por el Ministerio Público en caso de urgencia o en caso de flagrancia, incumplir con la obligación de hacer cesar o denunciar una privación ilegal de la libertad, realizando por una autoridad o servidor público.

5. Trato cruel y/o degradante 211, que anteriormente era calificado como lesiones, siendo estas actualmente cualquier acción que tenga como resultado un alteración de la salud o deje huella material en el cuerpo realizada por un servidor público en el ejercicio de sus funciones o indirectamente mediante su anuencia para que la realice un particular en perjuicio de cualquier persona, por lo tanto, también comprende la tortura.

6. Negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud 189, que comprende la acción u omisión por medio de la cual el gobierno no proteja la salud, no proporcione seguro de enfermedad de invalidez, no proporcione asistencia médica,

especial en caso de maternidad e infancia o que se impida el acceso a los servicios de salud, así como no cree las condiciones que asegure una todos la asistencia y servicios médicos.

7. Cateos y visitas domiciliarias ilegales 145, que comprende la emisión o ejecución de una orden para realizar un aprehensión o la búsqueda o sustracción de un objeto sin o contra la voluntad del ocupante de un inmueble realizada por autoridad no competente o fuera de los casos previstos por la ley.

8. Imputación indebida de hechos 140, entendida aquella acusación ilegal de hechos realizada por servidor público o autoridad.

9. Negativa o inadecuada prestación del servicio público de educación 139, donde un servidor público actúe u omita hacerlo cuando la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público en materia de educación en todos los niveles por parte del personal encargado de brindarlo y que afecte los derechos de cualquier persona.

10. Amenazas 133, considerada como la acción consistente en hacer saber a un sujeto que se le causará un mal en su persona, en sus bienes, en su honor, en sus derechos o en la persona o de alguien con quien esté ligado por algún vínculo, en caso de que no realice u omita determinada conducta contraria a su voluntad siempre y cuando el sujeto activo sea un servidor público.

11. Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia 128, entendido como el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el Estado y los servidores públicos realizada por funcionario o servidor público encargados de la administración o de la procuración de justicia, directamente o con su omisión o que afecte los derechos de terceros.

12. Irregular integración de averiguación previa 114, consistente en la abstención injustificada de practicar en la averiguación previa diligencias para acreditar los elementos del tipo penal o la probable responsabilidad del inculcado o la práctica negligente de dichas diligencias o el abandono o desatención de la función persecutoria de los delitos una vez iniciada la averiguación.

13. Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad 94, que abarca cualquier acto u omisión que causa la negativa suspensión retraso o deficiencia de un servicio público en materia de electricidad por parte del personal encargado de brindarlo y que afecte los derechos de cualquier persona.

14. Intimidación 85, comprendiendo cualquier acción que inhiba o atemorice a cualquier persona, realizada por una autoridad o servidor público por sí o por interpósita persona utilizando la violencia física o moral con el fin de evitar que el sujeto pasivo o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley.

15. Incumplimiento de prestaciones de seguridad social 79, que comprende cualquier acción u omisión por la que se impida u obstaculice el otorgamiento o cumplimiento de prestaciones cometida pro autoridades o servidores públicos encargados de hacer cumplir un régimen de asistencia y protección social o indirectamente mediante su autorización o anuencia para que lo realice otra persona en perjuicio de quien tenga derecho a ese régimen de asistencia social.

16. Robo 73, comprendido como el apoderamiento de bien mueble sin derecho o consentimiento de la persona que pueda disponer de él, de acuerdo con la ley, sin causa justificada realizado por servidor público o autoridad o indirectamente mediante su autorización o anuencia.

17. Aseguramiento indebido de bienes 70, es decir, cualquier acción u omisión ilegal por parte de servidores públicos en el momento de asegurar los bienes o sin las facultades legales.

18. Negligencia médica 65, en donde se niega la asistencia médica por parte de un profesional, técnico o auxiliar de la atención médica que preste sus servicios en una institución pública, que trae como consecuencia que se ponga en peligro la vida del paciente, aun cuando de ello no resulte ningún daño.

19. Retención ilegal 65 comprendida como la retención injustificada de un apersona como presa, detenida, arrestada o interna en un establecimiento destinado a la

ejecución de las acciones privativas de libertad sin causa legal para ello o la demora injustificada de providencias judiciales en las que se ordene dejar en libertad a un detenido.

20. Dilación en el procedimiento administrativo 58, en donde no se presta una pronta, expedita y eficaz administración de justicia tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal o comunal en terrenos nacionales, colonias agrícolas y ganadera y en la propiedad privada rural, así como en los servicios que se deben prestar para atender a estos grupos.

81 motivos más de violación señalados por los quejosos.

Los resultados obtenidos de los programas referidos como por ejemplo el *Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos*, arrojó como datos que de las 108 visitas a diversas entidades federativas, en las cuales se llevaron a cabo 1,138 diligencias y se brindó la asesoría jurídica, se advirtió que en una parte importante de los casos, el organismo nacional no tenía competencia o se trataba de asuntos entre particulares, mientras que el *Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA)*, desde su creación el 21 de febrero de 2000, ha atendido 833 asuntos tanto personal como telefónicamente, de los cuales 347 corresponden a la materia penal, 128 en lo familiar, 87 laborales, 106 administrativos, 64 civiles, 43 penitenciarios y cinco de amparo, así como 53 de otra índole, en donde están considerados servicios de información y algunos en materia de atención psicológica.

De los asuntos recibidos, 174 corresponden a los tres grupos de delitos de que se ocupa Províctima: violencia familiar, 126; contra el normal desarrollo psico-sexual, 36, y relativos a la privación ilegal de la libertad, 12.

Se han llevado a cabo 536 acciones de orientación previo análisis minucioso de todos y cada uno de los asuntos planteados por las víctimas u ofendidos que han recurrido a este Programa.

Se han canalizado 297 asuntos ante las distintas dependencias gubernamentales de procuración de justicia y salud, así como a asociaciones civiles y Organismos No Gubernamentales, de los cuales en 16 casos fueron enviados a más de un destinatario. El concentrado de estas canalizaciones es el siguiente: 27 a Ministerio Público; 166 a diversos organismos de gobierno; 10 a defensorías de oficio; 17 a bufetes jurídicos gratuitos en universidades; una a asociaciones civiles; 27 a Organismos Locales de Derechos Humanos; 43 a la Dirección General de Quejas y Orientación de este Organismo Nacional; 17 al Sector Salud, y cinco a otros organismos.

Se han realizado 1,131 acciones de seguimiento, del total de asuntos canalizados ante alguna autoridad u Organismo No Gubernamental, así como de asociaciones civiles, a efecto de verificar la eficaz y oportuna atención a las víctimas u ofendidos.

Del total de las quejas recibidas en la Comisión y tramitadas, se emitieron 26 recomendaciones, que involucran a 34 autoridades e instituciones: tres a la Procuraduría

General de la República; dos a la Secretaría de la Defensa Nacional; una, al Procurador General de Justicia Militar; a los gobiernos de los estados de Baja California, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Nayarit, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas; a los Ayuntamientos de Reynosa, Tamaulipas; Córdoba, Veracruz; Papantla, Veracruz; Zapopan, Jalisco; Corregidora, Querétaro; a los Congresos de los estados de Querétaro, Veracruz, Tamaulipas; a las Procuradurías Generales de Justicia de los estados de Coahuila, Morelos, Sinaloa; a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; al Instituto Mexicano del Seguro Social; a la Policía Federal Preventiva; a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal; al Centro de Investigación y Seguridad Nacional; a la Comisión Nacional del Agua; a las Comisiones de Derechos Humanos de los estados de Colima y Quintana Roo.

Cabe anotar que algunas autoridades no aceptaron las recomendaciones como: el Ayuntamiento de Reynosa; y el Gobierno y el Congreso del Estado de Tamaulipas; el Ayuntamiento de Papantla, Veracruz.

De los datos anteriores, se puede advertir que no todos los agravios a los quejosos son comprendidos en el Código Penal, es decir, algunas conductas y sólo en algunos de los casos constituyen delitos, mientras que otras sólo resultan ser faltas administrativas, por lo que la atención que se les puede brindar queda reducida a la investigación y determinación de responsabilidad administrativa.

CAPITULO QUINTO

ESTUDIO Y UBICACIÓN DE LA VÍCTIMA DE ABUSO DE PODER EN EL MARCO LEGAL

En la sociedad existen diversas formas de víctimas y de victimización, siendo las víctimas del delito y las de abuso de poder las únicas reconocidas jurídicamente a nivel internacional.

No obstante su reconocimiento, las víctimas de abuso de poder son las más desprotegidas y vulnerables, por lo que resulta necesario para su estudio ubicarlas dentro de un marco legal previa delimitación conceptual que permita acercarse al tema.

I. DEFINICIÓN DE VÍCTIMA DE LA ONU

Para comprender de mejor manera la problemática a la que se enfrenta la víctima, es necesario partir de una definición de la misma, lo que resulta un tanto complicado, toda vez que entorno a ésta, se tienen demasiadas acepciones, por lo que para efectos del presente trabajo es importante destacar la definición reconocida jurídicamente a nivel internacional por la Organización de las Naciones Unidas.

Dicha Organización ante la preocupación por la situación de las víctimas y en atención a ellas, instó a todas las instancias posibles para la observancia de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso

de Poder, la cual atiende dos apartados, distinguiendo y definiendo a las víctimas de delitos y a las víctimas de abuso de poder.

En cuanto a las víctimas del delito, estas son definidas de la siguiente manera:

“Se entenderá por víctimas las personas que, individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

La expresión víctima incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”¹⁰¹

En cuanto al apartado B de la Declaración en comento, define a las víctimas de abuso de poder como a continuación se transcribe:

¹⁰¹ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Compilador. Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos. ONU-OEA. Tomo I, México, 1994, p. 205.*

*“Se entenderá por víctimas las personas que, individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativos a los Derechos Humanos.”*¹⁰²

II. CONCEPTO ETIMOLOGICO DE VÍCTIMA

Ahora bien, una vez precisado el concepto de víctima establecido por la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, es igualmente importante retomar que *“...el concepto del vocablo víctima viene del latín víctima”*¹⁰³, *“que apela a dos variedades; vincire, animales que se sacrifican a los dioses y deidades, o bien, vincere, que representa el sujeto vencido. Y así victim en inglés, victime en francés y vittima en italiano.”*¹⁰⁴

III. CONCEPTO GRAMATICAL DE VÍCTIMA

Por extensión a la definición anterior, diversos diccionarios definen el vocablo víctima como:

¹⁰² Op. Cit. p. 208.

¹⁰³ Diccionario Anaya de la Lengua. 1ª edición. Editorial Grupo Anaya S.A. Madrid, España, 1991.p. 981.

¹⁰⁴ NEUMAN, Elias. *Victimología. El rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales.* Editorial. Cárdenas editor y distribuidor. México, 1992. .p. 24.

- El que padece daño por causa fortuita.
- El que sufre por acciones destructivas o dañosas.
- El que sufre por la culpa de otro.
- El que sufre por sus propias faltas.
- El ser humano destinado al sacrificio.
- La persona que se sacrifica voluntariamente.
- La persona que padece un daño por culpa ajena o por causa fortuita.
- La persona que es engañada o defraudada.
- La persona sacrificada a los intereses o pasiones de otro.
- La persona que se resulta perjudicada o sufre un daño por agresión o accidente.
- El sujeto pasivo de un ilícito penal.
- Quien se siente perseguido o abandonado.

De las anteriores acepciones, se puede advertir que la constante es que el sujeto ha sufrido un daño, siendo esta la base de la conceptualización del vocablo víctima captado en la definición que presenta la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

IV. LA VÍCTIMA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

Aunque el olvido de la víctima a través de la historia es notorio, esto no implica un total abandono del tema, ni tampoco el hecho de que nunca se hubiera contemplado el

problema, por lo tanto, debe evitarse el error de creer que las víctimas existieron a partir de que aparece la victimología¹⁰⁵, pues el término es nuevo pero las víctimas en sentido amplio, han existido desde siempre, incluso algunos autores refieren que la primera víctima fue Abel.

Independientemente de lo anterior, el reconocimiento de la víctima como tal, su participación y atención en la historia de la humanidad se dio a partir de la pareja penal, con el nacimiento del derecho penal, que surgió como una necesidad de regular el comportamiento del hombre en sociedad.

Así, en la evolución del derecho y de la pena, puede observarse que la víctima tan sólo contaba si tenía la fuerza y el poder para desquitarse, ya que el hombre primitivo utilizaba la venganza, entendida como la situación en que el hombre, ante una agresión recibida, obtiene satisfacción mediante otro acto violento, "*distinguiéndose cuatro subfases, venganza privada, la familiar, la divina y la pública.*"¹⁰⁶

"La venganza privada también se conoce como venganza de sangre y consiste en que el ofendido se hace justicia por propia mano, es decir, el afectado ocasiona a su ofensor un daño igual al recibido. Se identifica como la ley del talión, cuya fórmula es "ojo por ojo y diente por diente"."¹⁰⁷

¹⁰⁵ Parte de la criminología que ha llegado a considerarse por algunos autores como ciencia cuyo objeto de estudio es precisamente la víctima.

¹⁰⁶ AMUCHATEGUI REQUENA, Griselda. *Derecho Penal*. 2ª edición. OXFORD. Colección de Textos Jurídicos Universitario. México, 2000. p.

¹⁰⁷ Op. Cit. p. 4

En la *familiar*, un familiar del afectado realiza el acto de justicia y causa un daño al ofensor, mientras que en la *divina*, el castigo es impuesto por haber ofendido a una divinidad y no a la víctima, entremezclando rituales mágicos y hechiceros.

En la época de la venganza privada, se tomaba en cuenta a la víctima sólo para medir el daño causado, pero en la pública, el acto de venganza es ejercido por un representante del poder público, que representa los intereses de la comunidad, estas penas se caracterizan por su crueldad, observándose las formas de castigo mas variadas y antihumanas en las que predominan las sanciones corporales y de muerte precedida por tratos humillantes y afflictivos, que generaban más víctimas.

Como respuesta a la fase anterior, surge una reacción humanitaria, donde grandes pensadores, filósofos y humanistas como Beccaria y John Howard, influyeron en el derecho penal y ciencias a fines, reconociéndosele entre otros derechos a la víctima, el derecho a quejarse y a pedir justicia, ideas vigentes que tienen mayor auge con el reconocimiento de los Derechos Humanos a los que ya se hizo referencia en capítulos anteriores.

Esto no quiere decir que sólo hasta recientes fechas se les reconocieran derechos, ya que por ejemplo:

*"En la Grecia o Roma antiguas, la víctima adoptaba un papel fundamental durante el proceso; incluso a la hora de determinar las sanciones, se establecía multa a favor del ofendido, algo que existe aún en ciertos sistemas legales, particularmente el sistema islámico de justicia en Arabia Saudita, por ejemplo, en el caso de una mujer acusada y condenada a muerte por haber matado a otra mujer, el hermano de la mujer asesinada tiene el derecho de determinar si se impondrá la pena de muerte o no."*¹⁰⁸

Así, en el siglo antepasado diversos tratadistas comienzan a tocar el tema, por ejemplo Lombroso pregonaba que el juez debe fijar la compensación y asegurar los bienes del detenido, Ferri proponía diversas reformas al procedimiento penal para facilitar la reparación del daño y por su parte Garófalo escribió un libro enfocado a la indemnización de las víctimas, lo que dio origen a diversos congresos internacionales, en donde incluso comienzan a manejarse temas tales como la protección e indemnización a las víctimas del delito.

"Se efectúan los Congresos Penitenciarios Internacionales de Roma en 1885, París en 1895, Bruselas en 1900, en Roma sobre Antropología Criminal en 1885, en Bruselas el de Derecho Penal de 1889, el jurídico de Florencia en 1891, entre otros".¹⁰⁹

¹⁰⁸ Seminario Nacional "Los Derechos Humanos de la Víctima del Delito". Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Celebrado en

A partir de 1946, la víctima comienza a ser estudiada por los primeros tratadistas del tema, desde un punto de vista criminológico, es decir, se estudia a partir de la relación víctima-delincuente, comienzan a utilizarse técnicas de encuesta y se realizan las primeras investigaciones para conocer sobre las víctimas, pudiéndose observar que comienza a estudiársele desde un punto antropológico, médico, psicológico y psicopatológico con el fin de determinar el daño en la víctima y entender a partir de ello al delincuente, luego viene a ser estudiada por la criminología crítica o interaccionista a partir de la teoría del delito relacionándolo con la estructura social y entendiendo al delito como un fenómeno social donde el delincuente era etiquetado por la misma sociedad y por sus miembros, quienes deciden quien es o no delincuente.

Después se llega a la criminología organizacional o política criminal en donde se estudia el costo necesario para atender a las víctimas, las repercusiones políticas, económicas, internacionales, así como las reformas legales necesarias para el tratamiento de éstas en coordinación con otros países atendiendo a la globalización.

Para 1970 el profesor Israel Drapkin, en el VI Congreso Internacional de Criminología, propone la celebración de un Symposium Internacional de Victimología, mismo que se efectúa en 1973 dando un tratamiento cada vez mas especializado a la víctima, ya que cada tres años se celebra una reunión científica, incluso la Organización de las Naciones Unidas ha realizado un profundo análisis sobre el tema, brindado aportes importantes y vinculando estrechamente los derechos humanos a las víctimas.

Cabe aclarar que las víctimas siempre han existido, que depende de la etapa histórica la concepción o conceptualización que se da a ésta, por lo que el campo de estudio de las víctimas es muy amplio, ya que atiende a los procesos de victimización.

V. VICTIMIZACIÓN Y SUS FORMAS

Como ya se precisó, la víctima es aquella persona individual o colectiva que sufre un daño como consecuencia de un acto u omisión, así como sus familiares o personas que tengan relación inmediata con la misma, a este fenómeno por el cual una persona o grupo de personas se convierten en víctimas se le denomina victimización.

Por otro lado, la victimización ha sido considerada por algunos autores desde diversas perspectivas y clasificaciones, así, Thosten Sellin clasifica este fenómeno en primaria, secundaria y terciaria, tomando en consideración el número de personas que resultan ser afectadas, donde en la primera sólo se afecta a un individuo en particular, en la secundaria a un grupo específico o parte de la población y en la terciaria a la comunidad en general, es decir la población total.

Manzanera en su libro "Victimología", reconoce una victimización directa y una victimización indirecta, para el primer caso señala que es aquella que va en contra de la víctima en sí, esto es, la agresión que recae de inmediato sobre el afectado, por ejemplo, el asesinado, la persona violada, el robado, etcétera.

¹⁰⁹RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Victimología*. Porrúa, México, 1998, p. 8.

Para el segundo caso, indica el autor que es un proceso que ocurre como consecuencia del primero y recae sobre las personas que tienen una relación estrecha con el agredido, por ejemplo, la que sufren los familiares de la víctima directa.

Por último, Manzanera hace referencia a una:

*"...victimización conocida y otra oculta, la primera que es la que llega al conocimiento de las autoridades (o aquella que es captada por la comunidad); la segunda es la que queda tan sólo en la conciencia de la víctima (y del criminal, si lo hay)."*¹¹⁰

Por su parte, Arcelia Quintana en uno de sus artículos publicados en los Manuales del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, refiere que las posibilidades lógicas de victimización son 3:

1. *"Victimización sin delito y sin contenido antisocial, ésta se presenta cuando el victimario realiza una conducta legal y legítima, por ejemplo el cirujano que amputa una pierna gangrenada al enfermo o las lesiones infringidas en los deportes.*

2. *Victimización sin conducta antisocial con delito, es aquella acción que no causa un daño social pero que está tipificada en la ley, es decir, cuando la conducta cumple los requisitos señalados en la norma penal*

¹¹⁰ Ver RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Victimología*. Porrúa, México, 1998, p.32.

para considerarse como delito, por ejemplo, los delitos políticos, como la denuncia periodística con el fin de desacreditar sin fundamento, la incitación o la rebelión.

3. *"Victimización sin delito y con conducta antisocial, en ésta se observan las conductas que afectan seriamente a la comunidad, pero que no están contempladas por la ley penal."¹¹¹*

Esta observación adquiere mayor importancia desde el punto de vista victimológico, porque las víctimas están en el aspecto jurídico desprotegidas, como puede ser el caso de abuso de poder, forma grave de victimización en la cual la víctima no tiene defensa y en la que el victimario actúa en el marco de la ley, provocando daños que por lo general son serios.

Cabe hacer la aclaración de que el poder puede ser utilizado para abusar no sólo bajo una perspectiva política, sino también económica; complicando la situación cuando se unen ambos poderes en la llamada criminalidad dorada.

Es preciso dejar claro que no toda conducta antisocial está sancionada por la ley penal y que no todo delito implica la comisión de una conducta antisocial, por lo tanto, existe una diferencia entre delito y conducta antisocial, ya que el primero se refiere al acto u omisión que sancionan las leyes penales, en tanto que la conducta antisocial, es la

agresión al bien común, que abarca no sólo aquellas conductas que están tipificadas en un Código Penal, sino también las que no son aceptadas por la norma social.

Otros autores han referido la existencia de víctimas sin crimen, haciendo referencia a casos en que resultan afectadas las personas por alguna circunstancia de fuerza mayor y no directamente derivada de la afectación de una acción u omisión considerada como delito o conducta desviada como en el caso de las personas que se convierten en víctimas sin intervención humana en los casos de desastres naturales como terremotos, inundaciones, derrumbes, huracanes, temblores, rayos, avalanchas, maremotos, etc.

Asimismo, se han observado casos de autovictimización en donde los sujetos actúan contra ellos mismos, en los cuales puede no haber conducta antisocial por que se actúa por voluntad propia, con falta de criterio o imprudencia sufriendo un daño, como en el caso de las personas que hacen penitencias, los que se flagelan atendiendo a ciertas costumbres religiosas, los que se ahogan por meterse al mar sin saber nadar, los suicidas.

Por otro lado, hay ciertos casos de autovictimización en los que sí se desprende una conducta sancionada penalmente, en el caso de las personas que se automutilan para cobrar un seguro o quienes por conducir en estado de ebriedad provocan un accidente automovilístico.

¹¹¹ QUINTANA ADRIANO, Arcelia. *MANUALES. INSTITUTO DE CAPACITACIÓN DE LA PGR. Área criminológica. P.F. Editorial PGR. 1ª*

En mi opinión es importante revisar éstas formas de victimización para comprender que nadie está exento de ser victimizado, pues el daño que uno puede sufrir con cierta conducta o fenómeno, puede estar o no contemplado en el catálogo de delitos contenidos en el Código Penal, lo que no cambiaría la situación de la víctima, como por ejemplo, las cuestiones de contaminación ambiental durante muchos años no fueron perseguidas penalmente y sólo eran consideradas como conductas altamente antisociales, pero eso no deja de generar víctimas.

Con lo anterior se explica el porque en cada país y época histórica se atienden a diferentes víctimas, lo que se puede hacer más evidente al revisar las tipologías que se han expuesto por diversos autores.

I. TIPOLOGÍAS

La victimología como ciencia que estudia a las víctimas ha tenido como una de sus preocupaciones la de lograr una buena tipología, no como un simple gusto de ordenar los fenómenos, sino como una base que sirva para orientar las nuevas investigaciones.

Así es necesario atender a las tipologías para comprender el papel desempeñado por la víctima en el fenómeno de la victimización.

De entre las existentes, resultan ser las más importantes con relación al tema que se está desarrollando, las que a continuación se revisarán.

A. MENDELSON

Considerado el creador del campo del conocimiento científico que atiende a las víctimas, toda vez, que no obstante el hecho de que varios autores se habían ocupado del tema, el primer estudio sistematizado de las víctimas lo presentó él, siendo ésta indudablemente la tipología más conocida y comentada.

Dicha tipología, "*...se fundamenta en la correlación de culpabilidad entre la víctima y el infractor*",¹¹² es decir, se basa en una correlación inversa entre la culpabilidad del agresor y la del ofendido, donde a mayor culpabilidad de uno, menor la del otro y cuyas relaciones tienen un origen biopsicosocial en la personalidad de la víctima, quedando la clasificación de la siguiente forma:

I. Víctima completamente inocente o ideal, se suele denominar víctima anónima, ya que nada ha hecho para desencadenar la situación criminal.

II. Víctima de culpabilidad menor o por ignorancia, en este caso se da un cierto impulso no voluntario al delito, teniendo el sujeto cierto grado de culpa.

¹¹² Rodríguez. Op. Cit. p. 81

III. Víctima tan culpable como el infractor, entendiéndose a la víctima voluntaria, pudiendo ser:

A) Aquellas que cometen suicidio tirándolo a la suerte como en la ruleta rusa, lo que está sancionado por ciertos códigos penales.

B) Suicidio por adhesión.

C) El caso de eutanasia.

D) La pareja criminal.

En los anteriores puntos, la víctima es tan culpable como su victimario.

IV. La víctima más culpable que el infractor, precisando Mendelshon los siguientes supuestos:

A) Víctima provocadora, siendo ésta la que por su conducta incita a cometer un ilícito penal.

B) Víctima por imprudencia, determinando el accidente por falta de control.

V. Víctima más culpable o únicamente culpable, subclasificada en:

A) Víctima infractor, donde el sujeto cometiendo un a infracción resulta finalmente víctima.

B) Víctima simulante, quien causa y lograr imputar penalmente con el deseo concreto de que la justicia cometa un error.

C) Víctima imaginaria, se trata de individuos con serias psicopatías de carácter y conducta, es decir, el paranoico, mitómano, senil, infantil o adolescente.

Clasificándolas a su vez en tres grandes grupos; en un primer grupo, ubicó a la víctima inocente, donde no hay provocación, ni otra forma de participación en el delito más que la puramente victimal y en la que debe aplicarse pena integral al delincuente.

El segundo grupo, lo subdividió en:

- I. Víctima imprudencial.
- II. Víctima voluntaria.
- III. Víctima por ignorancia.
- IV. Víctima provocadora .

En estos casos la víctima colabora en mayor o menor grado y en ocasiones intencionalmente, por lo tanto, debe disminuirse la pena al criminal en el grado en que la víctima participó en el delito.

Finalmente, el tercer grupo que a su vez lo subdividió en :

- I. Víctima agresora.
- II. Víctima simuladora.
- III. Víctima imaginaria.

En estos casos la víctima comete el hecho delictuoso o éste no existe, por lo que el inculpado debe ser absuelto.

Diversos autores han criticado ésta tipología en el sentido de que sólo toma en consideración las víctimas individuales y por lo tanto no considera a todas las víctimas, en mi opinión parte de una postura meramente jurídica, prejuzgando y calificando el grado de culpabilidad del victimario-delincuente, limitando a la víctima al ámbito penal.

B. VON HENTING

Este autor, no pretende hacer una clasificación de todas la víctimas, sino de categorizar a las más frecuentes o mayormente victimizables, "tratando de apartarse de criterios legales para proponer cinco categorías de clases generales y seis de tipo psicológico, quedando de la siguiente manera:

En un primer grupo que comprende las clases generales ubicó a:

1. El joven (menor) que por su debilidad física, tanto en el reino animal como en la especie humana, es más propenso a sufrir un ataque.
2. La mujer, cuya debilidad física es reconocida, aún por la ley.
3. El anciano que está incapacitado de diferentes formas.
4. Los débiles y enfermos mentales, entre los que se sitúa al drogadicto y al alcohólico, así como otras víctimas potenciales por problemas mentales.
5. Los inmigrantes, minorías y tontos, pues también tienen una desventaja frente al resto de la población.

Dentro de los tipos psicológicos clasificó a:

- "1. El deprimido, que tiene abatido el instinto de conservación, por lo que de manera constante esta en peligro.*
- 2. El ambicioso, cuyo deseo de lucro y avaricia lo hacen fácilmente victimizable.*
- 3. El lascivo, aplicado principalmente cuando por seducción o provocación del acto sexual mediante engaño a las mujeres, éstas se convierten en víctimas de delitos sexuales.*
- 4. El solitario y el acongojado, quienes bajan sus defensas en busca de compañía y de consuelo.*
- 5. El atormentador, que ha martirizado a otros hasta provocar su victimización.*
- 6. El bloqueado, el excluido y el agresivo, que por su imposibilidad de defensa su marginación o provocación son víctimas fáciles.*¹¹³

Vonhenting, dividió a la víctima según sus impulsos, eliminación de inhibiciones, capacidad de resistencia y propensión a ser víctima y señaló que pueden convertirse en víctima por eliminación de inhibiciones o impulsos, aquellas personas que desean cambiar su situación económica y que por sed de lucro se exponen a defraudadores, las que tratan de recuperar el tiempo perdido y buscan emociones en su vida exponiéndose en las aventuras, las que cansadas de ser victimizadas buscan cambiar

¹¹³ HENTING, Hans Von. Op. Cit. p. 408.

el rol y en el cambio sufren ellas el daño y por último, las personas que no se tienen ningún valor, por ejemplo los pecadores, infieles, viejos, obesos.

Dentro de las víctimas por resistencia, más bien hace referencia a la disminución de la misma, ubicando a las personas que padecen de estados emocionales diversos o que por su edad, ingenuidad, adicciones, preferencias o deseos de autodestrucción permiten que se les victimice.

Refirió que existe propensión a ser víctima por proximidad, en los casos en que una persona es aislada, ya que puede ser víctima de atentados al pudor o robo, mientras que una persona que vive en proximidad espacial, familiar o profesional puede ser víctima de parricidio, incesto o violación.

Finalmente, precisó que hay profesiones que llevan a una proximidad peligrosa, como el médico, el párroco, el profesor, la prostituta, que de igual forma pueden convertirse en víctimas o en victimarios.

C. FATTAH

Quien en un primer intento de clasificación dividió a las víctimas en provocadoras y participantes, entendiendo por víctima provocadora, aquella que incita al delincuente a cometer la infracción con reacciones conscientes o inconscientes y que a su vez subclasificó en:

- I. Víctima del acto cometido por el otro en estado de legítima defensa, donde ha provocado con su agresión el ataque que se emprendió contra ella y que pueden determinar su muerte.
- II. Víctima precipitante, donde el sujeto que ha provocado su victimización ha recurrido a la fuerza física o mostrado un arma.
- III. Víctima que por actos injustos o bien por insultos ha hecho perder al victimario su sangre fría y lo ha incitado al atentado en su contra.

Mientras que a la víctima participante la definió como la víctima provocadora que desempeña un papel preponderante en la génesis del crimen, cuya participación puede consistir en actitud pasiva que facilita la ejecución del crimen o en activa, comprendiendo un tipo pasivo, caracterizado por su actitud favorable a la realización del crimen, pasividad que puede tomar diversas formas, encontrando, el simple deseo, consentimiento, sumisión, resignación, complicidad, indiferencia, apatía, letargo y por otro lado, un tipo activo, donde la víctima trae una participación directa en la infracción, encontrando a la víctima contribuyente, cooperadora, colaboradora, coadyuvante.

A esta tipología, autores le critican el hecho de que una víctima puede colocarse en varios supuestos al mismo tiempo, ya que el mismo autor, precisó que la víctima puede ser sucesivamente provocadora en la fase de descarga y participante en la fase de ejecución, constituyendo en tal modo un tipo mixto.

D. NEUMAN

Uno de los autores más recientes presenta la siguiente tipología:

1. Víctimas individuales:

a) Sin actitud victimal (inocentes, resistentes).

b) Con actitud victimal culposa (provocativas, cooperativas, solicitantes).

c) Con actitud victimal dolosa (por propia determinación (suicidio) o delincuentes ciertos timos en la estafa).

2. Víctimas familiares (niños golpeados o maltratados, mujeres golpeadas, delitos del ámbito conyugal).

3. Víctimas colectivas:

a) La comunidad como nación (traición a la patria, rebelión, motín, levantamientos)

b) La comunidad social (terrorismo, genocidio, delitos de cuello blanco, tráfico de drogas, de armas, abuso de poder, terrorismo, polución atmosférica, monopolios, censura y uso abusivo de medios de comunicación, etc.)

c) Determinados grupos comunitarios por medio del sistema penal, (leyes que crean delincuentes [drogadictos], menores con conductas antisociales, detenidos en sede policial, exceso de detenciones

arbitrarias, dificultades para el resarcimientos económicos de las víctimas.

4. Víctimas de la sociedad o del sistema social; niños material o moralmente abandonados, enfermos, minusválidos, ancianos, locos, sumergidos sociales, minorías étnicas, raciales o religiosas, homosexuales, accidentes de trabajo".¹¹⁴

La crítica a ésta tipología es que puede presentarse dualidad, pero es de destacarse que se da una apertura para comprender a más víctimas que las individuales del delito, con lo que se comienza a dar una mayor apertura a las tipologías que posteriormente se presentaron como la de Schafer en que refiere que existen autovíctimas, clases de víctimas socialmente débiles, biológicamente débiles y políticamente débiles.

Asimismo, puede citarse la de Jakovljevic, quien propone la siguiente tipología:

1. Víctima de delitos tipificados en la ley común.
2. Víctima de accidente.
3. Víctima de terrorismo.
4. Víctima de desastres naturales.
5. Víctima de conflictos armados.

¹¹⁴ QUINTANA ADRIANO, Arcelia. Op. Cit. p. 42.

En mi opinión todas estas tipologías presentan diferentes opciones en que pueden clasificarse a un sujeto que ha sufrido un daño y por tanto se convierte en víctima, corriéndose el riesgo de entender que todo sujeto es víctima, por lo que resulta importante encontrar límites en la legislación, la cual debe ser modificada pues a la fecha sólo reconoce como ya se comentó a la víctima del delito y a la de abuso de poder, dejando en estado de indefensión a muchas otras víctimas.

Es por ello que a la fecha diversos autores no se ponen de acuerdo sobre la naturaleza de la victimología, pues algunos la consideran una ciencia autónoma, extendiendo la misma hasta donde el objeto de estudio les lleve, siendo extraordinariamente amplio, mientras que otros la contemplan dentro de la criminología negando su autonomía y un tercer grupo niega totalmente su existencia.

Con relación al párrafo anterior, es necesario aclarar, que en mi concepto la victimología sí es una ciencia, cuyo objeto de estudio es la víctima, comprendida a partir de un plano biopsicosocial, normado por un marco jurídico que considera a la víctima con relación a la ley penal o civil para los casos de resarcimiento de los daños por ella sufridos, pero que no obstante haber sido la víctima estudiada desde sus inicios como se comentó a partir del derecho penal, la victimología no debe limitarse a este ámbito, pues el campo de estudio de las víctimas es más amplio, permitiendo diversos procesos en los que se darán situaciones de victimización no sólo sancionadas por el derecho penal.

Por lo tanto, al hablar de la víctima del delito, sólo hacemos referencia a aquella persona que ha sufrido un daño como consecuencia de una acción u omisión constitutiva

de una conducta contenida en la legislación penal, con lo que se deja de lado toda aquella persona que sufre un daño y que dicha conducta por la cual se victimizó no esta contenida en el Código Penal, en el entendido de que pueden presentarse diversos procesos en los cuales se daña o afecta a una persona y la descripción de los tipos penales muchas veces no alcanza por su propio vacío, a ciertos hechos criminales de nuestro tiempo, como el abuso de poder político, corrupción y soborno entre otros.

Por lo tanto creo que ya no es posible continuar con la idea de la víctima "codificada" y menos aún como único objeto de estudio de la victimología.

A mi parecer lo importante de revisar, estudiar y ofrecer tipologías es advertir que las víctimas pueden ser individuales o colectivas, que éstas son víctimas pues sufren un daño de cualquier índole, sin limitarlas a conductas contenidas en códigos penales, ya que aunque no deja de ser importante el tratamiento que ha de darse al sujeto que ha provocado el daño, resulta más importante el hecho de que existe una persona o varias que necesitan ayuda y atención de diversas formas, atención que debe proporcionárseles por humanidad.

VII. ESTUDIOS VICTIMOLÓGICOS

A. PRIMERA ETAPA

La primera etapa de estudios victimológicos data de 1946, año en el que se comienza a hablar de la víctima del delito, de la necesidad de conocer la relación entre el

delincuente y la víctima, así como a plantear que no todas las víctimas son inocentes en la dinámica, modos y circunstancias del hecho delictivo.

En esta surgen valiosos trabajos como el de Mendelsohn, pionero en señalar la necesidad de un estudio científico de la víctima del delito a partir del cuestionamiento sobre el desinterés con que ha sido tratada, provocando que la criminología comenzara a ocuparse de la misma, desde diferentes teorías, para posteriormente proponer la creación de una ciencia independiente, la victimología, para la cual crea algunos conceptos y definiciones victimológicas.

En ésta etapa, concretamente en 1948, Hans Von Hentig publicó su libro *The Criminal and his victim* y seis años mas tarde Hellenberger publicó su obra *Las relaciones psicológicas entre el criminal y su víctima*, aportando sus tipologías o clasificaciones de víctimas.

"Para 1948, con los primeros trabajos sobre Victimología se coloca en una posición central, la relación autor-víctima como eje situacional dinámico. Esta primera línea de estudio se centró en el comportamiento de la víctima, que suscita o facilita el delito contra sí mismo, lo que se llamó Victimogénesis o Victim precipitation, conceptos que hoy en día no consideramos justificados; sin embargo, así inició la victimología,

*con una visión tal vez no suficientemente justa del papel y el error de la víctima.*¹¹⁵

El proceso de acercamiento al estudio de las víctimas se limitó al análisis del papel causal de la víctima en su origen, la descripción de sus características específicas y la definición de modelos de relación entre la misma y los autores, frecuentemente culpabilizándola del hecho delictivo, algo que hoy en día no aceptamos más.

Desde 1949 diversos autores advirtieron la carencia de estudios, de ayuda y protección a las víctimas del delito, apareciendo autores como Wolfgang, Torsterin, Sellin, Werthan, Schafer y Jiménez de Azúa quienes ofrecieron sus tipologías.

A partir de 1967, investigadores como Biederman, Johnson, Mc Intyre, Weis, Ennis y Reiss, utilizan técnicas de encuesta para el conocimiento de la víctima, con logros importantes, encontrando cierta relación entre el conocimiento de la cifra negra y las víctimas, ya que se detectó que no se había presentado denuncia alguna de ciertos hechos graves.

El objetivo principal de las investigaciones fue en un comienzo, conocer la opinión pública sobre el sistema de justicia y sobre datos de la criminalidad, especialmente los delitos que no se denunciaban, posteriormente se elaboraron otras encuestas relacionadas a la víctima, aplicadas a amplios sectores de la población en que

¹¹⁵ Seminario Nacional de los Derechos Humanos de la víctima del delito. Comisión de Derechos Humanos del estado de México, celebrado en la

se preguntaba por ejemplo, si algún miembro de la familia había sido víctima de un delito durante los últimos 12 meses; mostrando que más de una quinta parte de esas familias habían sido lesionadas y que más de la mitad no había presentado la denuncia.

*"El éxito en la obtención de datos relevantes a través de las encuestas permitió que varios países las aplicaran, en algunos casos con variantes metodológicas como Canadá, que enviaba la encuesta por correo mientras en Estados Unidos era a través de encuestadores en unas regiones y en otras por teléfono."*¹¹⁶

Para la socióloga Ángela Vázquez, citada por Marchiori en su libro *La víctima del delito*, dichas encuestas de victimización respondieron a los siguientes objetivos:

1. *Evaluar la recurrencia y distribución de diversos delitos.*
2. *Evaluar las repercusiones de ciertos delitos sobre las víctimas por medio de la encuesta de victimización y se trata de obtener información (no disponible oficialmente) sobre las repercusiones de la criminalidad.*
3. *Valorar el riesgo de victimización o de ser víctima de un criminal.*
4. *Obtener indicadores sobre el funcionamiento del sistema penal.*¹¹⁷

ciudad de Toluca de Lerdo, estado de México, 1ª edición 1998, p. 38

¹¹⁶MARCHIORI, Hilda. *Criminología. La víctima del delito*. Editorial Porrúa. México, 1998, p. 22.

¹¹⁷Idem, p. 23

Por su parte, en esta misma etapa, Fatahh realiza diversas investigaciones cuyo objetivo principal era el estudio de las predisposiciones victimológicas, la relación criminal-víctima y la contribución de la víctima a la génesis del crimen.

En ocasión de celebrarse en 1970 el VI Congreso Internacional de Criminología en Madrid, se propuso la realización de un Simposio Internacional de Victimología, con lo que inicia la segunda etapa.

B. SEGUNDA ETAPA

La segunda etapa de estudios victimológicos, se desarrolla en la década de los setentas, concretamente en 1973, con motivo de la celebración en Jerusalem, el Primer Simposio Internacional de Victimología, "*...marcando el inicio del reconocimiento y apoyo a las investigaciones sobre la víctima, la necesidad de metodologías específicas al problema.*"¹¹⁸

En dicho *Simposium*, la victimología se definió como el estudio científico de las víctimas, comprendiendo a individuos o grupos como sujetos susceptibles de ser victimizados.

Se habló de las formas de generar víctimas a través de la aplicación de la administración de justicia, de la prevención, tratamiento e investigación del fenómeno, de

¹¹⁸ *Ibidem.* p.25.

la ineficiencia de los medios de prevención y control del crimen, así como de la necesidad de revisar y renovar la legislación a efecto de que los servicios que se brindan en el campo, incrementen su efectividad, reduciendo así la reincidencia y los riesgos de victimización.

Se trató también el tema de la procuración de las víctimas mediante organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a través de servicios médicos, psiquiátricos, psicológicos y sociales gratuitos tanto de emergencia como permanentes, así como sistemas estatales de compensación a las víctimas del delito con que todas las naciones deberían contar.

En esta etapa, encontramos autores como Emilio Viano con su amplia y valiosa obra *Victimology* en la que resume en cinco volúmenes la información más seria y completa de estudios victimológicos con la que comenzara una serie de numerosas investigaciones y programas de asistencia a la víctima, especialmente asistencia a la víctima testigo.

Dicho autor, en sus investigaciones, parte de enfoques sociológicos jurídicos y sociales de la víctima, examinando el contexto social-cultural de la violencia física y psicológica tendente a variantes que permiten un comportamiento violento, así como del examen de la base legal de la víctima dentro del sistema jurídico.

Otro autor importante de esta etapa es Israel Drapkin, criminólogo chileno que atiende a las víctimas desde un enfoque antropológico-cultural, mientras que por su parte, Luis Rodríguez Manzanera, discípulo del maestro Alfonso Quiroz Cuarón, a partir de 1970 comenzó en México a interesarse por los temas victimológicos, analizando la importancia de los simposios internacionales de victimología, desarrollando numerosos estudios teóricos e investigaciones sobre la victimización criminal, especialmente, la realizada en la ciudad de Jalapa a través de la aplicación de un cuestionario.

En 1976 se celebró el segundo Simposio Internacional de Victimología en Boston, Estados Unidos de Norteamérica, en el que se destacó entre otros temas la importancia de la tarea asistencial a la víctima y la necesidad de que el juez cuente con suficientes conocimientos sobre la víctima, insistiéndose nuevamente en las dificultades metodológicas de los estudios victimológicos y en la necesidad de que la víctima esté informada sobre sus derechos a la reparación del daño.

El temario del simposio estaba integrado por tres secciones en donde la primera cuyo título era Aspectos conceptuales y legales de la Victimología, atendía los siguientes puntos:

- 1.- Concepto y finalidad de la victimología.
- 2.- Tipologías victimales.
- 3.- La víctima en el proceso judicial.
- 4.- La víctima de accidentes de tránsito.

La segunda sección, de las relaciones victimales, se dividía en:

- 1.- Delitos contra las personas.
- 2.- Delitos contra la propiedad.
- 3.- Las relaciones criminal-víctima y la policía.
- 4.- El delincuente político como víctima.

Finalmente, la tercera sección titulada de la víctima y la sociedad, atendía los temas:

- 1.- La compensación a las víctimas del delito.
- 2.- Victimización corporativa.
- 3.- La víctima y sociedades anónimas.
- 4.- La victimización de la víctima por la sociedad.

En 1979 correspondió a Alemania ser sede del tercer Simposio Internacional de Victimología y los temas tratados fueron: conceptos, resultados, consecuencias, descubrimientos y dimensiones de la Victimología; estudios de victimización criminal, las víctimas de diversas conductas criminales, el papel de la víctima en el proceso de victimización, tratamiento de la víctima, reparación y prevención, la víctima en el sistema de justicia penal, problemas de urbanismo y prevención del crimen; violencia en la familia y víctimas de crímenes violentos.

El siguiente Simposio se realizó en 1982 en Japón, cuyos temas comprendían: fundamentos teóricos de la victimología, aspectos empíricos, investigación sobre la victimización, relación entre el crimen y la víctima, tipología de víctima, problemas de la búsqueda de la cifra oculta de la criminalidad, víctimas y causas del crimen, crimen de cuello blanco, crimen organizado, crimen económico, tratamiento y consejo a las víctimas, restitución y compensación a las víctimas de la justicia penal.

En 1985 se celebró en Yugoslavia el siguiente simposio, en donde el centro la temática fueron las víctimas de abuso de poder, los mecanismos para asegurar la justicia y reparación, la asistencia a las víctimas y prevención de la victimización.

Los seminarios, simposios y congresos han continuado desarrollándose cada tres años en diferentes cedes, en el marco de temas más específicos vinculados a la víctima, a el proceso penal, a los modos asistenciales y a la ejecución de programas preventivos.

"En el marco del desarrollo de la victimología, se celebraron diversos Congresos Internacionales, como los 1975 y 1982 en Ballegio, Italia; los Congresos Mundiales de Victimología desde 1980 en Washintong, luego en Miami, en San Francisco; el Seminario Internacional de Victimología en Italia, en 1982, hasta el Firenze, Italia en 1988, los Simposios Internacionales de victimología en Río de Janeiro, Brasil en 1991, en Australia 1994 y Holanda 1997."¹⁹

¹⁹ Marchiori. Op. Cit.33

Por su parte, Naciones Unidas ha realizado un análisis profundo sobre el tema de la víctima en el Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán en 1985. En los últimos años ha brindado aportes importantes sobre asistencia a víctimas, así como recomendaciones, guías y manuales basados en los principios fundamentales de justicia y asistencia a víctimas.

I. C. TERCERA ETAPA

Esta tercera etapa de estudios victimológicos se caracteriza por los estudios de victimización familiar y social, el conocimiento de la violencia en la estructura familiar y la victimización social, atendiendo a víctimas de la violencia familiar, de maltrato familiar, de abuso sexual con menores, mujeres golpeadas y víctimas de incesto.

Por otro lado, también se estudia a las víctimas de la violencia social, de delincuencia organizada, del aparato estatal y de delitos no convencionales como los ambientales.

A partir de ésta etapa Naciones Unidas prestó y sigue prestando una especial consideración sobre el abuso del poder económico y político, según se observa en las resoluciones del 7º Congreso de Naciones Unidas.

En esta etapa encontramos autores como López-Rey que se refiere a las víctimas de la criminalidad oficial, semioficial, política o ideológica, de tortura, de tratos crueles, inhumanos o degradantes, del genocidio y el etnocidio, la violación de los derechos humanos, del terrorismo, de secuestro, de tráfico ilícito de personas, de delitos económicos, industriales, farmacológicos y de la contaminación o destrucción del medio ambiente.

Cabe mencionar que al respecto, Naciones Unidas muestra una correlación estrecha entre violación de los Derechos Humanos y aumento de la criminalidad por abuso de poder político, ideológico, económico revolucionario, terrorista, etc.

Por su parte, Antonio Beristain citado por Marchiori en su libro *la Víctima del delito*, señala que:

*"...no obstante tantos instrumentos internacionales aprobados por Naciones Unidas desde 1948 en relación a los derechos humanos de las víctimas, no aparecen debidamente reconocidas, ya que ninguno se detiene a formular los principios básicos acerca de la dignidad de las mismas y de la necesidad de brindarles la asistencia justa, es decir, acceso al sistema judicial, asistencia social, médica, económica."*¹²⁰

¹²⁰ Op. Cit. p. 43

VIII. MARCO LEGAL DE LA VÍCTIMAS

Como se anotó, es importante recorrer la evolución legislativa que con relación a las víctimas se ha desarrollado, toda vez que de ella se obtienen datos importantes que reflejan la realidad histórica a través del análisis de los avances o retrocesos logrados.

En México, se observa desde hace algunos años, el desarrollo de un nivel de conciencia sobre la necesidad brindar un mejor trato y mas completo a las víctimas, bajo una filosofía distinta que incluso ha desarrollado reformas en toda la legislación.

A. CONSTITUCIONAL

Con base en la conciencia sobre la necesidad de un trato distinto a las víctimas, así como la ubicación de los derechos de las mismas dentro de las generaciones de los derechos humanos, se justifica la necesidad de legislar a nivel constitucional sobre las víctimas, ya que cualquier derecho humano debe ser desplegado integralmente mediante el goce y ejercicio, para lo cual, lamentablemente, es necesario su reconocimiento, a través de su definición y del establecimiento de mecanismos que posibiliten su operatividad en un marco legal.

En México, después de una consulta pública, de la aportación de diversas ideas de profesionales, de organismos no gubernamentales y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fue reformado el artículo 20 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, precisamente el 3 de septiembre de 1993, adicionándose un último párrafo, en que se elevaron a rango de garantía constitucional los derechos de las víctimas del delito, dejando la víctima de asumir un papel secundario en el escenario del drama penal, para pasar a ser un actor importante del mismo participando más activamente en el procedimiento penal.

De acuerdo a esa reforma constitucional, podríamos decir, que los derechos de las víctimas del delito se agrupaban en cuatro grandes grupos:

Derecho a recibir asesoría jurídica.

Derecho a la reparación del daño.

Derecho a coadyuvar con el Ministerio Público.

Derecho a la prestación de atención médica de urgencia garantizado por el artículo 4º Constitucional.

Dicha reforma estableció el marco jurídico de la relación víctima-estado, lo que diversos autores denominan *Derecho Victimal*, llevando a cada entidad federativa a emitir o revisar las leyes de justicia para las víctimas, ha sistematizar las normas que rigen a las instituciones que dan los servicios, tanto a nivel gubernamental como desde la sociedad civil para fomentar su desarrollo, llegando incluso a plantear la necesidad de que el estado las reconozca como instituciones de interés público, recibiendo beneficios económicos, fiscales y legales que merecen al corresponsabilizarse en actividades en pro

del hombre con la finalidad de adecuar la legislación en materia de fuero federal y común, así como toda la legislación secundaria.

El 21 de septiembre del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó nuevamente el artículo 20 constitucional, derogándose el último párrafo, reformándose el primero y la fracción IV agrupándose en dos apartados el "A" y el "B" quedando de la siguiente manera:

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido tendrán las siguientes garantías:

Del inculpado:

a III.

IV. Cuando así lo solicite, será careada en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo.

V a X.

...

B. De la víctima o del ofendido del delito

I. Recibir asesoría jurídica, ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite ser informado del desarrollo del procedimiento penal.

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley, y

VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

La anterior derogación, reforma y adición atendió como se puede desprender de la exposición de motivos de la misma, al hecho de que se consideraron insuficientes los esfuerzos realizados por las instituciones y procedimientos existentes en nuestro derecho positivo para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las víctimas y ofendidos de los delitos relativos a la administración y procuración de justicia penal tendente al perfeccionamiento de la seguridad jurídica de los gobernados con el objeto de mejorar la atención de la problemática social de la lucha por la impunidad, considerando que los mismos debían ser garantizados de manera puntual y suficiente en el proceso penal al grado de ser retomados con la misma importancia que las leyes positivas mexicanas otorgan a los derechos del inculpaado, tomando en cuenta los efectos del delito sobre la víctima respecto de lo que la doctrina ha sostenido que el concepto de víctima no sólo incluye al sujeto pasivo del delito sino que debe extenderse a sus familiares e incluso a los familiares del propio delincuente, como un término que engloba a un número creciente de personajes posibles que participan en el drama penal.

Dicha reforma entró en vigor seis meses después de su publicación, generando diversas opiniones encontradas sobre las formas procedimentales que facilitarían la reparación del daño, en donde un primer grupo de penalistas argumenta que la reparación es una obligación del delincuente para con la parte ofendida, otro grupo señala que es una sanción substitutiva de la pena de prisión en caso de delitos menores o delincuentes ocasionales y finalmente un tercer grupo refiere que es una función social a cargo del Estado.

En mi opinión, es y debe ser una obligación del delincuente para con la víctima, que puede ser contemplada como una sanción sustitutiva de pena de prisión en los casos en los cuales se repare el daño a la víctima, en los que se logre dejarla en el estado en que se encontraba antes del proceso de victimización y que sea cuantificable racionalmente en dinero, debiendo ser el estado solidario en el supuesto de que el victimario no pudiera cubrir la misma, ya que su función es evitar que sucedan estas conductas o fenómenos y mantener un orden para lograr la seguridad jurídica.

Respecto de la última reforma, me parece importante el hecho de que se especifique el derecho de la víctima a ser informado de los derechos que establece la Carta Magna, así como de los procedimentales contenidos en el catálogo de derechos de la víctima del delito contenidos en el artículo 20 constitucional, ya que en nuestro país no existen los medios idóneos que informen sobre los derechos de los ciudadanos y de que aquellas instituciones que deben hacerlo lejos de informar confunden mal informando.

Más importante aún me parece el hecho de que se incluya el derecho a recibir atención psicológica de urgencia, ya que con ello se observa que el fenómeno es analizado desde diversos matices, sin embargo, los diversos ordenamientos, instituciones o servicios tendientes a procurar una protección integral de la víctima del delito, no han resultado tan eficaces como se esperaba. Si bien es cierto que se ha modernizado el sistema penal para ampliar la eficacia de garantías procesales a los inculpaos y a las víctimas del delito, también lo es que siguen siendo sobrevictimizados al momento de la

administración e impartición de justicia, ya que los derechos reconocidos en la carta Magna o en la legislación secundaria, aún no se ejercen plenamente ni existen las instituciones idóneas para su garantía y defensa.

B. PENAL

En la atención a la víctima se busca se le repare el daño, derecho contenido en el artículo 20 constitucional, respecto de la cual, tanto el Código Penal Federal como el del Distrito Federal en su capítulo V titulado "Sanción Pecuniaria", refieren a grandes rasgos en su artículo 29 que la reparación del daño está comprendida en la sanción pecuniaria al igual que la multa, que consiste en el pago de una cantidad de dinero al estado, fijado por días multa, equivalente a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito.

Mientras que en el artículo 30 de ambos códigos precisa que la reparación del daño comprende:

- I.- La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;
- II.- La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima. En los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar, además se

comprenderá el pago de los tratamientos psicoterapéuticos que sean necesarios para la víctima, y

III.- El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

De conformidad con el artículo 30 Bis de ambos Códigos, tiene derecho a la reparación del daño, el ofendido, en caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina y los hijos menores de edad, a falta de estos los demás descendientes, que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento.

Dicha reparación será según el daño que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso y que el juez determine según el artículo 31 de los Códigos en comento.

Cabe destacar que los artículos 20 y 30 del Código Penal para el Distrito Federal tienen la variante con el Federal, de que en el primero, sí se hace referencia expresa a la víctima, agregando sanción pecuniaria como pena, consistente en la aplicación de hasta 3 tantos del lucro obtenido, daños y perjuicios.

Por otro lado, estos Códigos en su artículo 31 bis retoman el derecho de la víctima y la obligación del Ministerio Público, contenidos en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en solicitar en los

casos en que proceda, la condena en lo relativo a la reparación del daño, así como la del juez a resolver lo conducente.

El artículo 32 de ambos Códigos, a la letra señala que tienen obligación de reparar el daño:

I.- Los ascendientes, por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad;

II.- Los tutores y los custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad;

III.- Los directores de internados o talleres, que reciban en su establecimiento discípulos o aprendices menores de 16 años, por los delitos que ejecuten estos durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado de aquellos;

IV.- Los dueños, empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en el desempeño de su servicio;

V.- Las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o gerentes directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan.

Se exceptúa de esta regla a la sociedad conyugal, pues, en todo caso, cada cónyuge responderá con sus bienes propios por la reparación del daño que cause, y

VI.- *El estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueren culposos.*

En el artículo 34 establecen que la reparación del daño proveniente de delito que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público, debiendo tramitarse en forma de incidente en términos del Código de Procedimientos Penales en aquellos casos en los cuales la responsabilidad sea civil y la reparación deba exigirse a tercero.

Por otro lado, el artículo 35 del Código en comento refiere que el importe de la sanción pecuniaria se distribuirá: entre el estado y la parte ofendida; al primero se le aplicara el importe de la multa y a la segunda el de la reparación, tomándose en cuenta que si no se logra hacer efectivo todo el importe de la sanción pecuniaria, se cubrirá de

preferencia la reparación del daño, y en su caso, a prorrata entre los ofendidos, mientras que si la parte ofendida renunciare a la reparación, el importe de ésta se aplicará al estado y los depósitos que garanticen la libertad caucional se aplicaran como pago preventivo a la reparación del daño cuando el inculpado se substraiga a la acción de la justicia.

El artículo 37 a la letra señala que la reparación del daño se mandara hacer efectiva, en la misma forma que la multa. Una vez que la sentencia que imponga tal reparación cauce ejecutoria, el tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada de ella a la autoridad fiscal competente y ésta, dentro de los tres días siguientes a la recepción de dicha copia, iniciara el procedimiento económico-coactivo, notificando de ello a la persona en cuyo favor se haya decretado, o a su representante legal.

Los Códigos ponen candados para que se cumpla con la obligación del pago de la reparación del daño, así los artículos 38, 39, 76 y 84 refieren que para la procedencia de la substitución y la conmutación de la pena, se exigirá al condenado la reparación del daño o la garantía que señale el juez para asegurar su pago, en el plazo que se le fije, no mayor a un año pudiendo exigirse garantía de la misma.

Cabe destacar que el artículo 113 de ambos códigos establece que la pena de multa prescribirá en un año; las demás sanciones prescribirán en un plazo igual al que deberían durar y una cuarta parte más, sin que pueda ser inferior a dos años; prescribiendo en dos años las que no tengan temporalidad. Los plazos serán contados a

partir de la fecha en que cause ejecutoria la resolución, duplicándose las sanciones según el artículo 203 cuando el delincuente tenga parentesco por consanguinidad, por afinidad o civil o habite en el mismo domicilio con la víctima, aunque no existiera parentesco alguno, así como por el tutor o curador; perdiendo la patria potestad respecto de todos sus descendientes, el derecho a alimentos que le correspondieran por su relación con la víctima y el derecho que pudiera tener respecto a los bienes de esta.

Independientemente de lo referido de los Códigos Penales, por su parte el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 2º señala que es competencia del Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer la acción penal ante los tribunales. Debiendo durante la averiguación previa, practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes para la reparación del daño, dictar las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas, así mismo, asegurar o restituir al ofendido en sus derechos.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece en su artículo 2º la facultad del Ministerio Público de ejercitar la acción penal, cuyo objeto, entre otros, es pedir la reparación del daño.

Este Código presenta dentro del Título primero un capítulo I bis titulado "De las víctimas o los ofendidos por algún delito", en donde su artículo 9º a la letra señala:

Las víctimas o los ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda:

I. A que el Ministerio Público y sus auxiliares les presten los servicios que constitucionalmente tienen encomendados con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia y con la máxima diligencia;

II. A que los servidores públicos los traten con la atención y respeto debido a su dignidad humana absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, abuso o ejercicio indebido de la autoridad;

III. A que ningún servidor público por sí o por interpósita persona les soliciten, acepten o reciban, beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado les otorga por el desempeño de su función;

IV. A presentar cualquier denuncia o querrela por hechos probablemente constitutivos de delito y a que el Ministerio Público las reciba;

V. A que se les procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas, practicando todas las diligencias necesarias para poder determinar la averiguación previa;

VI. A recibir asesoría jurídica por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respecto de sus denuncias o querellas y, en su caso, a recibir servicio de interpretes traductores cuando pertenezcan a un grupo étnico o pueblo indígenas, no conozcan o no comprendan bien el idioma español, o padezcan alguna discapacidad que les impida oír o hablar;

VII. A ratificar en el acto la denuncia o querella siempre y cuando exhiban identificación oficial u ofrezcan los testigos de identidad idóneos;

VIII. A contar con todas las facilidades para identificar al probable responsable;

IX. A recibir en forma gratuita copia simple de su denuncia o querella ratificada debidamente o copia certificada cuando la solicite, de conformidad con lo previsto por el presente Código y por el Código Financiero del Distrito Federal;

X. A coadyuvar con el Ministerio Público en la integración de la averiguación y en el desarrollo del proceso;

XI. A comparecer ante el Ministerio Público para poner a su disposición todos los datos conducentes a acreditar el cuerpo del delito, la responsabilidad del indiciado y el monto del daño y de su reparación y a que el ministerio publico integre dichos datos a la averiguación;

XII. A tener acceso al expediente para informarse sobre el estado y avance de la averiguación previa;

XIII. A que se les preste la atención médica de urgencia cuando la requieran;

XIV. A que se realicen el reconocimiento o diligencias de identificación o confrontación en un lugar en el que no puedan ser vistos o identificados por el probable responsable. En los casos de delitos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, o en los que el menor sea víctima, el juez o el Ministerio Público de oficio deberán acordar que la diligencia de confronta o identificación se efectúe en un lugar donde no puedan ser vistos o identificados por el probable responsable;

XV. A que el Ministerio Público solicite debidamente la reparación del daño y a que se les satisfaga cuando esta proceda;

XVI. A recibir auxilio psicológico en los casos necesarios, y en caso de delitos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, a recibir este auxilio por una persona de su mismo sexo;

XVII. A ser restituidos en sus derechos cuando estos estén acreditados;

XVIII. A quejarse ante la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y a denunciar ante la Fiscalía para Servidores Públicos o ante cualquier agente del Ministerio Público, por violaciones de los derechos que se señalan, para su investigación y responsabilización debidas;

XIX. A impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal;

y

XX. En caso de que deseen otorgar el perdón, a ser informada claramente del significado y la trascendencia jurídica de ese acto.

El Sistema de Auxilio a la Víctima del Delito dependerá de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Independientemente del catálogo de derechos contenido en el artículo 9º antes referido, las víctimas u ofendidos del delito tienen otros derechos contenidos en el cuerpo del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, pudiendo mencionar que el artículo 28 refiere el derecho a la restitución de sus derechos, el artículo 35 establece el derecho de los mismos para pedir al juez el embargo precautorio de bienes sobre los cuales se ha de hacer efectiva la reparación del daño.

Por su parte, el artículo 70 establece el derecho de la víctima u ofendido de comparecer en audiencia y alegar lo que a su derecho convenga en las mismas condiciones que el defensor, mientras que el artículo 80 señala el derecho a ser debidamente notificada de las resoluciones apelables y el artículo 183 establece el derecho a tener traductores en los casos en que sea necesario.

Cabe destacar que el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 532 señala que la reparación del daño que se exija a terceros deberá promoverse ante el juez o tribunal que conoce la acción penal, el cualquier estado del proceso, debiéndose incluir en el escrito que inicie el incidente los hechos, o circunstancias que hubiere originado el daño fijando la cuantía, según el artículo 534, debidamente acompañado de los documentos que lo soporten para dar vista al demandado.

El análisis que se pretendió realizar de la legislación penal se limitó a la ley objetiva y subjetiva del orden Federal y del Distrito Federal en atención a la competencia en razón del territorio, no obstante, cualquier Código Penal moderno debe recoger tales consideraciones, por ejemplo el Código de Procedimientos Penales del estado de México consagra en su artículo 4º un apartado especial sobre los derechos humanos conferidos a la víctima del delito, con lo que se observa que las víctimas han tomado un lugar importante y por tanto reconocimiento en los estados de la República Mexicana.

C. CIVIL

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, hace referencia a las víctimas en cuanto a sujetos pasivos de violencia familiar en sus artículos 267, 282, 283, 323 bis y 323 ter., en donde además se establece que los miembros de la familia en que se ha vivido violencia familiar tienen derecho a protección y asistencia.

Este Código en su capítulo V "De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos" del título primero, primera parte del libro cuarto titulado "De las obligaciones", hace referencia expresa a la víctima, entendiendo por dicho concepto aquel sujeto que ha sufrido un daño como consecuencia de un acto u omisión ilícita o contrario a las buenas costumbres.

En este capítulo se establece la obligación del sujeto que causa el daño a la víctima y el derecho de la última a la reparación del daño.

El artículo 1915 precisa que la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior de ser posible o el pago de daños y perjuicios.

Cabe destacar que el artículo 1916 define daño moral como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, presumiéndose daño moral en los casos en que se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho ilícito produzca daño moral, el responsable tiene la obligación de repararlo mediante indemnización, en ciertos casos específicos, como de personas morales, jefes de casas o dueños de hoteles, indemnización que debe ser cubierta en dinero y cuyo monto es determinado por el juez con base en los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, situación económica del responsable, de la víctima, etc., independientemente del daño material.

El resto de los artículos del capítulo referido, señalan quienes tienen obligación de cubrir la reparación del daño.

Importante es señalar que el artículo 1927 del mismo Código refiere que el estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, siendo solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos.

Finalmente el artículo 1934 del Código precisado, especifica que la acción para exigir la reparación del daño prescribe en dos años contados a partir del día en que se causó el daño.

D. OTROS

Con la adición del apartado B al artículo 20 Constitucional, se ha tenido que adecuar la legislación secundaria y han resaltado en los estudios sobre víctimas, aquellos artículos que anteriormente hacían referencia a las mismas, encontrando por ejemplo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 77 bis refiere que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellos directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudan a la

instancia judicial o cualquier otra, repitiendo el estado de los servidores públicos el pago de la misma y dejando a salvo los derechos de la víctima.

En su último párrafo este mismo artículo señala que en los casos en que se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Asimismo, el artículo 78 de la ley precisada refiere que el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribirá en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Por otro lado, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, señala en su artículo 86 que la reparación de daño derivado de la comisión de una infracción puede solicitarse por el afectado o sus representantes legales ante el Consejero Unitario, corriendo traslado al defensor del menor y citando a las partes para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se propondrán alternativas que estimen para solucionar la cuestión incidental, dándose valor ejecutivo al acuerdo, de lo contrario quedan a salvo sus derechos para hacerlos valer ante tribunales vía civil.

La Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en su artículo 10° refiere que los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen, el resto del producto del trabajo (30%) se destinará para el pago de la reparación del daño.

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, refiere en su artículo 10° que el responsable de los delitos previstos en la misma ley, estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, que requiera la víctima o sus familiares como consecuencia del delito, además de la obligación de reparar el daño y de indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus descendientes económicos en caso de pérdida de la vida, alteración de salud, pérdida de libertad, pérdida de ingresos económicos, incapacidad laboral, pérdida o el daño a la propiedad y menoscabo de la reputación, tomándose en cuenta por el juez la magnitud del daño causado.

La ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 2° define que la institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y tendrá entre sus atribuciones el proporcionar atención a las víctimas u ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia, asimismo, el artículo 3° de la misma ley señala que entre las atribuciones del Ministerio Público respecto de la averiguación previa, se encuentra el restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y

cuando no se afecte a terceros y estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate, solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculgado los hubiese garantizado previamente.

Particularmente sobre las atribuciones en materia de atención a las víctimas o los ofendidos por el delito, el artículo 11 de la ley antes precisada a la letra señala que éstas comprenden:

I. Proporcionar orientación y asesoría legal, así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;

II. Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios;

III. Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

IV. Otorgar, en coordinación con otras instituciones competentes, la atención que se requiera.

Independientemente de las leyes antes comentadas, existe legislación especializada que atiende a las víctimas a nivel internacional, la cual estudiará a continuación.

IX. LEGISLACIÓN ESPECIALIZADA EN VÍCTIMAS

A. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DEL DELITO Y ABUSO DE PODER

La Organización de las Naciones Unidas, de la que México es estado integrante, adoptó el 29 de noviembre de 1985 la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para la Víctima del Delito y del Abuso del Poder.

En la citada declaración, se establece que se entiende por víctimas:

...a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Asimismo, establece que puede considerarse víctima a una persona independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrado e independientemente de la relación familiar entre éste y la víctima, incluyendo en la expresión de víctima a los familiares o personas a cargo que tengan inmediata con la víctima directa así como a las personas que hayan sufrido daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Esta Declaración establece como derechos de la víctima:

1. El acceso a los mecanismos de justicia
2. Una pronta reparación del daño sufrido, según la legislación nacional.
3. Derecho a información sobre sus derechos para obtener la reparación mediante mecanismo judiciales y administrativos mediante procedimientos oficiales u oficiosos expeditos, justos poco costosos y accesibles.
4. Facilitárseles la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas.

En cuanto al resarcimiento, la Declaración en comento refiere que los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente cuando proceda a las víctimas, sus familiares o personas a su cargo, comprendiendo dicho resarcimiento la devolución de los bienes o el pago por daños o pérdidas sufridas, reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, prestación de servicios o restitución de derechos, para lo que los gobiernos deberán revisar su legislación de manera que el resarcimiento se considere como sentencia posible en casos penales.

Con relación a lo citado en el párrafo anterior, es necesario precisar que la legislación de nuestro país como ya se estudio comprende estos puntos y así lo establece en sus diversos artículos.

En caso de daños al medio ambiente, el resarcimiento consistirá según la Declaración precisada en rehabilitar en la medida de lo posible el mismo, en reconstruir la infraestructura, en reponer las instalaciones comunitarias y reembolsar los gastos de reubicación cuando los daños causen la disgregación de una comunidad.

En cuanto a los casos en los cuales funcionarios públicos u otros agentes actúen a título oficial o cuasioficial y éstos hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el estado.

Por otro lado dicha Declaración refiere una indemnización por parte del estado, en aquellos casos en que los daños contemplen lesiones corporales o menoscabo de salud física o mental y no sea suficiente la que proceda del delincuente.

En los estados que adopten ésta Declaración, se obligan a brindar a las víctimas asistencia material, médica, psicológica y social por conducto de medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos, facilitando su acceso a servicios sanitarios y sociales, así como a brindar capacitación a todo personal interesado o que trate con víctimas.

En la misma, se destaca y diferencia a víctimas de abuso de poder, entendiéndose por éstas, aquellas que hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir

violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionales reconocidas relativas a los Derechos Humanos, debiendo incorporar a su legislación nacional normas que proscriban abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de estos abusos, así como resarcimiento, indemnización, asistencia y apoyo material, médico, psicológico y social.

Antes de pasar a otro punto, considero importante definir que por resarcimiento debe entenderse la reparación del daño a cargo del delincuente, ésta implica una gama de daños, incluyendo perjuicios, lesiones personales y menoscabo de la propiedad, pudiendo pagar por medio de su trabajo o de terceras personas, mientras que la indemnización comprende la reparación del daño proporcionado por el estado u otro fondo establecido para tal fin, limitándose a cubrir las pérdidas resultantes de daño personal.

Por otro lado, respecto a la indemnización por parte del estado, ésta ha traído aparejada muchas opiniones calificando de injusto que víctimas de actos criminales posean un privilegio sobre otras como las de guerra, de accidentes, catástrofes naturales y que la implantación de un sistema de indemnización a estas traería una elevada carga económica a los contribuyentes, lo que puede compensarse de alguna manera como se ha hecho en algunos estados de la República Mexicana donde ya se ha creado este fondo y donde este se integra por fondos provenientes de recursos del gobierno del estado, por cobro de multas impuestas por autoridades judiciales en el estado como sanción económica, multas por las que se conmute la pena de prisión, intereses que se generen con motivo de las cauciones depositadas para la obtención de la libertad provisional o la

suspensión condicional y los pagos de reparación del daño que por efectos de la ley queden a favor del gobierno del estado, recursos que en su caso otorguen tanto el gobierno federal como el municipal, aportaciones de particulares en calidad de donación entre otros, aportaciones del Patronato para la indemnización así como ingresos que obtenga por cualquier otro título.

B. LEY SOBRE AUXILIO A VÍCTIMAS

En México país pionero en establecer ley especializada sobre auxilio a víctimas se observa desde hace algunos años, concretamente desde 1969, la aprobación de la Ley Sobre Auxilio a Víctimas del Estado de México, en donde el Departamento de Prevención y Readaptación Social brinda a la víctima del delito auxilio.

En México se observa aunque no de manera generalizada, el desarrollo de una conciencia sobre la necesidad de un trato distinto a las víctimas del delito bajo una nueva filosofía que incluso ha motivado reformas constitucionales y la creación en distintos Estados de la República de diferentes centros de apoyo a las víctimas, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

En atención a la nueva filosofía que sobre las víctimas se ha desarrollado, en 1969 en el Distrito Federal se sancionó bajo la inspiración de Sergio García Ramírez, entonces Procurador General de Justicia, *la Ley de Protección y Auxilio a Víctimas de Delitos*, pionera en Latinoamérica, cumplimentada por muy poco tiempo por razones

políticas mas que instrumentales y en la que se fija el modo de comprobar el estado económico de la víctima que resulta protegida por la ley a través del Departamento de Prevención y Readaptación Social, así mismo, las formas de recaudar los fondos para el auxilio previsto sin necesidad de recurrir a imposiciones de los contribuyentes.

No obstante, hasta los noventas diversas entidades comenzaron a expedir leyes para la protección de las víctimas del delito o sobre auxilio a las mismas, como lo es Chiapas, Estado de México, Jalisco, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas, mientras que otros estados han creado centros de atención para las víctimas como el caso de Durango, Jalisco y Nuevo León, cuyas atribuciones de los centros son brindar asesoría jurídica gratuita, orientación social, asistencia médica, psicológica y económica a las víctimas de delito, procurar la reparación del daño moral y material, entre otras.

Por su parte Tlaxcala y Veracruz crearon un Fondo para la Compensación a las Víctimas de los Delitos, que comprende atención médica, ayuda económica y pago de funerales, psicológica, psiquiátrica, gastos de inhumación, entre otras, particularmente el estado de Veracruz ofrece becas para estudios en ciertos casos.

Es importante destacar en cuanto al Fondo creado en Tlaxcala, el hecho de que en su organización se cita un Consejo Técnico integrado entre otros por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado y no sólo ello, sino que incluso es el presidente del mismo, lo que en mi opinión, resulta muy positivo, ya que ambas

trabajan sólo con víctimas, lo que hace que las funciones y la atención que se brinde sea mas humana y que el personal esté más sensibilizado.

X. INSTITUCIONES DE ATENCIÓN Y APOYO A VÍCTIMAS

Como se anotó, la legislación especializada sobre atención a víctimas, atiende un ámbito internacional, por lo que todos los países que la adopten están obligados a cumplirlas y a adecuar su legislación interna a la misma, desarrollando una especial atención en torno a las víctimas, por lo que al azar, revisaré los centros de atención y apoyo que se han creado en cinco países, incluyendo México, para destacar los esfuerzos que en este sentido tanto los gobiernos como la sociedad civil realizan por medio de asociaciones, fundaciones e instituciones, no sin antes recalcar que a nivel internacional la protección a la víctima se ha dado a través del procedimiento penal, frecuentemente vinculada al intento de otorgarle un mayor espacio al resarcimiento del daño ocasionado por el delito, por ejemplo en Argentina el fortalecimiento de la víctima en el nuevo proyecto de Código Procesal Penal de la Nación contempla reglas esencialmente diferenciadas en el ámbito de aplicación de la acción privada (ahora, querrela exclusiva) en el que se propone, antes de ingresar en el propio debate, un intento de conciliación, se prevé una extensa regulación de la reparación del ofendido (reparación privada).

En Austria, el autor puede evitar la pena en prácticamente todos los delitos patrimoniales si él, "sin ser obligado a ello", realiza una reparación completa antes de que su responsabilidad sea conocida por el órgano encargado de la persecución penal, de esta

manera, la extensión de la pena mediante el arrepentimiento activo es posible aún en el caso de que el autor cometa un delito patrimonial con un perjuicio económico particularmente elevado, donde la pena privativa de libertad correspondiente podría alcanzar los diez años.

En Suiza se incentiva para que el autor cubra la reparación del daño causado, disminuyendo la pena en caso de arrepentimiento sincero.

En Italia, el anteproyecto del Código Procesal de febrero de 1988, contiene un título específico sobre la víctima, donde, en primer lugar, se regula el derecho de la víctima a formular peticiones, sobre todo referidas a la prueba, las asociaciones que tiene por fin representar los intereses de las víctimas y concede a la víctima el derecho de asistencia técnica y el derecho a ser informado.

En Francia, el arrepentimiento activo conduce en algunos casos a una atenuación de la pena o tal vez, a la exención de la puntualidad de un miembro arrepentido de una asociación ilícita, que colabora con los órganos de persecución penal con otras revelaciones, mientras que en España, se debe conceder una atenuación de la pena en el caso de una reparación voluntaria del daño por parte del autor, donde el Ministerio Público está obligado a interponer la acción civil ante el tribunal penal, salvo que el ofendido haya renunciado expresamente a ella.

Con la evolución que ha tenido el tratamiento de las víctimas se han creado centros de apoyo a las mismas tanto gubernamentales como no gubernamentales y como referencia a continuación se en listan algunos.

A. BRASIL

En Brasil la violencia practicada en el ámbito de las relaciones familiares tiene una tradición antigua en el derecho brasileño, incluso el Código Penal en vigor que data de 1940 independientemente de que presenta muchos perjuicios en contra de la mujer, destaca un recurso legal para procesar y castigar las prácticas de cualquier tipo de violencia incluida la practicada contra la mujer por razón de su sexo.

Por otro lado la Constitución Brasileña vigente reforzando las disposiciones del Código Penal y reconociendo la existencia de la violencia intrafamiliar incorporó referente a la familia, un párrafo que dispone que el estado tiene la obligación de asegurar la asistencia a la familia en la persona de cada uno de sus integrantes creando mecanismos para impedir la violencia en el ámbito de su relaciones.

Así, por parte del estado se han dado respuestas para combatir las diversas manifestaciones de la violencia de género contenidas a nivel federal con un Programa Nacional de Prevención y Combate a la Violencia Doméstica y Sexual adscrito al Consejo Nacional de los Derechos de las Mujeres del Ministerio de Justicia, a nivel estatal y municipal con 255 Delegaciones de Defensa de la Mujer, adscritas a la Policía

Local, Núcleos de Atención a la Mujer, Defensoría Pública, Centros Regionales de Atención a los Malos Tratos Contra la Infancia y una línea de emergencia para denuncia de casos de explotación sexual infanto-juvenil.

Desde la sociedad civil, especialmente el movimiento organizado de mujeres, ha jugado un papel fundamental en el impulso de políticas públicas en esta materia, en el desarrollo y avance de la normatividad jurídica, en la capacitación y el entrenamiento de funcionarios públicos y organizaciones privadas, en el lanzamiento de campañas masivas de sensibilización y educación popular.

Brasil entre otras formas de apoyo que brinda a las víctimas de diversos procesos de victimización brinda una especial atención a las mujeres en su calidad de grupo vulnerable, sobre todo a aquellas mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual.

Así, en seis de los estados brasileños, se brindan servicios de apoyo a éstas víctimas, a través de 141 Delegaciones de la Mujer, 7 Albergues o refugios temporales, 7 Centros de Orientación Legal, 6 Centros de Orientación Psicológica, 7 Servicios de aborto legal, 6 Núcleos o Centros de apoyo para la Mujer, 11 Programas de combate a la violencia en contra de la mujer y 6 Consejos Estatales de los Derechos de la Mujer.

Asimismo, existe una Asociación Brasileña Interdisciplinaria denominada SIDA-ABIA que desde 1986 ha actuado con relación con la epidemia de tal enfermedad,

apoyando a las víctimas de este padecimiento y buscando apoyo de las políticas públicas de salud relacionadas al SIDA.

Por otro lado, encontramos por ejemplo a APRAMP Asociación que protege a mujeres que ejercen la prostitución, a través de previsión social, información y seguridad social, prevención sanitaria para disminuir el riesgos de contraer SIDA y enfermedades transmisibles sexualmente, así mismo, entre sus objetivos se encuentra el disminuir el uso de drogas, canalizar, acompañar y dar seguimiento para su recuperación, a través de terapias psicológicas.

En este país, las mujeres han tenido gran participación en el reconocimiento, atención y apoyo en su calidad de víctimas, es por ello que la mayoría de los centros de apoyo a las mismas, se dedica a las mujeres, incluso, desde 1982 el movimiento de mujeres planteó la urgente necesidad de establecer comisarias para la atención a mujeres víctimas de violencia doméstica en Sao Paulo, logrando que la Constitución Federal de 1988 reconociera como deber del estado cohibir la violencia al interior de la familia y la creación de un Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer en 1985.

B. CHILE

En Chile se observan Centros de Atención a víctimas desde 1975, año en que se fundó "FASIC" como una iniciativa de iglesias Protestantes y en particular de la Iglesia Evangélica Luterana para prestar apoyo a los presos políticos, aplicando su campo de

acción y brindando asistencia legal y medica-psiquiátrica a otras víctimas de la represión. En la actualidad, las áreas de trabajo de FASIC son la defensa jurídica, apoyo a los afectados por violaciones a sus Derechos Humanos, capacitación, promoción, defensa y desarrollo de los Derechos Humanos.

FASIC define su misión como contribuir al fortalecimiento de la democracia sobre la base de la promoción y defensa de los Derechos Humanos Universales, inspirada en el compromiso cristiano por la libertad y dignidad de las personas.

En Chile se puede observar en función de la reforma del sistema de administración de justicia que actualmente se está impulsando desde el Ministerio de Justicia, la estructuración gubernamental de la Unidad de Atención a Víctimas de Delitos Violentos, como una modalidad de atención innovadora en el campo de la asistencia jurídica.

Esta iniciativa surge en diciembre de 1994, impulsada desde la Dirección del Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia en conjunto con la voluntad de la Municipalidad de La Pintana, tras comprobar el estado de indefensión en que se encontraban las víctimas de delitos violentos, en la medida que no existía hasta ese momento ningún organismo que les otorgara asistencia judicial ni psicológica en particular.

Por primera vez, se diseñó en Chile un sistema de intervención que incluye la asistencia y representación judicial a personas víctimas directas o indirectas de delitos violentos, junto con una intervención psicológica que incluye el diagnóstico del estado de la persona al momento de acudir al centro y de ser necesario, realizar una intervención en crisis, una terapia de apoyo o una derivación coordinada si se necesitara un tratamiento de más largo alcance.

La dotación de las unidades está compuesta de abogados, psicólogos y asistentes judiciales que funcionan insertos en un sistema mayor de asistencia jurídica que incluye más abogados y asistentes sociales junto al sistema administrativo de soporte.

Los profesionales otorgan, por una parte, orientación, patrocinio y representación judicial a las víctimas y por otra acogida y apoyo psicológico, tanto a la víctima como a su familia a través de un modelo terapéutico de intervención en crisis.

El equipo profesional, además, desarrolla actividades comunitarias orientadas a crear y mantener redes sociales de apoyo a la víctima. Asimismo el trabajo comunitario permite participar en iniciativas de prevención primaria y secundaria, realizar un trabajo de sensibilización en relación a los temas de interés y capacitar a los distintos agentes sociales involucrados en el tema de las diferentes comunas.

Entre las principales materias atendidas en estas unidades se cuentan, lesiones, ataques sexuales, violencia intrafamiliar y homicidios.

Así mismo, se puede citar la Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo "CODEPU", que nació a fines de 1980 como entidad de defensa, promoción e investigación de los Derechos Humanos, realizando trabajos de formación, defensa legal a personas afectadas en sus derechos, así como atención psico-terapéutica a víctimas de violaciones de los Derechos Humanos y a sus familiares.

Por otro lado, en Chile podemos encontrar el Centro de Salud Mental y Derechos Humanos "CINTRAS", organización no gubernamental creada en enero de 1985, con la finalidad de otorgar asistencia solidaria en salud mental a personas víctimas, dañadas psíquicamente por tortura y otras formas de represión política, así como efectuar estudios e investigación en este campo.

C. COLOMBIA

En Colombia se ha tomado en cuenta la situación de las víctimas de accidentes de tránsito, de atentados y catástrofes pero sólo desde el sector Salud, a través de FOSYGA, prestando intervención jurídica, psicológica y médica. Prestando servicio, a través de Comités Técnicos coordinados con el Comité Técnico Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, con el Comité Operativo Nacional de Atención de Emergencias, de una Red de Solidaridad Social que implica: un Programa de Atención a Víctimas de la Violencia que brinda apoyo mediante el Ministerio del Interior Defensa Civil Colombiana, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de la Aeronáutica Civil y la Policía Nacional.

D. ESPAÑA

El sistema gubernamental brinda atención a víctimas, a través de servicios sociales del ayuntamiento en coordinación con la Dirección General de la Mujer, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la comunidad de Madrid, ha creado servicios especializados en brindar atención jurídica, salud, psicológica entre otras para brindar atención victimal a mujeres víctimas de agresiones sexuales, a mujeres con o sin hijos/as víctimas de malos tratos de su pareja, a mujeres solas, gestantes o madres de hijo/a menor de dos años, a mujeres jóvenes con problemas personales y/o familiares que precisan apoyo fuera de su medio familiar, a mujeres que desean dejar la prostitución, a mujeres reclusas y ex-reclusas con hijos/as menores.

En la ciudad de Barcelona, existe un Servicio de Asistencia a la Víctima del Delito "S.A.V.D.", compuesto, fundamentalmente, por asistentes sociales, psicólogos y abogados, cuya tarea principal es la de proporcionar información a la víctima, de brindar intervención directa y derivarlas al resto de servicios sociales existentes, todo a través del sistema gubernamental.

Por lo que hace a los movimientos formados por ciudadanos, se puede citar el Movimiento de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo que establece un sistema de ayudas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos, cometidos en España con el resultado de muerte, lesiones corporales graves o de daños

graves en la salud física o mental, dicho beneficio consiste en cubrir los gastos funerarios y terapéuticos que se originan con motivo del terrorismo.

En España encontramos la organización no gubernamental "AIS", que surgió en Barcelona desde 1977, integrada por padres preocupados por sus hijos que formaban filas en la secta "Niños de Dios", en esta asociación, se brindan informes sobre el mundo sectoriano, realiza programas de radio y televisión para auxilio a estas víctimas y brinda atención para superar la victimización a través del Centro de Recuperación, Orientación y ayuda al sectoriano CROASS.

Por otro lado encontramos la Asociación antirracista denominada "SOS Racismo", cuya función es difundir y proveer el respeto de los Derechos Humanos y brindar ayuda, así como el Movimiento Contra la Intolerancia 2001, que cuenta con programas de atención a víctimas de intolerancia, de violencia en industrias de comunicación y cultura, crea programas de integración social de inmigrantes y minorías étnicas y cuenta con un servicio telefónico de atención a víctimas que funciona para toda España y cuyo objeto es detectar situaciones de violencia y orientar solidariamente a las víctimas facilitándoles unos primeros consejos de atención jurídica, psicológica y social, así como facilitar el contacto con organizaciones especializadas.

E. MEXICO

En la República Mexicana, considerando que la respuesta para atender la problemática de las víctimas no sólo es del estado, se buscó en 1989 el acercamiento entre sociedad civil y el gobierno en actividades comunes, garantizando la permanencia de servicios y retroalimentación de experiencia, creándose un sistema de justicia para las víctimas de delito, a través de un proyecto estratégico que comenzó en la ciudad de México, eligiendo al grupo de delitos sexuales como el primer grupo piloto, dividiéndose en tres fases, donde la primera contemplaba la creación de instancias de atención para esta clase de víctima dentro de las Agencias Investigadoras del Ministerio Público del fuero común, la segunda consistía en generar a través de los medios de comunicación una actitud diferente frente a las ventajas, proporcionando a la comunidad la información que le permitiera sensibilizarse y consientizarse frente al problema, bajando su nivel de angustia y enseñándole a actuar con esta clase de víctimas que tienen en su entorno y finalmente la tercera en generar el marco jurídico adecuado para evitar resoluciones absurdas que dejaban muchos casos en la impunidad.

Este programa piloto permitió crear las condiciones para la creación del Sistema de Justicia para la Víctimas del Delito que se propuso para ser adoptado tanto en la Ciudad de México como en las entidades federativas, desarrollándose paralelamente.

Los principales modelos victimológicos instruidos que queremos destacar son los siguientes: Agencias Especializadas en Delitos Sexuales y Violencia familiar, Dirección General de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que anteriormente sólo era una Jefatura y que actualmente contempla una Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, Centro de Atención a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Familiar (CAVI), Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), Centro de Apoyo Socio-jurídico a Víctimas de Delitos Violentos (ADEVI) y un Programa de Atención a la Farmacodependencia y Alcoholismo (ADEFAR).

En el Distrito Federal se han firmado acuerdos con la Secretaría de Salud en cuestiones psiquiátricas, psicológicas y quirúrgicas para brindar el apoyo en forma integral.

“Nacido el modelo de estas agencias, primero en su género en el Distrito Federal, inicia un arduo trabajo a nivel nacional, con objeto de promover una cultura garantista de la recuperación de los Derechos Humanos de estas víctimas y mediante el trabajo de sensibilización que efectúa a nivel nacional, logra la implantación del modelo original con las adaptaciones pertinentes a varios estados de la República, con lo que se inicia una cruzada de justicia para los ofendidos por estos ilícitos”.¹²¹

¹²¹ LIMA MALVIDO, María de la Luz. *Modelo de Atención a Víctimas en México*, INACIPE: México, 1995. p. 6.

Posteriormente se creó una Fundación Mexicana de Asistencia a Víctimas, organismo rector que implementa estrategias políticas y acciones que permiten crear y promover servicios a las víctimas del delito en toda la nación, como un primer mecanismo intersectorial de atención a víctimas del delito en el país, recogiendo el trabajo realizado durante muchos años por la sociedad, en las tareas de apoyo a las víctimas del delito, así como de aquellos servicios que han logrado instituirse como agencias especializadas en delitos sexuales, dentro de atención para persona extraviadas y ausentes, el de apoyo a personas violadas y de violencia familiar ahora, antes intrafamiliar.

Esta Fundación constituye una red de enlace interinstitucional para coordinar los servicios que requieren las víctimas, capacitar a los trabajadores y profesionales en contacto con ellas, generar programas educativos de carácter victimológico, dirigidos a todos los sectores de la población, promover e iniciar algunos servicios prioritarios para las víctimas de delitos, elaboración de normas y reglamentos que regulen el otorgamiento de derechos a las víctimas, efectuar investigaciones que permitan reclutar datos necesarios para mejorar los servicios y construir el debido aprendizaje científico e impulsar programas dirigidos a los grupos de alto riesgo victimal.

Pero como se comentó, ésta atención a víctimas se ha extendido por todo el país como el Centro de Apoyo a la mujer (CAM) de Colima, Comité Plural Pro-Víctimas, A.C. del Distrito Federal, Centro de Apoyo contra la violencia, A.C. de Sonora, Víctimas

de delitos sexuales movimiento de solidaridad contra la violencia sexual (MOSOCOVI) en Guerrero y el Centro de Atención a víctimas de delitos en Nuevo León, entre otros.

A nivel Federal se formó la Unidad de Apoyo para la Investigación de Secuestros de la Procuraduría General de la República, Modelos de Atención Intersecretarial para Prevenir Crímenes en Carreteras y Oficinas de Protección a los Derechos Humanos de las Víctimas y un programa especial para la atención a víctimas del delito PROVICTIMA en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mientras que a nivel estatal se ha legislado para establecer instituciones y servicios de atención para la víctima del delito como en Puebla, Veracruz, Tamaulipas, Jalisco y Nuevo León, entre otras, sin embargo, se ha proporcionado asesoría y capacitación para establecer una estrategia integral a Baja California Norte, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

No obstante todos los esfuerzos realizados, la percepción del concepto de víctima del delito sigue confundándose con un sujeto pasivo del mismo y por otro lado la población desconoce la existencia de diversos servicios que se ofrecen para las víctimas.

En nuestro país de 1989 a 1994 la Sociedad Mexicana de Criminología, a través del área victimológica dio asesoría a 19 entidades Federativas para la creación de las Agencias Especializadas de Delitos Sexuales, selección de personal, capacitación y diseño estratégico de programas operativos y organizó en San Luis Potosí el Primer

Congreso Nacional de Victimología, del cual surgen recomendaciones que fueron de vital importancia para la creación de los diversos modelos de atención para víctimas en la República Mexicana.

Un avance mas en el área victimológica o de atención a víctimas en México fue la apertura de diversas cátedras relacionadas con el tema en diferentes universidades y centros de estudios del país, entre los que se puede citar Nuevo León, Veracruz, Jalisco, Puebla, Tlaxcala, Estado de México y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, donde incluso se ha dado el grado de Maestría.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Víctima es toda persona que individual o colectivamente ha sufrido un daño mental, físico y/o en sus bienes, no obstante, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso de Poder, legislación internacional especializada, reconoce y clasifica a las víctimas dependiendo de la conducta del sujeto con la cual victimice (palabra reconocida en el Diccionario de la Real Academia Española), de tal manera que si la acción u omisión con la cual se victimiza, está comprendida en la legislación penal estaremos hablando de víctima del delito, mientras que si esa conducta viola normas internacionalmente reconocidas relativas a derechos humanos se estará hablando de una víctima de abuso de poder. Por lo anterior, de cualquier manera, es imposible hablar de víctimas sin que se involucre el concepto de derechos humanos, toda vez que independientemente de la causa que originó tal situación, al sufrir un daño cualquiera que este fuese, se afectan dichos derechos.

SEGUNDA.- De la valoración que se realizó sobre la atención que brinda la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a partir del nexo que existe entre los derechos humanos y las víctimas, así como la evolución de la conceptualización de los mismos, se concluyó que dicho organismo no poseé las características victimológicas adecuadas, toda vez que dicha atención es estrictamente jurídico-administrativa, siendo que debe ser interdisciplinaria, ya que con base en la primera parte de la conclusión anterior, todas las personas que acuden a solicitar la intervención de ese organismo nacional pueden considerarse víctimas en virtud de que sufren un daño cualquiera que este sea y por lo tanto han pasado por un proceso de victimización, fenómeno complejo que puede y debe

ser atendido por técnicos y profesionales especialistas de diversas ciencias, sin importar la causa que propició tal situación.

TERCERA.- No obstante que dicha Comisión mostró un avance con la creación del programa PROVICTIMA a principios del 2000, al proponerse brindar un servicio a la víctima y ofendido del delito a través de un equipo interdisciplinario así como la celebración de convenios con prestadores de servicios tanto gubernamentales como no gubernamentales para tales fines, lo cierto es que dicho programa no cumple con los fines señalados en el Decreto, aunado a que deja de lado al resto de las víctimas, dentro de las cuales se encuentran las que exponen una conducta con la que están siendo afectadas, la cual no es contemplada en algún tipo penal debido a que la realidad social supera las hipótesis delictivas captadas por la legislación penal incluso a algunos casos en particular de víctimas de abuso de poder, no obstante que dichas víctimas están reconocidas por legislación internacional.

CUARTA.- En el entendido de que no todos los delitos son cometidos por servidores públicos, existe una incongruencia entre el decreto por el cual fue creado el *Programa de Atención a Víctima del Delito*, los principios fundamentales en los que se basa el mismo y lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 constitucional, ya que el mencionado decreto refiere que el objeto de dicho Programa es brindar atención, orientación y asesoría a las víctimas y ofendidos de los delitos, en tanto que el artículo precisado especifica que la citada Comisión Nacional fue establecida para conocer de quejas en

contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridades o servidores públicos con las excepciones comentadas en el desarrollo del presente trabajo.

PROPUESTAS

Partiendo de las conclusiones anteriores y del hecho de que los sectores, las instancias, los mecanismos de coordinación, así como los recursos tanto gubernamentales como no gubernamentales que se dedican a la atención de las víctimas son insuficientes, parece conveniente proponer que las instituciones o dependencias, cuya estructura y recursos presupuestales estén destinados a prestar un servicio con objeto de procurar un bienestar social, entre los que se encuentra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, implementen nuevas acciones con la finalidad de proporcionar atención oportuna, eficiente e integral a la víctima, que redunde en tranquilidad para la sociedad en general.

En particular, tomando en consideración la naturaleza de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario que se valore al personal con que cuenta, con objeto de que el mismo sea capacitado, actualizado, sensibilizado y acreditado por algún organismo especializado público o privado con la finalidad de que brinde un servicio interdisciplinario que a partir de una demostración empática con los quejosos, logre tranquilizados, valorarlos y canalizados a otros organismos en donde reciban la atención especializada que requieran, independientemente de la atención o asesoría que en materia de derechos humanos les presten, aprovechando algunos de los convenios ya existentes con otros organismos.

Asimismo, es necesario que dicha Comisión modifique su estructura de modo tal que le permita ampliar el campo de acción o el servicio que presta, modificación que deberá considerar la creación de una Dirección o Área dentro de la Dirección General de Quejas que retome, amplíe y coordine, con el resto de las visitadurías, los fines para los cuales fue creado el *Programa Provictima*, tendiendo a brindar atención victimológica a todas las personas que acuden a dicho organismo. Lo anterior en atención a que únicamente mediante el esfuerzo coordinado y armónico de la sociedad en general, a través de la información y del cumplimiento de la ley y del Estado de Derecho (el cual comprende el respeto a los derechos humanos), es posible reducir y evitar nuevos procesos de victimización que provocan la ruptura del orden social.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*. 2ª edición. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 1989.

----- *Manual de Capacitación de Derechos Humanos*. Segunda edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993.

AMUCHATEGUI REQUENA, Griselda. *Derecho Penal*. 2ª edición. OXFORD. Colección de Textos jurídicos universitario. México, 2000.

ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Victimología*, Universidad de Zulia, Venezuela, 1969.

BERISTÁIN, Antonio. *Victimología*. San Sebastián, Universidad del País Vasco. España, 1990.

BIDART CAMPOS, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*. 2ª Reimpresión, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Vigésima Quinta edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

CARPISO MACGREGOR, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 9edic. Editorial Porrúa S.A. México, 1995.

----- *Derechos Humanos y Ombudsman*. CNDH-UNAM. México, 1993.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. México, Editorial Porrúa S.A. 1981.

- DIAZ MÜLLER, Luis. *América Latina, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, FCE. México, 1986.
- DRAPKIN, Israel. *El derecho de las víctimas "Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales"*. Madrid, 1980.
- DUFF, P. *The Victim Movement And Legal Reform*. Maguirre, M & Pointing J. Philadelphia, Open University Press. 1988.
- ESTEVEZ BRAZA, Teresa. *Derecho Civil Musulmán*, Editorial Depalma., Argentina, 1981.
- FAIREN GUILLEN, Víctor. *El Defensor del Pueblo, Ombudsman*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982.
- FERNANDEZ, Eusebio. *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*. Editorial Debate, Madrid, 1984.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 1993.
- *Protección Procesal de los Derechos Humanos, Protección jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991.
- *Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman*. Editorial Colegio Nacional. México, 1979.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl. *La Figura del Ombudsman*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.

- GOZAINI OSVALDO, Alfredo. *El Defensor del Pueblo*. (Ombudsman). Editorial Comercial, Industrial y Financiera. Argentina, 1989.
- GROSS, HÉCTOR. *Estudios Sobre Derechos Humanos*. Editorial Indice. Venezolana. 1984.
- HERRERA ORTIZ, Margarita. *Manual de Derechos Humanos*. 2º edición. Editorial, PAC. S,A, de C.V.
- HUST, Hannum. *Guide it international human rights practice*, University of Pennsylvania Press. Philadelphia, 1984.
- JIMENEZ DE ASUA, Luis. *Vicimolois en estudios de derecho penal y criminología*. Editorial OMEBA. Buenos Aires, 1961.
- LIMA MALVIDO, María de la Luz. *Modelo de Atención a Víctimas en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1997.
- MADRAZO CUELLAR, Jorge. *Derechos Humanos, El Nuevo Enfoque Mexicano*. 1ª edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
- *El Ombudsman Criollo*. CNDH. México. 1996.
- *Temas y Tópicos de Derechos Humanos*. 1ª edición. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 1995.
- MARCHIORI, Hilda. *Criminología, La Víctima del Delito*. Editorial Porrúa S.A. México. 1998.
- NEUMAN, Elías. *El rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales*. 2ª edición. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina, 1994.

----- *Victimología. El rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales.* Editorial. Cárdenas editor y distribuidor. México, 1992.

NILSSON, P. Erik. *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia.* Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1986.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *Las Ideas Jurídico-Políticas que inspiraron las Declaraciones de Derechos del Hombre en las diversas Constituciones Mexicanas*", Veinte Análisis de Evolución de los Derechos Humanos en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974.

PECES-BARBA, Gregorio. *Derecho Positivo de los Derechos Humanos,* Debate, Madrid, 1987.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Privado.* Parte general. 6ª edición. Colección textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México. 1995.

QUINTANA, Arcelia. *Manual de Capacitación. Instituto de Capacitación de la PGR. Area Criminológica.* PJF. Editorial PGR. 1ª edición, México, 1994.

REYES CALDERÓN, José Adolfo. *Victimología.* Editorial Cárdenas. México, 1988.

ROCCATTI, Mireille. *Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México.* Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. 2ª edición, México, 1996.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Victimología*. Editorial Porrúa S.A. México, 1998.

ROWAT, Donald C. *El Ombdsman. El Defensor del Ciudadano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Compilador. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos*. ONU-OEA. Tomo I, México, 1994.

SAN MIGUEL AGUIRRE, Eduardo. *Derechos Humanos, Legislación Nacional y Tratados Internacionales*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1994.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 4ª edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1999.

SANTIAGO NINO, Carlos. *Ética y Derechos Humanos en Ensayo de Fundamentación*. Editorial Paidós. Madrid, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*. 10ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.

SZÉKELY, Alberto. COMPILADOR. *Instrumentos Fundamentales del Derecho Internacional Público*. 2ª edición. Tomos I-IV. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1989.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1989*. 15ª ed. México, 1989.

TERRAZAS, Carlos R. *Derechos Humanos en la Constitución Política de México*. Editorial Porrúa S.A. México, 1996.

VAN, Kijk. *Ideological Trends Within The Victims Movement: An International Perspective*. Maguirre M. & Pointing J. Philadelphia, Open University Press. 1988.

VENEGAS ALVAREZ, Sonia. *Origen y Devenir del Ombudsman*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

B) DICCIONARIOS-ENCICLOPEDIAS

DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Vigésimo quinta edición. Editorial Porrúa S.A., México. 1998.

Diccionario Enciclopédico Océano uno color. España 1996.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Grijalbo. 2000. Barcelona, 2000.

Diccionario Anaya de la Lengua. 1ª edición. Editorial Grupo Anaya S.A. Madrid, España, 1991.

Diccionario Jurídico ESPASA. Fundación Tomás Moro. Madrid, 1998.

C) HEMEROGRAFIA

ALFONSO MUÑOZ, Hugo. Ombudsman. *Revista de Ciencias Jurídicas*. Núm. 65, enero-abril 1990.

ALVAREZ GOMEZ, Ana Josefina. La investigación victimológica en América latina. *Revista Cuadernos de Posgrado*, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

- BERISTÁIN, Antonio. *La sociedad atiende a sus víctimas*, Memoria Congreso Internacional de Criminología, México, 1995.
- CARPISO, Jorge. *Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*. Revista Uruguaya de Derecho Procesal. Núm. 3-4, 1992.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *Los Derechos Humanos en México*. Revista Mexicana de Política Exterior, número 8 julio-septiembre de 1985.
- CASTAN TOBEÑAS, José. *Los derechos del Hombre*. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Tomo LVII, de la Segunda Época, no. 6. Diciembre de 1968. Editorial Reus España.
- CHACÓN CORADO, Mauro Roderico. *Ombudsman*. Revista Uruguaya de Derecho Procesal. Núm. 3, 1993.
- DRAPKIN, Israel y VIANO, Emilio. *Victimology*, Editorial Lexington Books, 1974.
- FATTAH, Ezzat, *Víctimas y victimología*, Revista número 14, Córdoba, 1997.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *El Ombudsman y la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*. Revista Mexicana de Justicia. Núm. 2, abril-junio 1993.
- GROSS ESPIELL, Héctor. *El Ombudsman en América Latina. Establecimiento de Algunas Líneas Básicas para una Legislación Uniforme*. Revista Uruguaya de Derecho Procesal. Núm. 1, 1986.
- GROSS ESPIELL, Héctor. *El Ombudsman Judicial y la Protección Internacional de los Derechos Humanos*. Revista Uruguaya de Derecho Procesal. Núm. 3-4, 1992.

Memoria del Congreso Internacional. *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*. CNDH. México. 1992.

MENDELSON, B. *La Victimología y las tendencias de la sociedad contemporánea*, Revista año 4 No. 10. ILANUD, Naciones Unidas, Costa Rica, abril, 1981.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *La Protección Constitucional en México a las Víctimas de Delitos*, Publicaciones Victimología, núm. 14, Córdoba, 1997.

Seminario Nacional "Los Derechos Humanos de la Víctima del Delito". Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Celebrado en la Ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México. 1ª edición. 1998.

VARELA SUANZES CARPEGNA, Joaquín. *La Naturaleza Jurídica del Defensor del Pueblo*. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 8, mayo-agosto 1983.

D) LEGISLACIÓN

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y Abuso de Poder.

Ley sobre Auxilio a Víctimas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2ª EDICIÓN. CNDH.2001.

Código Civil. Editorial Porrúa S.A. México, 2001.

Código Penal Federal. 1ª edición. Ediciones DELMA. México, 2001.

Código Penal para el Distrito Federal. 1ª edición. Ediciones DELMA. México, 2001.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa S.A. México, 2001.

Código Federal de Procedimientos Penales. 1ª edición. Ediciones DELMA. México, 2001.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. 1ª edición. Ediciones DELMA. México, 2001.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

Reglamento Interno de la Comisión nacional de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

E) JURISPRUDENCIA

Tesis LXXVII/99, novena época, tomo X Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Semanario Judicial de la Federación, Noviembre 1999.