

104



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



ESTUDIO JURIDICO SOBRE LA EFICACIA DEL
OMBUDSMAN EN RELACION A LAS VIOLACIONES
DE LOS DERECHOS HUMANOS POR PARTE DEL
MINISTERIO PUBLICO

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA LISLEN FRIAS CONTRERAS

ASESOR: LIC. IRENE DIAZ REYES



ACATLAN, EDO. DE MEXICO,

JUNIO, 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.

DEDICO EL PRESENTE TRABAJO A:

**DIOS A QUIEN AGRADEZCO INFINITAMENTE
POR HABER GUIADO MI CAMINO Y QUIEN LE DEBO
TODO LO QUE SERE.**

A MIS PADRES:

JULIETA CONTRERAS SANTANA Y JESÚS FRIAS LOPEZ
POR HABERME BRINDADO TODO SU APOYO, SU
CARIÑO Y AMOR INCONDICIONAL, SIN EL CUAL NO
HUBIERA LLEGADO A ESTE MOMENTO. LOS AMO MUCHO.
G R A C I A S

A MIS HERMANOS:

CASANDRA Y HANS POR EL APOYO BRINDADO
Y COMPENSIÓN CON LOS QUE QUIERO COMPARTIR
ESTE MOMENTO. UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL A
AARÓN SERRANO RAMÍREZ.

A MI SOBRINO:

IVAN HANS CON TODO MI AMOR.

A ALGUIEN MUY ESPECIAL:

LIC. SIGIFREDO GALLARDO PALACIOS, POR CONTAR
CON TODO SU APOYO, COMPRENSIÓN Y CARIÑO
SABES QUE CUENTAS CONMIGO SIEMPRE.
TE QUIERO MUCHO.

A MI FAMILIA ESPECIALMENTE A:

ABRIL Y ARTURO POR SU APOYO
INCONDICIONAL, TODO MI CARIÑO.
GRACIAS POR COMPARTIR
ESTE MOMENTO CONMIGO.

A MIS AMIGAS:

SONIA, ANA Y PAOLA POR QUE: "EL VALOR DE UN
AMIGO SOLO PUEDE SER MEDIDO CON EL
CORAZON" MUCHAS GRACIAS POR TODO.
LAS QUIERO MUCHO.

A MIS COMPAÑEROS:

YADIRA, MIRNA, ANDREA E., DANIELA,
RAMONCITO Y LILI; POR SU AMISTAD,
ENTUSIASMO, SU CARIÑO, ALEGRIA Y APOYO.
G R A C I A S.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL A:

LOS LICENCIADOS:

LIC. PATRICIA ZAMORA URIBE

LIC. TERESA ALONSO SÁNCHEZ,

LIC. TERESA ZÚÑIGA BOTELLO,

LIC. OSCAR PADILLA MIRANDA

LIC. GERARDO VALENTIN GUERRERO SOTRES,

POR SU APOYO, AMISTAD Y CONSEJOS,

PARA USTEDES MI RESPETO, ADMIRACIÓN Y

UN EJEMPLO A SEGUIR.

A MI ALMA MATER:

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS

PROFESIONAL CAMPUS ACATLAN, POR TODO LO

QUE ME DIO.

G R A C I A S.

A MI ASESOR:

LA LIC. IRENE DIAZ REYES,

POR SU APOYO, CONSEJOS Y

ALIENTO PARA LLEGAR A ESTE

MOMENTO. MUY ESPECIALMENTE AL

LIC. GUSTAVO VELA SÁNCHEZ,

GRACIAS POR TODO LO ENSEÑADO.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en México se ha percibido un incremento en la delincuencia, muy a pesar de que las autoridades encargadas de la seguridad pública y de la procuración justicia tienen otra percepción, que se encuentra basada en estadísticas; lo cual no necesariamente reflejan la realidad, pues día con día ha aumentado el número de víctimas por los distintos delitos.

Sin embargo, cuando se trata de la procuración de justicia, lo primero que pensamos es la inseguridad que existe, y que los órganos encargados para su cumplimiento, no actúan de acuerdo al marco normativo que se establece para cada caso concreto, por estas razones creo que es pertinente analizar las actuaciones del Ministerio Público que pudieran ser actos violatorios a los derechos humanos de las víctimas de los delitos, pues considero que el presente trabajo puede contribuir en esta discusión, toda vez que hablaremos de un organismo que fue creado para la defensa y el respeto de los derechos fundamentales, como es la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En este trabajo de investigación, se hablará de algunas violaciones a Derechos Humanos, cometidos por los servidores públicos en sus actuaciones, derivadas del marco legal que fuera dado por la Carta Magna al Ministerio Público, después se formularán diversas propuestas a fin de mejorar el actuar del Ministerio Público, y analizar hasta donde puede intervenir el Ombudsman.

Para tales efectos nos hemos trazado los siguientes apartados de investigación.

En el capítulo I del trabajo, se abordarán los antecedentes históricos más significativos del surgimiento del Ombudsman en el ámbito internacional y de los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México.

En el capítulo II, hablaremos de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su desarrollo, el inicio de su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 102 apartado "B", su naturaleza, estructura, funciones y atribuciones que ésta desempeña; y por último su competencia.

En el capítulo III, se expondrá el actuar del Ministerio Público, sus distintas concepciones doctrinales, el objeto, sus funciones y atribuciones; principios, características y las actuaciones.

Finalmente en el capítulo IV, hablamos de estas dos instituciones, encontrando que la intervención del Ombudsman en sus recomendaciones no son del todo aceptadas por el Ministerio Público, de tal suerte, que del estudio de las quejas y en su caso del informe que rindan las autoridades o servidores públicos, se desprenda una determinación como consecuencia de la violación a los derechos humanos, asimismo encontraremos estadísticas alarmantes de que uno de los principales violadores de los derechos fundamentales es el Ministerio Público.

Dado lo expuesto anteriormente, se pretende que el Ministerio Público trate con respeto a las víctimas de los delitos y defender sus derechos humanos, y que las recomendaciones del Ombudsman sean encaminadas a evitar las violaciones, procurando que estas quejas sean lo más eficaces posible y que al tener conocimiento el servidor público violador de dichos derechos de manera pronta y expedita haga justicia, sancionando al responsable y se inicie ya, de una vez por todas una cultura de respeto a los Derechos Humanos por parte de los funcionarios.

CAPITULADO

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN Y LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. ORÍGENES DEL OMBUDSMAN EN:

- 1.1.1. Suecia
- 1.1.2. Francia
- 1.1.3. Inglaterra
- 1.1.4. Estados Unidos de Norteamérica

1.2. ORÍGENES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- 1.2.1. La Procuraduría de los Pobres de 1847
- 1.2.2. La Dirección de Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León
- 1.2.3. La Procuraduría de Colima
- 1.2.4. La Defensoría de los Derechos Universitarios
- 1.2.5. La Procuraduría de Defensa de los Indígenas en Oaxaca
- 1.2.6. La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero
- 1.2.7. La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes
- 1.2.8. Comisión de Derechos Humanos de Morelos
- 1.2.9. La Procuraduría Social del Distrito Federal

CAPITULO SEGUNDO

EL ORIGEN DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

- 2.1. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
- 2.2. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.**
- 2.3. DESARROLLO DE LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
 - 2.3.1. La inclusión Constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**
 - 2.3.2. La naturaleza jurídica de la Comisión de los Derechos Humanos.**
- 2.4. ESTRUCTURA, FUNCIÓN Y ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
- 2.5. EL OBJETO DE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
- 2.6. COMPETENCIA DE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
- 2.7. CASOS DE INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

CAPITULO TERCERO

EL MINISTERIO PUBLICO

- 3.1. CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO.
- 3.2. EL OBJETO DEL MINISTERIO PÚBLICO.
- 3.3. MARCO JURÍDICO.
 - 3.3.1. Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.4. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.
- 3.5. BASES LEGALES DEL ACTUAR DEL MINISTERIO PÚBLICO.
- 3.6. DILIGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN.

CAPITULO CUARTO

LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RELACION CON EL MINISTERIO PUBLICO

- 4.1. LA QUEJA ANTE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS POR ACTOS VIOLATORIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.
- 4.2. FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LA QUEJA.
 - 4.2.1. De oficio.
 - 4.2.3. Por queja presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- 4.3. **EL PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ANTE UNA QUEJA**

- 4.4. **FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA QUEJA**
 - 4.4.1. Prescripción.

- 4.5. **DETERMINACIONES DE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
 - 4.5.1. Recomendaciones.
 - 4.5.2. Recursos
 - 4.5.2.1. Recurso de queja
 - 4.5.2.2. Recurso de impugnación

- 4.6. **LA REPERCUSIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.**
 - 4.6.1. Responsabilidad de los Servidores Públicos
 - 4.6.1.1. Responsabilidad Administrativa
 - 4.6.1.2. Responsabilidad Penal

- 4.7. **ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES HECHAS AL MINISTERIO PÚBLICO.**

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN Y LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. Orígenes del Ombudsman en:

La importancia que tienen los Derechos Humanos en el mundo, en donde surgen numerosas instituciones que se encuentran encaminadas a su defensa, por lo que es notable y cabe destacar al Ombudsman de los países escandinavos, actualmente, se han extendido a lo largo de toda la América Latina, asumiendo distintos significados y matices, según el país, convirtiéndose en un nuevo instrumento jurídico para la protección y defensa de los Derechos Humanos.

Ombudsman es un vocablo sueco que significa: representante, mediador, aplicado a una Institución jurídica existente en muchos países, aunque no todos satisfacen completamente sus características. Por lo que el presente capítulo, hablaremos de los de trascendencia.

1.1.1. Suecia

Para comprender el surgimiento del Ombudsman, es necesario conocer el contexto social que sirvió de escenario para darle origen, por lo que señalare los aspectos políticos y sociales de Suecia, el país responsable de habernos proporcionado esta institución.

La moderna institución del Ombudsman con los perfiles que se le conocen actualmente, surge en Suecia a finales del siglo XVIII y principios del XIX. El término se atribuye al jurista sueco **HANS HARTA**, quien fuera miembro de la Comisión Constitucional redactora de la Carta Magna de Suecia en 1809. Es precisamente en ese ordenamiento en el que quedó establecido el Ombudsman como una institución jurídica del sistema sueco. En Suecia, en el año 1713, el rey Carlos XII establece la figura de canciller de justicia del reino (*Justitiekansler*), quien estaba facultado para supervisar la administración de la justicia, con el fin de que esta se llevara a cabo apegada a la Ley. El canciller debía rendir informes al soberano y tenía competencia para acusar a los jueces penales o que retardasen el cumplimiento adecuado de sus funciones como Comisionado Supremo del Rey (*Konungens Hogsteombudsmannen*). El cargo subsistió aún después de la muerte de Carlos XII, e inclusive está contemplado en la Constitución de 1720, la que independientemente de las obligaciones fijadas con anterioridad para el Canciller de Justicia, le impuso también la informar al parlamento sobre sus tareas, denunciando la violación a las disposiciones constitucionales de que tuviera conocimiento. De esta forma, el Canciller, si bien era un funcionario dependiente del rey, en la práctica fue incrementando su vinculación al parlamento, del que de hecho venía dependiendo. Incluso, en 1776 el Parlamento dispuso que el Canciller de justicia fuera designado por dicho órgano del estado, por lo que el acuerdo de referencia es un precedente cercano a la creación del Ombudsman en 1809.

Posteriormente a Carlos XII, el rey Gustavo III entró en pugna con el Parlamento, imponiéndose sobre dicho cuerpo colegiado y centralizado

enormemente las funciones del Canciller de justicia, pues como anteriormente se señaló, cada vez era más clara la vinculación de ese funcionario con el Parlamento.

En la Constitución Sueca de 1809 quedó establecida la figura del Ombudsman con un grado de autonomía notable tanto del propio Parlamento como del rey, sin que hubiere desaparecido el cargo de Canciller de justicia que hasta a la fecha existe, pero funcionando en materias diferentes a las que corresponden al Ombudsman.

Con la modernidad de las estructuras del sistema político sueco en 1866, de la llamada Acta Parlamentaria, cambia la vieja forma de integración medieval del Parlamento, por una nueva integrada por dos cámaras denominadas: Cámara Alta y Cámara Baja, pero él Ombudsman sigue conservando sus perfiles autónomos, aunque con la obligación de informar periódicamente al Parlamento sobre su actuación protectora.

Desde la fecha de la creación de la figura del Ombudsman en 1809, se contó en Suecia con un solo Ombudsman, quien supervisaba la actuación de los funcionarios civiles y militares; pero a consecuencia de la primera guerra que envolvió a Europa a fines de la primera década del siglo XX, fue necesario que se separara la supervisión de la actividad de los funcionarios civiles a la de los militares. Al efecto, se llevó a cabo una reforma constitucional emitida por el Parlamento, separando la mencionada supervisión. Ello dió origen a la creación de un Ombudsman Militar al que se llamó *Militieombudsman*, que tuvo vigencia

desde 1915 hasta 1968. debido a ello, en ese período existieron dos Ombudsman Parlamentarios en Suecia, uno responsable en los asuntos civiles y otro en los de carácter militar.

Otra importante referencia en la evolución de la figura del Ombudsman sueco se dió en 1957, cuando el parlamento amplió las atribuciones del Ombudsman para que pudiera intervenir en las quejas que se dieran contra funcionarios locales y municipales, al extenderse la competencia del Ombudsman a todo tipo de funcionarios del Estado Sueco, trajo como consecuencia un aumento en el número de quejas a atender, a todo esto habría que agregarle la actividad social que desarrolla el Estado, por consecuencia existe un incremento en los asuntos relativos al bienestar social: cuidado de los niños, cuidado de los ancianos, seguro social, etc., lo que suelen ser de frecuentes inconformidades y quejas.

En la reforma de 1968, se suprime el Ombudsman militar, estableciendo pluralidad de Ombudsman, existiendo cuatro en materia de justicia, quienes cuentan con el mismo status jurídico, asumiendo uno de ellos el carácter de jefe administrativo de la oficina respectiva.

En 1974 el Parlamento Sueco promulgó una nueva Ley sobre la Forma de Gobierno, que es la vigente a partir del 1º. de enero de 1975. Los postulados de esta nueva carta Constitucional establecen la estructura del estado como una Monarquía Constitucional y señalan al Rey como Jefe del Estado, quedando en manos del Parlamento la conducción de las acciones de gobierno,

encomendadas a un Primer Ministro, este nuevo ordenamiento constitucional establece garantías de los derechos civiles de los ciudadanos y sus libertades fundamentales, además confirmó la aceptación del país con respecto a las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos y su protección., por lo que ratifica el nivel constitucional de la Institución del Ombudsman, como protector de los derechos civiles de sus habitantes.

1.1.2. Francia

Este país con la inspiración del modelo escandinavo de Ombudsman estableció su propia figura siendo la del *Médiateur*, que partir de la ley número 73-6 del tres de junio de 1973, la que fue reformada mediante la ley del 24 de diciembre de 1976, sin embargo, Francia ya contaba mucho antes con algunos mecanismos procesales de defensa de los derechos de los particulares.

La trascendencia del *Médiateur* francés radica en sus aspectos peculiares que se amoldan al sistema constitucional establecido por la Carta de 1958, la cual modificó la estructura tradicional de carácter parlamentario, para conformar un sistema intermedio que lo combinó con el presidencialista. De esta forma, el funcionario defensor de los Derechos Humanos pertenece formalmente al ámbito del Ejecutivo, ya que es designado por Decreto expedido en Consejo de Ministros, por un período de seis años, sin posibilidad de reelección; pero al mismo tiempo, guarda cierta autonomía frente al gobierno, en cuanto, a que no puede ser destituido libremente por el Ejecutivo, sino sólo en el supuesto de impedimento comprobado y resuelto por el Consejo de Estado.

Uno de los aspectos que distinguen al *Médiateur* francés, consiste en su carácter de intermediario entre los ciudadanos y el Parlamento, pues no compete a dicho funcionario recibir directamente las quejas o reclamaciones de los afectados, ya que le son turnadas por conducto de algún diputado o senados miembro del Poder Legislativo, por lo que los legisladores cuentan con atribuciones para determinar o considerar si las quejas que les son enviadas por el público requieren la intervención del Ombudsman.

Esta institución francesa, ha incluido ciertos aspectos muy peculiares que se adoptan al sistema mixto de gobierno parlamentario con fuertes ingredientes presidencialistas establecido en la Constitución de 1958. El mediador es nombrado por decreto del consejo de Ministros por un periodo de 6 años sin posibilidad de ser reelecto, no puede ser removido de cargo salvo impedimento debidamente comprobado y resuelto por el Consejo del Estado, además de que "no esta sujeto a órdenes o sugerencias de ninguna autoridad hacen que sea autónomo". (1)

El mediador para realizar la investigación tiene acceso a toda la documentación necesaria y las autoridades están obligadas a darle facilidades en el desempeño de sus funciones.

(1) AGUILAR, Cuevas, Magdalena. El defensor del Ciudadano (Ombudsman),. p. 110

Las facultades del *Médiateur* son de forma muy parecida a los Ombudsman sueco, el cual formula recomendaciones tendientes a solucionar las dificultades existentes, y en su caso, proponer las medidas para mejorar el funcionamiento de la administración también puede recomendar modificaciones a la legislación y a los reglamentos que considere producir inequidad o injusticia.

Asimismo, la Ley pone al alcance del *Médiateur* varios medios para corregir una situación de inequidad, tales como: la recomendación, la proposición, el requerimiento, el informe especial el cual es entregado al Presidente y al Parlamento, siendo publicado en el Diario Oficial.

Pero el *Médiateur* prefiere emplear la persuasión apoyándose en su prestigio personal y en su transparencia al actuar, llevando el asunto a la total equidad, rindiendo informes anuales que esta obligado por la ley a presentar al Presidente de la República y al Parlamento, mostrando la complejidad de su papel como mediador y la variedad de los efectos de sus intervenciones; descongelar expedientes que no marchan, corregir errores administrativos, suavizar el comportamiento de las autoridades, activar la ejecución decisiones ya firmes, sugerir medidas que mejoren los servicios, proponer reformas a leyes y reglamentos, el desarrollo de esta Institución ha hechos del *Médiateur* un verdadero regulador de las funciones administrativas.

1.1.3. Inglaterra

El Reino Unido de la Gran Bretaña cuenta con una antigua tradición parlamentaria, cuenta con varios documentos protectores de derechos civiles, que han sido modelo de una tradición jurídica inglesa, como son la *Carta Magna*, la *Petition of Right*, los *Rights of Habeas Corpus* y otros más, ya desde tiempo atrás ha tenido una serie de instituciones cuyo objeto es la defensa de los derechos individuales y de la dignidad humana, pudiendo citar, entre otros, el más famoso mundialmente el **HABEAS CORPUS**.

Fue hasta 1967 mediante la *Parliamentary Commissioner for Administration Act*, que se dió cabida en la legislación británica al Ombudsman con características propias del de origen escandinavo. Se establece así un Comisionado parlamentario para que realice investigaciones sobre las actuaciones de los funcionarios de la administración pública.

El Comisionario Parlamentario tiene jurisdicción sobre las autoridades administrativas de Inglaterra, Gales y Escocia, es designado por el titular de la Corona, a petición de las dos Cámaras del Parlamento; dura en su encargo un período indeterminado o hasta que cumpla setenta y cinco años de edad. El soberano puede en cualquier momento remover al Comisionado, en virtud de una moción de ambas Cámaras del Parlamento en ese sentido, y en todo caso no podrá ser miembro de la Cámara Inglesa de los Comunes, ni del Senado o de la Cámara de los Comunes de Irlanda del Norte. Dicho Comisionado Parlamentario Británico no puede proceder de oficio, ni de manera directa ante las quejas del

público, pues éstas tienen que canalizarse por conducto de los Ministros del Parlamento, quienes deciden si es el caso de que proceda la intervención del Comisionado Parlamentario para conocer de tales reclamaciones. Si así fuere, le turnan las quejas para que las desahogue, en el caso en que se trate de cuestiones de salud, el comisionado si puede directamente recibir las quejas de los particulares sin que sea necesario que se presenten previamente a los Ministros involucrados.

El Comisionado Parlamentario Británico no puede conocer de asuntos políticos, o de aquellos otros que derivan de facultades discrecionales de las autoridades de la administración pública.

En términos de la *Local Government Act*, expedida en 1974, se establecen en la Gran Bretaña una serie de funcionarios regionales con facultades locales que conocen de asuntos que afectan los Derechos Humanos de los particulares, siempre y cuando dichas reclamaciones hayan sido presentadas previamente ante los Consejos Municipales, quienes les enviarán, en su caso, a aquellos funcionarios.

El sistema del Ombudsman británico tiene particularidades singulares, pero ha operado con notable eficacia, seguramente por la larga tradición de respeto a los Derechos Humanos que ha existido en los países integrantes del Reino Unido.

1.1.4. Estados Unidos de Norteamérica

La estructura federal de los Estados Unidos y su característica de régimen presidencialista han sido los factores que no han permitido hasta la fecha, la existencia de un Ombudsman de carácter federal o con competencia nacional, si bien han existido importantes proyectos legislativos que proponen la integración de esta Institución y que han sido llevados al Congreso Federal.

Existe actualmente una oficina de Información y quejas dependiente del Presidente de la República, ante la cual los ciudadanos pueden presentar sus reclamaciones en relación a cualquier autoridad federal de carácter administrativo. Sin embargo, el titular de esta dependencia no puede considerarse como un Ombudsman, toda vez que su designación remoción y vinculación está directamente enlazada al titular del ejecutivo, sin contar con ninguna autonomía en su gestión. A nivel local la figura ha tenido éxito, ya que los estados de la Unión Americana la prevén en sus ordenamientos particulares, es importante señalar que las más importantes organizaciones no gubernamentales que atienden asuntos de Derechos Humanos tiene su sede en ciudades norteamericanas, de las cuales señalaremos por ejemplo: en el Estado de Hawai estableció *un Executive Ombudsman* en el año de 1967, figura parecida y con características de Ombudsman establecido en el estado de Nebraska en 1969, también encontramos en el estado de Aiowa en 1972, en New Jersey en 1974 y Alaska en 1975.

"Algunos de los mecanismos que siguen los Estados de la Unión Americana en cuanto a las Instituciones de Ombudsman que en sus jurisdicciones han establecido, como son:

- a. Generalmente son nombrados por el Legislativo Local a propuesta de los gobernadores o, en su caso, a propuesta de los propios Congresistas,
- b. Están facultados para recibir reclamaciones en contra de actos de autoridades administrativas, investigando dichos actos y formulando sugerencias o recomendaciones,
- c. Las recomendaciones no tienen fuerza vinculatoria para las autoridades, las que pueden asumirlas o no,
- d. Cuentan con la obligación de rendir informes, ya sea de carácter anual o semestral ante los Congresos Locales, y
- e. El periodo de gestión de los Comisionados de la Defensa de los Derechos Humanos generalmente es de 4, 5 o hasta 6 años, dependiendo de las legislaciones específicas de cada Estado.

Los Estados de la Unión Americana que siguen este modelo y que han obtenido magníficos resultados, han obtenido la solución de un sin número de asuntos que molestan a la ciudadanía por los abusos de las autoridades administrativas". (2)

Por último, su función especial es la de controlar todo acto de la Administración que sea contraria a la Ley, irracional o injusta; discriminatoria, basado en errores de hecho; con fundamentos inapropiados, actos que no están acompañados de una adecuada motivación; actos realizados por la autoridad en forma ineficiente o que por cualquier otro motivo que pueda ser considerado injusto para los ciudadanos.

Las quejas se reciben en forma directa y no a través de ningún miembro del Parlamento como se hace en Inglaterra, procede a la correspondiente investigación y formula las recomendaciones perteneciente a las autoridades administrativas.

1.2. Orígenes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Un hecho fundamental para la defensa de los Derechos Humanos en México, es la instauración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que, en función de Ombudsman, se ha convertido en uno de los catalizadores de la modernización nacional. Con la Comisión Nacional se demuestra la capacidad gubernamental, ante las demandas sociales más sentidas, y de la voluntad de corrección de las acciones del servicio público.

1.2.1. La Procuraduría de los Pobres de 1847

El primer Ombudsman en México surgió en el año de 1847, que aparece para procurar la defensa de los Derechos Humanos en nuestro país, dicha Institución es a nivel local, cuya finalidad fue la de promover el respeto para las personas desvalidas ante cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato.

En este año estuvo vigente la Ley de Procuradurías de Pobres en el estado de San Luis Potosí, impulsada por Ponciano Arriaga, misma que estableció la competencia de tres procuradores, los cuales eran nombrados por el Gobierno defendían a las personas desvalidas y velando por la pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que los pobres sufrieron en el orden judicial, político o militar por el abuso de las autoridades públicas. Dichos funcionarios de los pobres deberían averiguaban los hechos y visitar los juzgados, oficinas públicas, cárceles y

lugares análogos para formular quejas sobre los abusos que en esos lugares pudieran cometerse y señalar los medios reparadores o, en su caso, llevaran al responsable ante el juez. "Es quizás el primer intento, en México de una figura jurídica semejante al Ombudsman sueco". (3)

1.2.2. La Dirección de Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León

En el siglo XX, la sociedad exigía un respeto irrestricto a las garantías individuales y una adecuada impartición de justicia, como consecuencia de esto han surgido grupos defensores de los derechos humanos. Siendo los de mayor importancia las comisiones o unidades administrativas estatales de tipo gubernamental, que son portavoces de la comunidad ante las autoridades competentes, para resolver las quejas de los ciudadanos, citando como antecedente la Dirección de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, mediante una iniciativa del Gobernador Pedro G. Zorrilla, presentada el día 23 de diciembre de 1978 convirtiéndose en Ley el 3 de enero de 1979, si bien es cierto que dicha Dirección no contemplaba todas las características propias de un Ombudsman, puede considerársele como el primer precedente legislativo de esa Institución en nuestro país.

Esta Dirección dependía directamente del propio Gobernador de la entidad, y tenía a su cargo realizar todo tipo de gestiones complementarias de los

(3) Documentos y Testimonios de 5 siglos. Derechos Humanos. (Compilación). p. 38

instrumentos jurídicos existentes, para proteger los Derechos Humanos, consagrados constitucionalmente, asimismo esta facultada para llevar a cabo la investigación de quejas y reclamaciones de los gobernados contra las autoridades, tanto municipal, estatal o federal, con la intención de constituir futuras bases de legislación o procedimientos de defensa.

También contaba con oficinas encargadas de ofrecer y asegurar la asesoría y la Representación legal e integrada con los defensores de derechos humanos que fueran necesarios, quienes podrían trabajar directamente en las dependencias o localidades en que, a juicio del titular del Ejecutivo, así lo requiriera en cualquier parte del Estado.

La defensa de estos derechos fundamentales sería en forma gratuita y a beneficio de toda persona, por conducto de la mencionada Dirección.

1.2.3 La Procuraduría de Colima

En México la implementación de una figura con las características del Ombudsman sólo ha sido posible a nivel municipal, así surge la Procuraduría de vecinos se fundó, por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La Ley Orgánica Municipal de Colima integró dicha figura en diciembre de 1984.

En los considerandos de este acuerdo se menciona concretamente al Ombudsman y la importante labor que ha realizado como gestor del pueblo en los países donde se ha adquirido carta de naturalización.

Representaba una conquista a la Reforma Municipal el establecimiento de un mecanismo similar que garantizara la atención de la autoridad a los planteamientos, reclamaciones o sugerencias de los ciudadanos para el mejoramiento de su función administrativa.

Con el nombre de Procurador de Vecinos se constituyó el cargo, el funcionario se nombraba a partir de un propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, dicho cargo debería estar en manos de una persona de reconocida capacidad ya que se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.

1.2.4. La Defensoría de los Derechos Universitarios

En la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde en su Legislación existían vacíos o lagunas, que para ciertos casos representaban despretección para los estudiantes y los miembros del personal académico ante actos de autoridad posiblemente violatorios de sus derechos individuales y de la necesidad de incrementar otras acciones que garanticen la preservación, restauración y mejoramiento de la misma, así como superar y resolver su

problemática, por lo que el Rector de la Universidad, el Dr. Jorge Carpizo, planteó su creación en su discurso de toma de posesión en enero de 1985.

La principal exposición de motivos para el surgimiento de esta Defensoría fue el siguiente: "el principio de que la participación de los universitarios es la mejor garantía de sus derechos y ofrece los canales para que tal participación se realice a través de instancias institucionales". (4)

Así, el 24 de abril de 1985 el Rector de la Universidad presentó ante el Consejo Universitario el Proyecto de Estatuto para la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios mismo que fuera aprobado el 30 de mayo de ese mismo año. El cual contempla la creación de un órgano permanente y específico, a través del cual los universitarios pueden hacer valer sus derechos, cuando estimen que han sido afectados por alguna autoridad o dependencia universitaria, dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado.

No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

(4) Exposición de motivos del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

La defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano independiente de las autoridades de la Universidad creado por el H. Consejo Universitario, esta integrado por un defensor, dos adjuntos y el personal auxiliar necesario y se define a la defensoría de los Derechos Universitarios, conforme a su estatuto como:

"El órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la U.N.A.M., por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte de oficio y proponer en su caso, las soluciones a la autoridad de la propia universidad". (5)

La función que desempeña es la de vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario y tramitar las quejas que por violación de derechos individuales presentan, ante este órgano, por afectaciones de actos u omisiones de autoridades universitarias.

La Defensoría lleva un registro riguroso en libros especiales y en tarjetas individuales de control que le permiten darse cuenta de las materias y las dependencias que provocan las quejas o denuncias, se encuentra obligada a

(5) Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios publicado en Gaceta U.N.A.M., el 3 de junio de 1985.

rendir un informe anual, en aquellos asuntos que fueron planteados, los admitidos, las investigaciones realizadas; así como los resultados obtenidos, incluyendo las estadísticas necesarias para la comprensión de sus actividades.

Sin duda que la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios es un testimonio de la voluntad universitaria, en el sentido de que se pueden y deben buscar las soluciones institucionales a los problemas que ofrece la convivencia en una comunidad de grandes dimensiones, sin descuidar la atención individual de sus miembros.

1.2.5. La Procuraduría de Defensa de los Indígenas en Oaxaca

La creación de esta Procuraduría es quizás la primera en su género, pues es resultado de un esfuerzo legislativo para la defensa de los indígenas, en un Estado conformado por más de un millón y medio de personas pertenecientes a distintos pueblos indígenas

Esta Procuraduría nacida en septiembre 1986, tiene la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país.

Depende del Ejecutivo Local, y se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Funde además como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los derecho indígenas.

Según el Reglamento de esta Procuraduría las atribuciones del Procurador Indígena las encontramos en su artículo 13 que dice:

" Artículo 13. Son atribuciones del Procurador de la Defensa del Indígena, las siguientes:

- I. Cumplir y hacer cumplir el presente reglamento,
- II. Dirigir técnica y administrativamente a la Procuraduría Indígena,
- III. Dictar las medidas pertinentes para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría Indígena,
- IV. Informar al gobernador del Estado sobre los resultados de su gestión,
- V. Aprobar anualmente el programa de trabajo de la Procuraduría Indígena,
- VI. Representar legalmente a la Procuraduría Indígena en todos los asuntos de su competencia,
- VII. Promover la creación de la bolsa de trabajo para los indígenas liberados,
- VIII. Vigilará que la asesoría jurídica que se brinde las comunidades étnicas no sea únicamente en el área penal, sino que también en las ramas: civil, laboral, administrativa y agraria,
- IX. Imponer a los abogados, defensores y pasantes los apercibimientos, correcciones disciplinarias y demás acciones procedentes cuando violen el presente reglamento, en los términos establecidos en el artículo XI de la Ley que se reglamenta,
- X. Proponer ante el gobernador del Estado los nombramientos de los delegados regionales, abogados y pasantes de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 7º. y 8º. del presente reglamento,
- XI. Participar en foros académicos o científicos tanto nacionales como internacionales a fin de promover el

conocimiento, comprensión y defensa de los derechos étnicos,

- XII. Cambiar de adscripción libremente a todo el personal de la Procuraduría Indígena". (6)

Así los indígenas en Oaxaca cuentan ya, con un Procuraduría Especial para el reclamo y protección de sus derechos.

1.2.6. La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero

Esta Procuraduría tiene como principal objeto impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el Estado de Guerrero, su protección jurídica y capacidad de plena producción, nace en abril 1987, tiene la misma finalidad que la Procuraduría citada líneas arriba, que era la de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales que habitan en esa región, también depende del Ejecutivo de ese estado.

1.2.7. La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes

El 14 de agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, dentro de la Ley de Responsabilidades para

(6) Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, publicado en Periódico Oficial del Gobierno de Oaxaca el 26 de septiembre de 1986, p.1.

Servidores Públicos de ese estado. Esta fue la primera institución estatal mexicana nacida bajo la inspiración del Ombudsman sueco y constituyó verdadera innovación en las instituciones jurídicas de México.

Esta Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes tenía como atribuciones la de desahogar las quejas que fueran presentadas por las personas afectas por las violaciones de las obligaciones que tienen los servidores públicos enunciadas en la propia Ley; para ello procedía a investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad, solicitando informes a los servidores públicos; contando con acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales; formulaba recomendaciones, advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos y podían emplear medios de apremio para cumplir con sus objetivos legales.

El Procurador de Protección Ciudadana contó con la obligación de rendir anualmente y por escrito un informe al Gobernador y al Congreso del Estado, a dicha Procuraduría tiene como antecedente haber impulsado grandemente la defensa de los derechos Humanos en ese Estado, sirviendo como ejemplo para otras entidades federativas y para fortalecer la vigencia del estado de derecho en todo el país.

1.2.8. La Comisión de Derechos Humanos de Morelos

La creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos introduce la participación de las fuerzas sociales, culturales, económicas y

políticas organizadas de esa entidad federativa, tiene atribuciones de seguimiento, recibir denuncias, concienciar e informar semestralmente sus actividades. Esta Comisión también es creada en abril de 1989, la cual tiene la misma finalidad que es la investigar denuncias sobre la afectación de los derechos de los ciudadanos por actos o faltas de las autoridades.

1.2.9. La Procuraduría Social del Distrito Federal

En 1989 nació, como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del departamento del Distrito Federal, cuya finalidad es la investigar las quejas que se presenten en contra de las autoridades administrativas de la capital de la República.

Esta Procuraduría Social es un órgano desconcentrado del gobierno y se considera una instancia que atiende las quejas de los habitantes del Distrito Federal en asuntos administrativos y que tengan que ver con la prestación de servicios públicos, asimismo, emite recomendaciones y da atención a las dicha quejas de la población de la capital sobre cuestiones de orden administrativo.

CAPITULO SEGUNDO

EL ORIGEN DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

A pesar de la creación de los anteriores organismos y la realización de constantes esfuerzos, no se adquirió en el país mejoría substancial en la defensa de los derechos humanos, por el contrario, las violaciones a ello iba en aumento. Por que resultado evidente la necesidad de que en México avanzará en al ampliación y perfeccionamiento de sus instrumentos jurídicos para una mejor defensa y tutela de los derechos fundamentales, por lo que en este capítulo nos adentramos al estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

2.1. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Mediante decreto emitido el 06 de junio de 1990, por parte del Ejecutivo Federal se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, quien se encuentra adscrita al titular de esa dependencia, y sustituyó a la Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría.

El maestro LIC. JORGE CARPIZO MCGREGOR señala: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un *Ombudsman* pero tiene muchas similitudes con él, *Ombudsman* es un vocablo sueco como ya se mencionó en el capítulo anterior, que denota una Institución Jurídica, siendo un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero

es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias". (7)

La creación de la Comisión de Derechos Humanos, tanto la nacional como las locales, han significado en México la introducción del concepto del Ombudsman, con el lejano origen en la Constitución Sueca de 1809, que señala al funcionario como el encargado de investigar las quejas en contra de la burocracia.

En la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como en su ámbito local, el propósito que persigue es sin duda "que en México todos los individuos, aún aquellos que han cometido los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna, dentro de las cuales están las correspondientes a la *integridad y la dignidad de la persona*, tales garantías deben ser respetadas en todos los ámbitos jurídicos en que se manifiesten, aún en las averiguaciones previas y los procedimientos de tipo penal, donde más aún deben estar con una mayor claridad". (8)

La exposición de motivos que señaló el Decreto Presidencial para tal efecto fueron: que corresponde al estado democrático moderno garantiza la

(7) CARPIZO Mcgregor, Jorge. El Ombudsman, p. 15

(8) QUINTANA, ob. cit. p. 11

seguridad de sus ciudadanos, reconocer la pluralidad política, alentar a la sociedad civil, preservar el orden, la paz y la estabilidad social, salvaguardando en todo momento el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno. Cabe mencionar que dicho decreto contiene entre otros aspecto la integración, atribuciones y objetivos de la Institución.

Su creación se da como repuesta a una creciente demanda social de poner fin a los abusos e impunidad "ante las constantes violaciones de los derechos humanos por parte de las diferentes autoridades señalando como principales responsables a los cuerpos policíacos." (9)

2.2. La Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal

La creación de la Comisión de Derechos Humanos, se crea a partir de la publicación de su Ley, en el diario oficial de la Federación el 22 de junio de 1993, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Para el caso de la población del Distrito Federal, con la creación de la Comisión se dio cumplimiento a la disposición derivada de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, que se adicionó el apartado "B" del artículo 102.

(9) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Derecho Procesal Penal y Derechos Humanos, p. 8

En lo político puede señalarse que la creación de organismos promotores y protectores de los Derechos Humanos, responde a las más avanzadas corrientes legales, tanto internas como externas, orientadas a la vigencia y fortalecimiento del Estado de Derecho, mismo que se encuentran sus mejores causas en la práctica de la justicia y de la democracia a un nivel mundial.

2.3. Desarrollo de la Comisión de los Derechos Humanos

2.3.1. La inclusión Constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Debido a las diversas críticas realizadas a la primera Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estimó procedente ubicar la Institución de Ombudsman en la Constitución Mexicana, por lo que se adicionó el artículo 102 en el apartado "B", lo que se quería era reforzar y complementar el espíritu eminentemente social de dicho precepto, pues contiene la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, como representante de los intereses de la sociedad en su conjunto, por lo que se adicionó.

Se podía aludir a los organismo protectores de los Derechos Humanos, la redacción de este proyecto, persiguió el propósito de que se tuviera todo aquello que fuera indispensable, pero expresado con las menos palabras posibles, esta reforma se publicó el día 28 de enero de 1992 quedando de la siguiente manera:

Art. 102.-**"A) . . .**

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

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

El organismo que establezca el congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados." (10)

Dicha reforma, provocó diversas reacciones en la Cámara de Diputados, interesantes debates entre los diferentes partidos políticos y que con cambios mínimos al texto enviado por el Poder Ejecutivo, fue aprobado.

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma la Comisión Nacional de Derechos Humanos en tan sólo dos años de su creación, alcanzó un nivel constitucional y a partir de ese rango cuenta con una Ley, dotándola como un organismo descentralizado, donde cuenta con personalidad jurídica y un patrimonio propios totalmente esencial para desarrollar su función.

2.3.2. La naturaleza jurídica de la Comisión de los Derechos Humanos

Para entender mejor la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo describiré como lo señala la LIC. AGUILAR CUEVAS MAGDALENA:

a). **"Un organismo descentralizado"**, es decir, el Ombudsman es un órgano del Estado, no del Gobierno, siendo un órgano público que fuera creado por la Constitución, para que cumpla con las funciones públicas y las atribuciones que se encuentran expresadas por su propia Ley.

b). **"Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios"**, uno de los aspectos que debe cuidar el Ombudsman es su presupuesto, puesto que a través de su designación se pudiera tratar de controlarlo, es obvio que el Ombudsman deba de tener sus recursos humanos, materiales y económicos suficientes para poder desempeñar su función. Cabe mencionar que los recursos económicos destinados al Ombudsman debería intervenir no sólo el Poder Ejecutivo, si no también el Poder Legislativo para cuidar de la autonomía de la Comisión.

c). **"Es apartidista, apolítico y antiburocrático"**, desde mi punto de vista es la más importante, en virtud de que el Ombudsman no debe ser mediador de ninguna disputa política, por lo que deberá evitar caer en dichas controversias, de lo contrario no podría aportar lo necesario para el país, perdiendo su imparcialidad ante la sociedad que debe estar segura de sus recomendaciones, mismas que deberán de ser imparciales y objetivas, el Licenciado Jorge Carpizo Mcgregor señala: "Indudablemente que el Ombudsman puede pertenecer a un partido político porque tiene derecho a ello, pero es saludable que él y sus principales colaboradores no hayan desempeñado ninguna actividad partidista durante los años anteriores a su designación; y si no son hombres de partido mucho mejor." (11)

d). **"Encargado de la protección, observancia, estudio y promoción de los Derechos Humanos "**, indudablemente y hasta reiterativo es decir, que el Ombudsman tiene la encomienda de aceptar las quejas y resolver los problemas de la sociedad, sin embargo, no en todos los casos es competente para resolverlos. Al Ombudsman se le exige y en caso, que no se acepte la queja por no ser competente, es entonces cuando se le reprocha que no sirve para nada, generalmente es la gente que no se encuentra informada de lo que es y cuales son las funciones del Ombudsman, pero siempre deberá de explicar

las razones de su incompetencia, por lo que es quizás otra de sus funciones más importante consista en educar, saber divulgar para que realmente la sociedad conozca sus derechos y sepa como defenderse, así como para que los funcionarios públicos sepan cumplir con sus obligaciones.

e). *"Es un órgano de la sociedad y protector de ésta, la cual se encuentra representada en su Consejo"*, una vez que se creó esta Institución en México hubo un gran escepticismo, principalmente por su desconocimiento, por lo que se quiso vincular a personajes que son conocidos y respetados en México por su trayectoria, obra e independencia, creándose un consejo integrado por diez personajes con ideologías y profesiones diversas, para que discutan los lineamiento generales de la acción del Ombudsman.

2.4. Estructura, función y atribuciones de la Comisión de los Derechos Humanos

La estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos está integrada por un Presidente, una Secretaria Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como Visitadores Adjuntos; profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, además cuenta con un consejo para desempeñar mejor sus responsabilidades, en cuanto al nombramiento del presidente y consejo serán nombrados por el Poder Ejecutivo con aprobación del Senado de la República o en su caso de los recesos por la Comisión.

Ver anexo 1

En relación a su función el LIC. JORGE MADRAZO CUELLAR señala:

“La CNDH es un verdadero Ombudsman que realiza todas las funciones que los organismo típicos de esta naturaleza cumple en el mundo. Conoce de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y se pronuncia por su superación resarcimiento y responsabilidad de los culpables, mediante recomendaciones que tiene el carácter de públicas, autónomas y no vinculatorias jurídicamente para sus destinatarios. Esta es la más importante labor que tiene encomendado el organismo. Sin embargo, su función no se concreta a conocer de quejas individuales y colectivas por presuntas violaciones a Derechos Humanos, como lo hacen la mayoría de los Ombudsman. Además, tiene la encomienda de ampliar y fortalecer la cultura mexicana sobre los Derechos Humanos.” (12)

Las atribuciones que la Ley le otorga a los integrantes de la Comisión son: la fe pública del presidente y de los visitadores durante sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos vinculados con las quejas e inconformidades que analicen, las facultades específicas del Presidente para distribuir y delegar

funciones a los visitadores generales e informe anualmente al Congreso de la Unión y al titular del poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Institución, celebrar convenios enfocados a la defensa de los derechos humanos, formular propuestas para su mejor protección, aprobar y emitir recomendaciones autónomas de acuerdo a lo que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.

De acuerdo como se establece en el artículo 6º. de la Ley de la Comisión señala:

"Artículo 6. " ... son atribuciones de la Comisión Nacional las siguientes:

I Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;

II Conocer e investigar, a petición de parte, o de oficio sobre presuntas violaciones de Derechos Humanos en los caso siguientes:

a.- Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

b.- Cuando los particulares o algún otro 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;

III Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdo de los organismos de Derechos

Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

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

VI Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como Responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII Impulsa la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X Expedir su Reglamento Interno;

XII Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XIII Formular programas y proponer acciones en coordinación;

XIV Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales. " (13)

Los órganos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentra de conformidad a lo establecido en el artículo 30 de su Reglamento Interior, que dice:

"Artículo 30. " Los órganos de la Comisión Nacional son los siguientes:

- I. Presidencia;
- II. El Consejo;
- III. Las Visitadurías Generales;
- IV. Secretaría Ejecutiva y
- V. La Secretaría Técnica del Consejo". (14)

Asimismo, el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será designado por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en su caso por la Comisión permanente del Congreso de la Unión, por los recesos de aquella conforme a lo que establece el artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11, encontramos que el Presidente durará en el desempeño de su función 4 años y podrá ser elegido

(14) Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

para un segundo período y dentro de sus funciones encontramos que según la Ley en el artículo 15 dice:

"Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores Generales en los términos del Reglamento Interno;
- V. Enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión;
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases, de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Congreso de la misma; y

- X. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos". (15)

Así como al Presidente de la Comisión Nacional, los miembros del Consejo serán nombrados por el Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de está de la Comisión Permanente, de conformidad con lo establecido por el artículo 18 de la Ley antes referida.

Dicho Consejo tendrá las siguientes facultades que se encuentran en el artículo 19:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- III. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;
- IV. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y
- V. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal". (16)

(15) Ibid. p. 30
(16) Idem.

A diferencia de los órganos antes mencionados, la Secretaría Ejecutiva tiene que reunir ciertos requisitos para su designación de los cuales encontramos, que deber ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de 30 años, de conformidad con el artículo 21 de la Ley antes referida. Por lo que hace a sus facultades y obligaciones las tenemos en el artículo 22 de la Ley, que a la letra dice:

"Art. 22: . . .

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional con organismos públicos, sociales o privadas, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos;
- III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustentan;
- V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales; así como de los especiales;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional; y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentos". (17)

Por lo que hace a los Visitadores Generales, estos son auxiliares del Presidente de esta Comisión, que deberán sustituirlo en casos en que se considere necesario, o cuando el Presidente deba ausentarse de su cargo. Su nombramiento se sujetará a lo dispuesto por el artículo 23 que dice:

"Art. 23: . . .

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus funciones;
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento ;
- III. Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años en ejercicio profesional cuando menos; y
- IV. Ser de reconocida buena fama": (18)

En cuanto a sus facultades en el precepto 24 de la Ley antes invocada señala:

"Art. 24: . . .

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- II. Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente de aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- III. Realizar las actividades necesarias para lograr, pro medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita:

- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y
- V. Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezcan para su designación". (19)

Existen también Visitadores Adjuntos que es el personal profesional con que cuenta la Comisión para ejecutar debidamente sus actividades y funciones en las diferentes áreas que la conforman.

Los asuntos que analiza las Visitadurías Generales son las siguientes:

La Primera Visitaduría a través de su Dirección General de la Primera Visitaduría se encarga de asuntos sobre la mujer, el niño y la familia.

La Segunda Visitaduría también a través de su Dirección de la Segunda Visitaduría se encarga de presuntos desaparecidos y agravios a periodistas.

La Tercera Visitaduría por medio de su Dirección se encarga de asuntos Penitenciarios.

La Cuarta y última Visitaduría tiene su Dirección General de asuntos indígenas, Dirección General de atención a Víctimas del delito y la Coordinación General de los altos y selva de Chiapas.

Por último las dos Visitadurías que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, se encarga de todo tipo de asuntos del orden local.

2.5. El objeto de la Comisión de los Derechos Humanos

El objeto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.

Otro de los objetivos que persigue la citada Comisión, es el instrumentar los mecanismos y programas necesarios de prevención, atención, coordinación, los cuales garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentran en territorio nacional; esto último en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Es importante mencionar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en su ámbito local es la de no ser un juez, ni tiene poder ejecutivo sobre las autoridades públicas, por lo tanto, no dicta sentencia, ni impone sanciones; sin embargo cuenta con facultades para investigar y denunciar.

Cabe señalar, que la citada Comisión es un poderoso promotor para la buena marcha de la Administración Pública y que su fuerza reside en la autoridad moral que ostenta, fuente del acatamiento de las recomendaciones que únicamente emite.

2.6. Competencia de la Comisión de los Derechos Humanos

La competencia es en todo el territorio nacional para tratar de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por las autoridades o servidores públicos de carácter federal. Sólo se admitirán las quejas contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo, no puede examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

La Comisión Nacional conocerá de la violación a los Derechos Humanos cuando en un mismo hecho hubiesen participado las autoridades federales como locales. Asimismo, le corresponde conocer en segunda instancia de las inconformidades en contra de los organismos estatales

Para que exista una violación de los Derechos Humanos de las cuales puedan conocer la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es necesario que hayan sido violentados los derechos esenciales, de manera directa o indirectamente por una autoridad o servidor público.

Ahora bien, en el artículo 16 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala:

"Art. 16. . . . la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presunta violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder judicial de la Federación". (20)

De este precepto, se desprende que no hay violaciones a Derechos Humanos, para el caso de que fueren particulares, se necesita que intervenga ya sea en forma directa o indirectamente, una autoridad o servidor público.

El LIC. JORGE CARPIZO MCGREGOR opina que: ". . .del Reglamento de la Comisión señala la competencia de la Comisión Nacional que abarca tres campos, tratándose de:

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

(20) *Ibid.* p. 30

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

c). En los casos a que se refieren los incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público". (21)

2.7. Casos de incompetencia de la Comisión de los Derechos Humanos

Las Comisiones de los Derechos Humanos no tiene competencia en actos y resoluciones de autoridades electorales y de resoluciones de carácter jurisdiccional, tampoco de conflictos de carácter laboral o interpretar las disposiciones constitucionales y legales.

Se encuentra señalado en el artículo 7º. de la Ley, que dice:

"Artículo 7º. La Comisión Nacional no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral; y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales." (22)

En cuanto, a los asuntos electorales el Ombudsman tiene la distinción de su no intervención en violaciones a los derechos políticos, por lo que es necesario reiterar que la naturaleza apolítica de un Ombudsman no significa excluir de su competencia a la defensa de los mismos, sino que el órgano debe ser excluido de la administración pública, es decir, ser un órgano independiente y autónomo.

(22) Ibid. p. 30

Ahora bien, para la LIC. ROCATTI VELÁZQUEZ MIREILLE para este caso señala que: "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, por razón de disciplina y lealtad, tendría que simpatizar y apoyar a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le ocasionaría desavenencia con personas o grupo partidista diverso, impidiéndole, por tanto, el cumplimiento adecuado de sus objetivos" (23)

Por lo que hace a los asuntos laborales, la exclusión de esta materia de la competencia del Ombudsman mexicano obedece a que los conflictos derivados de las relaciones de trabajo no presentan una relación de suprasubordinación, es decir, no interviene la autoridad con su facultad de imperio. Aquellas relaciones de trabajo donde el Estado sea parte, esta actúa como un particular más.

En lo que se refiere a los asuntos jurisdiccionales la interpretación jurídica de la iniciativa se puede concluir que los Ombudsman federal y estatal, no pueden supervisar la actividad del poder Judicial Federal.

Pero en cambio, si puede intervenir la Comisión Nacional tratándose de vicios en los procedimientos, porque no se examina ningún aspecto jurisdiccional

(23) ROCATTI, Velázquez, Mireilli. Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México, p. 10.

de fondo y si pueden estar violando los derechos humanos consagrados en nuestra carta magna.

En esta situación no se da ninguno de los aspectos graves respecto de la intervención en sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo porque en ningún momento y por ningún motivo, esa recomendación se está refiriendo a ellos, sino únicamente a que se encuentre vicios en el procedimiento.

Por último, en la Declaración Universal de Derechos Humanos en el pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre o la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, están plenamente establecidos los derechos políticos como prerrogativas integrantes de los llamados derechos humanos, pero estos se encuentran excluidos del área del conocimiento de nuestra Comisión Nacional.

El Criterio que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sostenido es la siguiente:

" Los Derechos Políticos si son Derechos Humanos. De ello no existe ninguna, sin embargo, los Ombudsman no son competentes para conocer de sus posibles violaciones, ya que es imposible que se ocupen de absolutamente todo lo que acontece en una comunidad y por su carácter apolítico ". (24)

CAPITULO TERCERO

EL MINISTERIO PUBLICO

Hoy en día, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se expresan las actividades del Ministerio Público y las garantías procesales del inculgado, tal y como aparecen en los artículos 14, 16, 19 y 20, pese adolece de una descripción o hace referencia al significado del Ministerio Público, no obstante, teóricamente encontramos en la propia doctrina, la definición y modalidades principales, en el presente capítulo encontraremos concepto, naturaleza jurídica y facultades del Ministerio Público.

3.1. Concepto de Ministerio Público

El Ministerio Público ha generado diversas opiniones en su concepto de los cuales se encontramos los siguientes:

Para el maestro **GUILLERMO COLIN SÁNCHEZ**, quien establece que: "El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes ". (25)

(25) COLIN, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, p. 25

Para el LIC. JOSE FRANCO VILLA el Ministerio Público es una Institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la Ley determine". (26)

En su acepción gramatical, el Ministerio Público significa "cargo que se ejerce en relación al pueblo. En el sentido jurídico, es una dependencia del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia". (27)

Por su parte el maestro HECTOR FIX ZAMUDIO indica: "es posible describir, ya que no definir al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad". (28)

(27) Diccionario Enciclopédico Espasa, p. 1025

(28) FIX, Zamudio Héctor. Función Constitucional del Ministerio Público. Publicado en el Anuario Jurídico, p. 153

Asimismo, si nos avocamos a su significado la palabra ministerio Público viene del latín *MINISTERIUM*, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Por cuanto hace a la expresión público. Ésta deriva también del latín *PUBLICUS-POPULUS*: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplicándose a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal.

Sin embargo, la institución de Ministerio Público, tiene sus propios orígenes en Francia y España, aquí en México hasta antes de 1910, se podían presentar las denuncias directamente ante el juez, quien en esa época tenía un poder casi ilimitado, en virtud de que no era necesaria la intervención del Ministerio Público, el juez poseía las facultades de investigar, acumular pruebas, de procesar y de juzgar, por lo que contra ese injusto sistema se propuso a la asamblea un cambio radical con un proyecto de reformas a las atribuciones del Ministerio Público que vendría a revolucionar completamente el sistema; así, adquirió caracteres propios en la Constitución de 1917, donde se dio una estructura especial a dicho organismo.

En dicha Constitución, se estableció de manera exclusiva y objetiva que este organismo tenía a su cargo con carácter exclusivo, la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos constitutivos, así el Ministerio Público junto con la Policía Judicial le quedaban como facultad expresa la acción persecutoria de los delitos.

El Ministerio Público en México como Institución, es el órgano público tutelador de los legítimos intereses de la colectividad, surge como representante encargado de velar por el interés del estado, de la sociedad y de los particulares, que pugna por accionar un derecho que ha sido violado, buscando en todo momento su reparación.

Además es quien ostenta en forma imparcial, el monopolio del ejercicio de la acción penal y su prosecución en la secuela procesal, para obtener la reparación del daño causado a la esfera jurídica de la sociedad, por conductas delictuosas cometidas por algunos de sus integrantes, o bien el reconocimiento de la autoridad competente por la inocencia del procesado, es por ello que resulta ser una el Ministerio Público una Institución de buena fe.

La responsabilidad que tiene, se encuentra la de vigilar la legalidad en la esfera de su competencia y promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; y además de cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal y de todas aquellas facultades que la Ley le otorga como representante legal.

La naturaleza jurídica del Ministerio Público ha generado diversas discusiones dentro de la doctrina, de tal manera que se le considera como:

1. "Un Representante Social en el ejercicio de las acciones penales, tomándose como punto el hecho de que el estado, al instituir la autoridad, le otorga derecho para ejercer la tutela jurídica general, y persiga judicialmente

a quien atenté contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad." (29)

2. "Como un órgano administrativo, el Ministerio Público es un órgano administrativo, afirman algunos autores principalmente de la doctrina italiana, asimismo otros manifiestan que es un órgano judicial". (30)

Estableciendo los primeros como un órgano de la administración pública destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes y es de representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal y aunque de acuerdo con las leyes italianas forman parte del orden judicial sin pertenecer al Poder Judicial, en consecuencia no atiende por si mismo a la aplicación de las leyes, aunque procura obtenerla del tribunal cuando y como lo exige el interés público en la aplicación de la ley.

Aunado a lo anterior, el Ministerio Público no decide controversias judiciales, no es posible considerarle órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo, derivándose de esto su carácter de parte, puesto que la represión penaria pertenece a la sociedad y al estado, para que la ley no quede violada.

Los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, tan es así, que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro.

(29) COLIN, Ob. Cit. p. 42

(30) Idem.

La propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público, reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona; situación en la que no podría intervenir el órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso.

El Ministerio Público actúa con el carácter de parte hacer valer la pretensión punitiva y de acuerdo con ello, ejerce poderes de carácter indagatorio, preparatorio y coercitivo, sobre todo, presenta a través de su actuación, las características esenciales de quienes actúan como parte; ejercita la acción penal, propone demandas, presenta impugnaciones, tiene facultades de pedir providencias de toda clase.

3. Como un órgano jurisdiccional, o de órgano perteneciente a la judicatura, la doctrina que encabeza el autor Giuseppe Sabatini, donde hace referencia que: " el Ministerio Público es un órgano jurisdiccional o perteneciente a la judicatura, sosteniendo que no es un órgano administrativo, indicando que la potestad fundamental del Estado se encuentra en las funciones comúnmente admitidas que son: la legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial, esta última, tiene por objeto el mantenimiento y la actuación del orden jurídico dichos autores de la doctrina afirman que es Ministerio Público es órgano judicial". (31)

(31) SABATINI, Giuseppe en COLIN, Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, p. 29

Sin embargo, en el Derecho Mexicano no es posible concebir al Ministerio Público como un órgano judicial dada su naturaleza y los fines de esta Institución, donde carece de funciones jurisdiccionales; siendo que éstas son exclusivas y propias del juez, por lo que únicamente el debe concretarse a solicitar la aplicación del Derecho, más no a declararlo.

4. Es un colaborador de la función jurisdiccional, existen algunos que identifican al Ministerio Público como un colaborador en la función jurisdiccional, debido a las actividades que realiza a través del proceso, en virtud de que su fin es encaminado a la aplicación de la ley al caso concreto.

El Ministerio Público representa el interés social en la averiguación y persecución de los delitos y en muchos otros actos de tutela social que le encomiendan las leyes, estrictamente hablando debiera ser el pueblo el que lo eligiera, para así crear congruencia entre la representación que tiene y los representados que se la otorgan.

De lo anterior podemos decir, que el Ministerio Público es una Institución, un representante social, le corresponde solicitar la reparación del daño, le corresponde también el monopolio del ejercicio de la acción penal, es un institución de buena fe y tiene un esfera de competencia.

Los principios que rigen la actuación del Ministerio Público en México se encuentran expresados en la Doctrina, cuya observancia es imprescindible para que la Institución pueda cumplir fielmente con su cometido, siendo los siguientes:

a).- La *Jerarquía*, el Ministerio Público esta organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad de un Procurador Federal o Estatal, en donde recaen las funciones motivo por el que recibe y acata las órdenes de este último, porque la acción y el mando es propio y exclusivo de dicho Procurador.

b).- La *individualidad o indivisibilidad* consiste en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público representa la Institución y actúa de una manera impersonal, esto es, no va a obrar de manera propia, si no a nombre del órgano del que forma parte.

c).- La *irrecusabilidad*, es prerrogativa acordada por la ley al Ministerio Público, porque de no ser así se entorpecería la investigación de los delitos, que es lo que le interesa a la Sociedad, pudiendo no procurar justicia de una manera pronta, si se le concediera su recusación.

d).- La *imprescindibilidad*, consiste en que siendo un representante de una sociedad, su falta de intervención en algunos casos traerá consigo la nulidad de las actuaciones que se hubieren practicado.

e).- La *oficiocidad*, consiste en la actuación del Ministerio Público, debiendo realizar sus funciones cuando existan los requisitos de Ley, esto es, debe procurar la investigación y ejercicio de la acción correspondiente sin esperar el requerimiento de los ofendidos por el delito, siempre y cuando no se trate de delito que se persigue por querrela.

f).- La *legalidad*, este principio es el anima al Ministerio Público a realizar sus funciones, pues no puede actuar en forma arbitraria, si no siempre ajustándose a las disposiciones legales en vigor, tiene una mayor importancia este principio, en virtud de que si tomamos en cuenta que esta Institución es la encargada de cuidar en general el respeto a la Legalidad y más todavía cuando resulta ser el único titular en el ejercicio de la acción.

3.2. El objeto del Ministerio Público

El Ministerio Público, tiene por objeto perseguir los delitos, velar por la legalidad en la esfera de su competencia para una mejor convivencia como un principio rector; debe promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de la justicia; proteger los intereses de los menores incapaces, así como los individuales y social en general, en los términos que determinen las leyes, cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; y las demás que las leyes determinen.

3.3. Marco Jurídico

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en forma determinante la atribución específica del Ministerio Público, según el artículo 21 le corresponde la persecución de los delitos; tomando en cuenta la organización política que nos rige, y asimismo, en el artículo 102 letra A y el 122 Base Quinta inciso D, donde se determina las bases de la administración del Ministerio Público de la carta magna, el tipo de leyes substantivas en materia penal y en algunos casos el carácter del sujeto que comete el delito, por lo que podemos establecer:

* Artículo 102.- . . .

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. . . .

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en, los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en que incurran con motivo de sus funciones. . . . (32)

"Artículo 122. . .
BASE QUINTA

D El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento..." (33)

3.3.1. Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Constitución Política señala que la atribución más importante del Ministerio Público es la de perseguir delitos, como señala el mencionado **artículo 21 que indica: "... La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato"** (34)

Dentro de este marco, encontramos que la base fundamental para el actuar del Ministerio Público y no transgredir los derechos humanos de los individuos, así comprender cual es la función persecutoria que señala este

(32) *Ibid.* p. 24

(33) *Idem.*

(34) *Idem.*

artículo, diré que dicha función como su propio nombre lo indica es la de perseguir los delitos, por lo que se trata de buscar y presentar las pruebas que sean necesarias para que acrediten la probable responsabilidad de los inculcados, y que una vez comprobado solicitar la aplicación de las penas que correspondan.

Asimismo, la función investigadora esta deberá iniciar partiendo de un hecho que razonablemente pueda presumirse delictivo por que en caso de no ser así, la averiguación previa se sustentaría en una base endeble, frágil, que podría tener graves consecuencias tal es el caso de las garantías individuales.

Esta actividad investigadora entraña una auténtica averiguación, debiendo ser un búsqueda constante de pruebas que acrediten la existencia del delito y la responsabilidad de quienes participan.

Además el Ministerio Público tiene características que son muy particulares y que deben ser reconocidas sin que exista modificación alguna, imprescindible, por ninguna razón, un tribunal del ramo penal puede funcionar sin tener un agente del Ministerio Público adscrito, es decir, ningún proceso penal puede ser iniciado ni continuado sin la intervención de un agente del Ministerio Público; es uno y único, porque representa a una sola parte, la sociedad, en él no hay jerarquía ni diferencia por razón de su competencia; no es responsable de las imputaciones que haga con motivo del ejercicio de la acción penal ni por las molestias o daños que cause con motivo de las detenciones en que participe; independiente pues no defiende a nadie, se rige por su propia Ley Orgánica y

actúa bajo la dirección y el mando de un solo jefe el Procurador de Justicia; es de buena fe, respetuoso de los derechos y de las garantías de los individuos que conforman una sociedad determinada; ejerce el monopolio manejando los aspectos de reparación del daño, la acreditación del tipo, y por consecuencia a la acreditación de la probable responsabilidad; no es propietario de la acción penal, ésta pertenece a la sociedad de quien el Ministerio Público es sino únicamente el representante de la misma, por lo que en consecuencia no puede disponer a su arbitrio de aquella acción ni manejarla según sus singularidades.

La naturaleza de los actos del Ministerio Público en la averiguación previa, se maneja dos tipos de función: la de autoridad, cuando se investiga la infracción penal y se allega pruebas para acreditar la existencia del delito y la supuesta responsabilidad; y la de parte, desde el momento en que se consigna el ejercicio de la acción penal; en este sentido el titular de la Acción Penal es el Ministerio Público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 Constitucional.

Dentro de la competencia del Ministerio Público del fuero común en el artículo 3º. del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal nos señala:

"ARTICULO 3º. Corresponde al Ministerio Público:

- I. Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar el cuerpo del tipo ordenándole la practica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias;

- II. Pedir al juez a quien se consigne el asunto, la práctica de todas aquellas diligencias que, a su juicio, sean necesarias para comprobar la sentencia del delito y de sus modalidades;
- III. Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 de este Código la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda a orden de aprehensión;
- IV. Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite;
- V. Pedir al juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado;
- VI. Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable, y
- VII. Pedir la libertad del detenido, cuando ésta proceda". (35)

3.4. Funciones y atribuciones del Ministerio Público en México

La atribución esencial del Ministerio Público la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aunque en el artículo 21 se desprende que dicha atribución es fundamental, en la vida practica no sólo persigue el delito; su actuación también se extiende otros ámbitos de la administración pública.

Así, la norma constitucional, las leyes que lo rigen, los demás textos legales y la jurisprudencia, otorgan al Ministerio Público la titularidad de la acción penal; sin embargo, la acción del Ministerio Público no sólo se extiende al ámbito del Derecho Penal, también se da su intervención en materia civil, en cuestiones de tutela social, representado a los incapacitados o ausentes y en algunas otras situaciones en las que son afectados los intereses del Estado.

De lo anterior, el maestro **GUILLERMO COLIN SÁNCHEZ** señala que: "el Ministerio Público tiene las siguientes funciones específicas: a) el derecho penal, b) el derecho civil, c) el juicio Constitucional y d) como consejero o auxiliar y representante legal del ejecutivo". (36)

En el derecho penal hace referencia el autor, que se debe preservar a la sociedad del delito y en ejercicio de sus atribuciones como representante de la misma ejercitar las acciones penales, donde realizará las funciones de investigación, persecutoria y en la ejecución de sentencias.

Por lo que hace a la materia civil, tiene una función derivada de leyes secundarias en aquellos asuntos en las cuales el interés del estado debe manifestarse para la protección de intereses colectivos o cuando estos mismos requieren por su naturaleza y trascendencia una tutela especial.

Por último, en el Juicio Constitucional y como consejero y auxiliar del ejecutivo, esta únicamente se da en el Ministerio Público Federal.

Según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, en su artículo 2, que indica:

"Artículo 2. La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal; estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

- I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;

- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;
- V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de seguridad pública de acuerdo con la Ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;
- VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalan;
- X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto; y
- XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales". (37)

Asimismo, en el artículo 6 de la ley invocada se establece:

"Artículo 6º: Las atribuciones en materia de derechos humanos, comprenden:

- I. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto de los derechos humanos;
- II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de
- III. Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;
- IV. Coordinarse, en el ámbito de su competencia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los Derechos Humanos; y
- V. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de Derechos Humanos y darles la debida atención". (38)

El Ministerio Público realiza normalmente para la conformación de su averiguación previa actos, como son: actas levantadas, recepción de pruebas y diversos documentos que se van insertando dentro del propio estudio, todas estas actas deben contener todas y cada una de las actividades desarrolladas

por el Ministerio Público y sus auxiliares, siguiendo una estructura coherente atendiendo una secuela cronológica, precisa y ordenada, observando en cada caso concreto las disposiciones legales correspondientes.

En esta etapa del procedimiento penal tiene que realizarse una serie de actos que pueden afectar fuertemente derechos constitucionalmente protegidos como son: libertad, patrimonio, domicilio, seguridad, etc., por lo que invariablemente deberán de ser observados a efectos de preservar los derechos de las personas que se vean involucrados en él.

3.5. Bases legal del actuar del Ministerio Público

Ahora bien, encontramos que las Bases Legales de la función investigadora del Ministerio Público, se encuentran reguladas en los siguientes preceptos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 14, 16, 19 y 21.

Código de Procedimientos Penal para el Distrito Federal, artículos 2, 3 fracción I, 94 al 131, 262, 286 Bis.

Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, artículos 1, 6, 7, 8, 9, 60 al 63, 91, 92, 93, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 199 Bis, 263, 274, 276, 360, 365 Bis y 399 Bis.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículos 1 fracción I, 3 y 18 párrafo segundo.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículos 14 fracciones I, II, IV, VIII, IX, X, XI, XII, XIV y XVI; 16 fracción VI, 17 fracción I, II, IV, IX, X, XI, XII y XIV, 18 fracción I y II, 19 fracción I y III, 20 fracción VIII y IX, 26 fracción VII, VIII y IX.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículos 2 fracción X; 12 fracción II; 19, 29 y 30.

3.6. Diligencias del Ministerio Público del fuero común

De lo anterior, el Ministerio Público del fuero común, deberá de observar los siguientes lineamientos para su actuar, según el artículo 9 bis del C.P.P. del Distrito Federal señala:

"ARTICULO 9º. Bis. Desde el inicio de la averiguación el Ministerio Público tendrá la obligación de:

- I. Hacer cesar, cuando sea posible, las consecuencias del delito;
- II. Recibir la declaración escrita o verbal correspondiente e iniciar la averiguación del caso, en los términos de este Código, de conformidad con los principios constitucionales de legalidad honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia.

III. Informar a los denunciante o querellantes sobre su derecho a ratificar la denuncia o querrela en el mismo acto y a recibir su ratificación inmediatamente, o a recibirla dentro de las 24 horas siguientes, cuando se identifiquen debidamente y no exista impedimento legal para ello, tiempo en el cual los denunciante o querellantes deberán acreditar plenamente su identidad, salvo que no residan en la ciudad o exista algún impedimento material que deberá ser razonado por el Ministerio Público;

IV. Iniciar e integrar la averiguación previa correspondiente cuando así proceda;

V. Practicar las diligencias inmediatas procedentes cuando de las declaraciones se desprendan indicios de la comisión de conducta delictiva;

VI. Expedir gratuitamente, a solicitud de los denunciante o querellantes, copia simple de su declaración o copia certificada en términos de lo previsto por este Código y por el Código Financiero del Distrito Federal;

VII. Trasladarse al lugar de los hechos para dar fe de las personas y de las cosa afectadas por el acto delictuoso, y a tomar los datos de las personas que lo hayan presenciado, procurando que declaren, si es posible, en el mismo lugar de los hechos, y citándolas en caso contrario para que dentro del término de veinticuatro horas comparezcan a rendir su declaración, y a realizar todas las diligencias inmediatas a que hace referencia este Código y las demás conducentes para la integración debida de la averiguación;

VIII. Asegurar que los denunciante, querellantes u ofendidos precisen en sus declaraciones los hechos motivos de la denuncia querrela y las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron;

IX. Proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación;

X. Solicitar al denunciante o querellante que aporte los datos necesarios para precisar la identidad del probable responsable y de dar de inmediato intervención a peritos para la elaboración de la media filiación y el retrato hablado;

XI. Dar intervención a la policía judicial con el fin de localizar testigos que aporten los datos para identificar al probable

responsable, así como datos relacionados con la comisión de los derechos delictivos;

XII. Programar y desarrollar la investigación, absteniéndose de diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria;

XIII. Expedir y fechar de inmediato los citatorios a comparecencia ulteriores, de denunciados, querellantes, testigos, probables responsables, o de cualquier compareciente, ante el Ministerio Público, de acuerdo con el desarrollo expedito, oportuno y eficaz de la indagatoria, siendo responsables los agentes del Ministerio Público que requieran comparecencias y sus auxiliares, de que se desahoguen con puntualidad y de conformidad con la estrategia de investigación correspondiente;

XIV. Solicitar la reparación del daño en los términos de este Código; e

XV. Informar a la víctima o, en su caso, a su representante legal, sobre el significado y la trascendencia del otorgamiento del perdón cuando decidan otorgarlo." (39)

Ahora bien, la averiguación previa como etapa, como fase del procedimiento requiere de garantías que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de las personas que con uno u otro carácter, denunciados, querellante, ofendido o víctimas, indiciado, testigos, etc., intervengan en la misma.

El Ministerio Público al actuar debe observar y respetar íntegramente en todos los actos que realice los derechos establecidos para todos los individuos de manera que esta se efectúe con absoluto apego a la ley y no vulnere la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos, para lo cual se debe basar en lo siguiente: la fundamentación y la motivación.

La fundamentación es invocar con toda precisión y exactitud el derecho aplicable al caso concreto. El **LIC. JESÚS MARTINEZ GARNELO** señala al respecto lo siguiente: "Por mandato constitucional todo acto de autoridad debe fundarse o apoyarse en disposiciones legales exactamente aplicables al caso de que se trata, en consecuencia los órganos de gobierno deben actuar conforme a las normas jurídicas y circunscribir su función en un marco normativo, basar su determinación en norma, etc., esta fundamentación debe ser precisa y mencionar claramente el ordenamiento que se invoca, el precepto o preceptos en que se apoya el acto, señalando detalladamente el número, la acción, inciso, hipótesis o supuesto normativo, los preceptos aplicables deben ser exactamente aquellos que se adecuen al caso concreto. . . ". (40)

(40) MARTINEZ, GarneLO, Jesús. La Investigación Ministerial Previa. p. 252.

En cuanto, a la motivación es exponer con claridad los argumentos lógicos que permitan adecuar la conducta o hechos a las normas jurídicas invocadas; deben señalarse los hechos, las pruebas que muestren el enlace lógico que se adecue a aquellas normas abstractas y a las conclusiones que indica la mencionada adecuación.

Por lo tanto, la motivación es una serie de razonamientos en los cuales se contiene las consideraciones que permitan concluir que un hecho o una conducta, coincide con la norma jurídica.

CAPITULO CUARTO

LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RELACION CON EL MINISTERIO PUBLICO

El Ministerio Público, en el ámbito de su competencia y las Comisiones de Derechos Humanos, se interrelacionan en un atención a demandas sociales e individuales, para resolver las inconformidades que se originen con motivo de la presunta existencia de actos que violen los derechos humanos y sean atribuidos a servidores públicos de dicha institución.

Asimismo, la Comisión de Derecho Humanos y las Procuradurías se estableció un acuerdo firmado en el mes de abril de 1996, para establecer enlaces y resolver los asuntos correspondientes, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el fin de garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, dar atención y seguimiento a las peticiones, así como de atender las propuesta de amigable composición y en su caso, las recomendaciones que sean aceptadas por la Comisión, creó la Dirección General de Derechos Humanos la cual tiene las siguientes atribuciones de conformidad con lo establecido en el artículo 63 del Reglamento de la Ley

**ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA**

Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que a la letra dice:

"Al frente de la Dirección General de Derechos Humanos habrá un Director General, quien ejercerá por sí o través de los servidores públicos que le estén adscritos las siguientes atribuciones:

I. Realizar las funciones de enlace de la Procuraduría con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión y de la Asamblea del Distrito Federal;

II. Dar seguimiento y atención a las visitas, solicitudes de información propuestas de conciliación y recomendaciones que formulen las comisiones de derechos humanos a las unidades administrativas de la Procuraduría;

III. Solicitar los informes necesarios a las unidades administrativas a fin de dar respuesta oportuna a las comunicaciones que por presuntas violaciones remitan las comisiones de derechos humanos a la Procuraduría y comunicar al superior jerárquico sobre las omisiones deficientes y retardos en la integración de los mismos;

IV. Establecer mecanismos de consulta, así como de solicitud de información a los titulares de las unidades administrativas de la Procuraduría, en relación con la atención a las quejas y cumplimiento de las propuestas de conciliación y recomendaciones en materia de derechos humanos;

V. Supervisar el avance de las propuestas de conciliación y recomendación formuladas por las comisiones de derechos humanos y vigilar su cumplimiento;

VI. Instrumentar los mecanismos necesarios para que se realice el registro de las quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones derivadas de presuntas violaciones a los derechos humanos;

VII. Solicitar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa o penal a los servidores públicos que hubieren incurrido en violaciones a los derechos humanos;

VIII. Establecer, en coordinación con el Instituto de Formación Profesional y otras instituciones, los programas

de orientación y difusión en materia de derechos humanos que se impartan a los servidores públicos de la Procuraduría;

IX. Vigilar en cumplimiento de las medidas de prevención de violaciones a los derechos humanos en las unidades administrativas de la Procuraduría y proporcionarles orientación en la materia;

X. Realizar programas de difusión y orientación mediante conferencias, cursos, seminarios y eventos tendientes a fortalecer una cultura de respeto a los derechos humanos dirigidos a los servidores públicos de la Procuraduría y la comunidad en general;

XI. Proponer la celebración de convenios de colaboración y otros instrumentos de concertación con personas físicas y morales de los sectores público, social y privado para la difusión general de la cultura de respeto a los derechos humanos;

XII. Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos adscritos a esta Dirección General, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse;

XIII. Integrar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquellos que le sean solicitados por el Procurador, y

XIV. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y las que le confiere el Procurador". (42)

Lo que destaca de esta Dirección General, es que es el enlace de la Procuraduría con la Comisión de Derechos Humanos y que los servidores públicos de esta dependencia están obligados a otorgar facilidades que requieren las

propias Comisiones, para el buen desempeño de sus funciones, asimismo los Visitadores adjuntos, en cumplimiento de sus atribuciones estarán facultados para realizar visitas en las áreas que integran la dependencia, con la finalidad de verificar y corroborar que sean respetados los derechos humanos.

Estos funcionarios estarán obligados a identificarse plenamente ante los servidores públicos de la Procuraduría, también estos últimos tienen la obligación de comparecer ante cualquiera de las Comisiones de Derechos Humanos, por ser citados para el efecto, lo harán de forma personal con la intervención de la Dirección General de Derechos Humanos.

Ahora bien, esta Dirección promociona, asesora y brinda orientación en materia de Derechos Humanos a los Servidores Públicos de la Institución, que se encuentran interesados en conocer acerca de la tema o que se hayan visto involucrados en alguna queja.

La Dirección General de Derechos Humanos se compone de varias direcciones con sus subdirecciones, entre ellas: la Dirección de Enlace "A", asimismo, ésta tiene la Subdirección de Enlace con Comisiones de Derechos Humanos y la Subdirección de Enlace con la Dirección General de Quejas y Orientación; por último la Dirección de Enlace "B", quien cuenta con la Subdirección de Enlace con Comisiones de Derechos Humanos y la Subdirección de enlace y quejas internas.

La Dirección de Enlace "A" tiene como principal objetivo la de desarrollar de manera eficiente y eficaz, el procedimiento de contestación a las solicitudes de información hechas por la 2º. Visitaduría y la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 2º. y 4º. De la Comisión Nacional de Derechos Humanos, teniendo que cumplir en forma oportuna los plazos por ellas establecidos.

La Dirección de Enlace "B" , su objetivo es el mismo que la anterior, únicamente que a ésta le corresponden los asuntos de la 1º. Visitadurías de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la 1º. Y 3º. Visitaduría de la CNDH.

De conformidad con lo establecido, en el Acuerdo entre las Procuradurías y los organismos públicos de derechos humanos, mismo que se firmo el 26 de abril de 1996 con las totalidad de las representaciones sociales de los estados y los Ombudsman de toda la República. Uno de los objetivos de la reunión fue llegar a acuerdo concretos sobre el quehacer compartido entre las instituciones. La importancia de dicho documento fue que hubo consensos importantes para la observación de los derechos humanos en todo el país. Una vez que se manifiesta el interés de ambas instituciones de hacer todo lo posible por la defensa de los derechos humanos, de considerar la función de la Representación Social, sobresaliendo lo siguiente:

1. Las recomendaciones de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos NO cuestionan a las Procuradurías de Justicia como Instituciones, por lo tanto NO deben hacer descalificaciones totalizadores.

2. El derecho humano a la presunción de inocencia es igual para el particular acusado de un delito que para el servidor público a quien se imputa la comisión de un acto o hecho violatorio de Derechos Humanos.
3. La aplicación de las sanciones a servidores públicos a quien se imputen violaciones de Derechos Humanos, debe realizarse respetando invariablemente su garantía de audiencia y sus derechos constitucionales.
4. Tratándose de quejas relacionadas con retrasos en la integración de la averiguación previa o de incumplimiento de órdenes de aprehensión, las omisiones tomarán en cuenta los motivos y fundamentos invocados por las Procuradurías.
5. Cuando las Procuradurías acrediten que la representación social o la policía han mantenido un interés y una consecuente actividad dirigida a cumplir la orden jurisdiccional, no será posible que pueda recaer calificativa de negligencia, por lo que no se hará recomendación pública.
6. Cuando la documentación que deba remitirse sea exclusivamente voluminosa los expedientes se consultarán en la Procuraduría y las copias serán costeadas por las respectivas Comisiones.

7. Cuando legalmente las Procuradurías de Justicia no puedan enviar la información en el plazo señalado por la ley, se solicitará ampliación del término.
8. Las recomendaciones aceptadas serán consideradas como denuncias, sólo tratándose de delitos que se persiguen de oficio.
9. Los pronunciamientos de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos invariablemente estarán sujetos a lo dispuesto en las Leyes y no plantearán exigencias que contravengan la normatividad en el ámbito de la procuración de justicia.
10. Las Procuradurías de Justicia tienen el derecho de argumentar por que no sería de aceptar un acuerdo conciliatorio o una recomendación, aportando alegatos y probanzas.
11. Las Procuradurías de Justicia establecerán quienes serán los enlaces oficiales con las Comisiones Públicas de Derechos Humanos. En el caso de la Procuraduría General de Justicia del distrito Federal, es la Subdirección General de Derechos Humanos.
12. Las Comisiones de Derechos Humanos NO son fiscalizadores o supervisoras permanentes de la acción del Ministerio Público, por lo que no se solicitarán, sin causa justificada, informes periódicos sobre el avance de averiguaciones previas.

4.1. La queja ante la comisión de los Derechos Humanos por actos violatorios del Ministerio Público

Una vez que es admitida la queja por parte de la Comisión de Derechos Humanos, deberá ponerle en conocimiento del Servidor Público señalado como presunto responsable y le requerirá un informe, en su caso, que justifique los actos u omisiones que se le atribuyen, y copia de la documentación relacionada con los hechos.

El Servidor Público a quien se le imputen los actos presuntamente violatorios de derechos humanos, deberá recibir el relato (escrito del quejoso o formato de comparecencia en donde el agraviado atribuye los actos u omisiones respectivos) y el oficio de queja. La Dirección General de Derechos Humanos es quien envía tales peticiones al servidor público.

Ningún Servidor Público está obligado a rendir un informe si no se le a hecho saber el motivo de la queja, en el cual se les atribuyen actos u omisiones específicos. Si el citado servidor no contesta en el término que le señalen o no puede contestar en el término que se le señale o no puede enviar la información por ser de carácter confidencial, lo hará saber así a la Dirección General para que ésta en cada caso, pida ampliación de término o bien comunique la confidencialidad para la calificación en definitiva que deba hacer la Comisión.

Una vez que se integre la queja por la Comisión de Derechos Humanos, entonces podrá resolver si emite un acuerdo de no responsabilidad, propone una amigable composición o conciliación, o en su caso una recomendación.

Si llegare a emitir un acuerdo de no responsabilidad, será por no haberse comprobado violación alguna a derechos humanos, según lo estipulado en el artículo 45 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para el caso, de proponer una amigable composición o conciliación será por que se trata de violación no grave a derechos humanos (no se refiere a violaciones a los derechos de la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias), señalando en esos casos las medidas que deberá tomar el superior de la autoridad responsable, según el artículo 117 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Generalmente, se iniciará un procedimiento administrativo de investigación por alguna de las causas a que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La propuesta de conciliación o amigable composición entre las partes involucradas en los hechos motivo de queja, constituye una forma de resolver inmediatamente el problema que originó la queja. La autoridad o servidor público a quien se le envíe una propuesta de conciliación tendrá un plazo de 10 días para

responder por escrito y, en caso de aceptarla, deberá enviar las pruebas de su cumplimiento. El plazo podrá prorrogarse según la naturaleza del asunto.

Si emite una recomendación será contra el servidor público que la Comisión estime responsable señalando las acciones que deberá llevar a cabo el superior jerárquico del mismo para cumplir con aquélla, en caso de ser aceptada, de conformidad con el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.2. Formas de presentación de la queja

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede comenzar el procedimiento si hay o no violación a los derechos fundamentales, a través de dos caminos que pueden ser: de oficio o por queja presentada ante la propia Comisión.

4.2.1. De oficio

Cualquier persona que tenga conocimiento de una violación a los derechos humanos puede presentar su queja, aunque no sea la afectada.

4.2.2. Por queja presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Pueden ser presentadas por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de sus derechos.

Estas maneras de presentar una queja, superan los formalismos jurídicos que ocurren en el Tribunal o en un órgano público que exige que demuestre su interés jurídico, o tal vez como lo indican las normas, incluso en la Comisión cualquiera persona presenta su queja y muchas de estas son conocidas a través de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos.

4.3. El Procedimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante una queja

El procedimiento se inicia por una queja que se presente ante la Comisión, o de oficio.

Las quejas deben ser presentadas por escrito, pero en el caso de que la persona no sabe escribir, la Comisión de Derechos Humanos la auxiliará, en ningún caso se aceptarán quejas anónimas, así los escritos deberán de contener el nombre de la persona a la cual se violentaron sus derechos, también deberá de contener datos que hagan posible su localización.

La formulación de la queja ante la Comisión no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, como es: el amparo, tampoco se suspenderán o interrumpirán sus plazos preclusivos de prescripción o caducidad.

En el momento de recibir la queja la Comisión lo que primero que revisa es si es competente para conocer de la queja, en caso de no serlo, se le hace saber al quejoso y se le orientará respecto del órgano al que deberá de acudir. Si por el contrario, es competente, se abrirá un expediente y se solicitará un informe

a la o las autoridades señaladas como responsables de violación de Derechos Humanos, la cual tendrá 15 días para contestar, en caso, de no haber respuesta por parte de la autoridad, se le hará un segundo requerimiento y si no contesta nuevamente se le tendrán por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

Una vez concluida la investigación, en la que se reunirán todos los elementos de prueba de la existencia de una violación a los derechos, se emitirá una recomendación que únicamente estará fundamentada en la documentación y pruebas que obren en el expediente correspondiente.

Las recomendaciones serán públicas y autónomas y se dan a conocer a la opinión pública, ya sea a través de medios de comunicación o publicados en la Gaceta de la Comisión y en el informe anual que se rinde al presidente de la Comisión.

Aunado a lo anterior, encontramos que la Dirección General de Quejas y Orientación establece lo siguiente:

- 1.- La queja se presenta por escrito, dirigida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Deberá de contener la firma del quejoso y si no sabe hacerlo, deberá poner su huella digital.

- 2.- Deberá de contener los datos de identificación siendo los siguientes:
 - a). Nombre completo, y si es el caso, el de las demás personas cuyos derechos humanos fueron presuntamente violados.
 - b). Domicilio, señalando colonia, delegación y código postal.
 - c). Teléfono, en caso de no tener este servicio, deberá de anotarse el número telefónico de un familiar o amistad que pueda tomar el recado.
- 3.- Deberá contener una breve descripción sobre como sucedieron los hechos que en su opinión constituyan la presunta violación de derechos humanos.
- 4.- Precisar la fecha en que sucedieron los hechos, haciendo hincapié que las quejas podrán presentarse dentro del término de un año, contado a partir de la fecha en que las violaciones hayan ocurrido o se hayan conocido.
- 5.- Si conoce, anote el nombre y el cargo de la autoridad o servidor público responsable de la presunta violación de derechos humanos.
- 6.- Deberá de anexarse en fotocopia legible todos los documentos o antecedentes en los que funda la queja, si los tiene.

7.- No es necesario contar con un abogado o representante profesional ajeno a esta Comisión para presentar quejas.

Asimismo, en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos encontramos en su apartado 25 lo siguiente:

"Artículo 25. Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dicha violaciones.

Cuando los interesados estén privados 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.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa". (43)

(43) Ibid. p. 30

Además, en el artículo 26 de la propia ley señala que las quejas tendrán un plazo de un año, que a la letra dice:

"Artículo 26. 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. . . ." (44)

4.4. FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA QUEJA

4.4.1. Prescripción

El término para poder presentar una queja ante los Derechos Humanos es de 1 año contado a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación.

En este contexto el LIC. JORGE CARPIZO Mcgregor señala: "... este término empezará a contarse a partir del primero de agosto de 1991. Es decir, antes de esa fecha se puede presentar cualquier queja por antigua que sea, pero a partir de esa fecha, la presentación de la queja prescribirá en un año a partir del conocimiento de la violación". (45)

Asimismo en el artículo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en donde señala:

"Art. 26: La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere 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 hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad". (46)

4.5. Determinaciones de las Comisiones de los Derechos Humanos

4.5.1. Recomendaciones

Son las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos, las cuales mediante un previo análisis de los hechos, argumentos y pruebas admitidas con elementos de total convicción y el resultado de las diligencias practicadas, hace pronunciamiento resolviendo que las autoridades han violado los derechos humanos del quejoso al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, que hubiesen dejado sin respuesta a las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda los plazos fijados por la ley.

La **LIC. MAGDALENA AGUILAR CUEVAS** señala a lo siguiente: " Las recomendaciones no tiene un carácter obligatorio, solamente cuentan con fuerza moral, la cual está dada por el prestigio que a través de su actividad se ha ganado la Comisión Nacional y el apoyo que le brinda la sociedad civil". (47)

(46) Ibid. p. 30

(47) AGUILAR, Ob. Cit. p. 7

Es obvio, que dichas recomendaciones no tiene un carácter imperativo para la autoridad o servidor público responsable a quien se dirigen, en razón de que las conclusiones de los expedientes no pueden considerarse como un sentencia, sin embargo, se dispone que quien las acepte tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento. Además, que únicamente obligan, en la medida que ninguna autoridad desea aparecer como violadora de Derechos Humanos, en virtud de que sería un desprestigio para ella.

La ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el artículo 46 señala lo siguiente: " La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. . . ". (48)

La actividad de la Comisión Nacional no concluye con la emisión de la recomendación, ni se considera concluido el expediente, es función de dicha Comisión, dar el seguimiento a la recomendación. Por lo tanto, la autoridad o servidor público dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si acepta o no la recomendación y, en caso de que esta haya sido aceptada, tendrá un plazo de 15 días para enviar a la Comisión las pruebas de su cumplimiento,

de conformidad con lo establecido en el artículo arriba citado, el cual dice:

" Artículo 46. . . En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si se acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite". (49)

Plazo que puede ser ampliado, cuando a juicio del destinatario de la recomendación sea insuficiente para ello, sin embargo, deberá explicar esta dilación de manera razonable o hacer una propuesta de la fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación. En caso contrario, la Comisión Nacional tiene la libertad para manifestar públicamente que la recomendación no fue atendida o totalmente cumplida por la autoridad que violó los Derechos Humanos.

De acuerdo a lo establecido líneas arriba, la recomendación es el producto de la conclusión de una investigación para probar la existencia de violaciones a Derechos Humanos, que el Visitador Adjunto realiza, y hace del conocimiento a su superior inmediato a fin de iniciar la recomendación correspondiente, la elaboración de la misma estará a cargo del funcionario antes

(49) Ibem.

referido, de conformidad con los lineamientos marcados por el Visitador General, quien revisará una vez concluido, haciendo las observaciones y consideraciones que estime pertinente.

Cuando de la revisión que se haya hecho se encuentren todas la modificaciones, así como las observaciones, el Visitador General la presentará a consideración del Presidente de la Comisión.

El Presidente estudiará todos las propuestas de recomendación que los Visitadores Generales le haya entregado, formulará las modificaciones y las observaciones que estime convenientes.

El texto de la Recomendación se encuentra establecido en los lineamientos del artículo 133 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que a la letra dice:

"Artículo 133.

- I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestren la violación a Derechos Humanos;
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se

soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;

v. Recomendaciones específicas que son las acciones que se solicitan a la autoridad sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a derechos Humanos y sancionar a los responsables". (50)

Una vez hecha la Recomendación por el Presidente, ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que se haya dirigido, a fin de que tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la recomendación, también se dará a conocer a los medios de comunicación varios días después de la notificación. Dicha recomendaciones se publicarán de manera íntegra o una síntesis de la misma a la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las recomendaciones pueden causar responsabilidades al servidor público de tipo: Política, Administrativa, Penal y Civilmente, o en su caso modificaciones en los Procedimientos administrativos, reglamentos y leyes.

4.5.2. Recursos

En relación a las inconformidades que se presenten por las recomendaciones, existe un mecanismo que reglamenta el último párrafo del artículo 102 en el apartado B, que es el Recurso de Inconformidad, siendo de dos

(50) Ibid. p. 30

tipos que son:

4.5.2.1. Recurso de queja.

Dicho recurso procede ante la Comisión Nacional por omisión o inactividad del organismo local, ejercitándose durante el procedimiento y únicamente se dirige a la Comisión Local. Sólo lo puede presentar la persona que haya sufrido un perjuicio grave por la omisión del organismo correspondiente, así el quejoso deberá de presentarlo directamente ante la Comisión Nacional exigiendo que transcurran 6 meses de haber interpuesto la queja o la denuncia ante la Comisión Local.

Los pasos para la integración del procedimiento como queja son:

1. Presentación y recepción de recurso;
2. Comunicación, e informe de la Comisión Local recurrida;
3. Resolución de la Comisión nacional de Derechos Humanos.

4.5.2.2. Recurso de impugnación.

Este procede por acción del organismo local o insuficiencia de la autoridad o servidor público local, procede al término del procedimiento, cuando ya se haya dictado una recomendación, se dirige a la Comisión Local o contra la autoridad o servidor público local al que se hubiese enviado la recomendación insuficientemente cumplida.

Se presenta ante la Comisión Local, quien en un máximo de 15 días deberá enviarlo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual será interpuesto en un plazo no mayor a 30 días naturales, a partir de que tuvo conocimiento el interesado de la recomendación y únicamente lo presentará el quejoso del expediente correspondiente.

Para integrar el procedimiento de este recurso será de la siguiente forma:

- 1.- Presentación y recepción de la queja;
- 2.- Envío con informe sobre la recomendación y documentos justificativos de la Comisión Local a la Nacional;

- 3.- Informe del organismo o autoridad recurrida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quién sólo, si lo considera necesario, abrirá a prueba;
- 4.- Resolución de la Comisión Nacional confirmando o modificando la recomendación del organismo Local o declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva recomendación.

4.6. La Repercusión de las Recomendaciones emitidas por la Comisión de lo Derechos Humanos

Como ya se menciona, las violaciones a derechos humanos entendemos que son los actos que comete la autoridad, cuando en el ejercicio de sus atribuciones viola los derechos humanos o prerrogativas de los ciudadanos, trátese del público en general o presuntos responsables.

Es indudable, que esta Institución de Ministerio Público, es donde puede acrecentarse las quejas de las personas a quienes se les ha cometido una violación de derechos humanos, sin embargo, la Procuraduría en su afán de que se termine con dichos abusos, ha capacitado a su personal mediante cursos, se da información a través de trípticos.

Aunado a lo anterior, en el acuerdo A/003/99 que fuera emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, señala en su artículo 14 que:

"Artículo 14. Los servidores públicos de la Procuraduría y de toda agencia del Ministerio Público serán responsables de cumplir con el código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades con las disposiciones complementarias previstas en el artículo séptimo del Acuerdo A/003/99 del Procurador y con las garantías constitucionales y legales que protegen los derechos humanos de la población en términos del Título Tercero, Capítulo II de dicha ley y demás aplicables". (51)

(51) Acuerdo A/003/99 emitido por el Procurador Samuel I. del Villar Kretchmar, publicado en el Diario Oficial 21 de julio de 1999.

4.6.1. Responsabilidades de los Servidores Públicos

4.6.1.1. Responsabilidad Administrativa

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior tenemos que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad, dice que un servidor público puede encontrarse en una Responsabilidad Administrativa dentro de los supuestos que se refiere como son:

" Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;**
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.**
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente, para los fines a que están afectos;**
- IV. Custodia y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su**

cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencias, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;**
- VI. Observar en la dirección de sus interiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;**
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;**
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;**
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluidos el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;**
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;**
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;**

- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o vayan formando parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tengan en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan en cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año

después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.**
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;**
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;**
- XIX. Atender con diligencias las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;**
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaré a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;**
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;**

- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
- XXIV. Las demás que le imponga las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a sus superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto". (52)

Asimismo, las sanciones administrativas que pueden cometer los servidores públicos por la comisión de un incumplimiento a los derechos humanos son de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la citada Ley, son:

*Artículo 53. . . . consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta 10 años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de 10 años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido, el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado". (53)

4.6.1.2. Responsabilidad Penal

En cuanto a las Responsabilidades Penales de los Servidores Públicos, que cometen por incumplimiento o por violación a derechos humanos serán las siguientes:

A). Responsabilidad por violaciones probadas a Derechos Humanos.

Abuso de autoridad. (Art. 215 del C. P. para el D.F.)

Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o incumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o emplee con ese objeto.

Cuando la autoridad, en el ejercicio de sus funciones y en perjuicio de los particulares, comete actos o incurre en omisiones contrarias a derecho.

Cuando oculte o no dé aviso a la autoridad competente de una ilegal privación de la libertad.

Cuando insulte o utilice violencia en contra de persona alguna.

Coalición de Servidores Públicos (Art. 216 del C. P. para el D.F.)

Cuando en perjuicio de los particulares, un movimiento plural, con acuerdo previo de servidores públicos se unen para llevar a cabo objetivos contrarios a derecho.

Cohecho (Art. 222 del C. P. para el D.F.)

Cuando un servidor público solicite cualquier tipo de dádiva a manera de soborno, recibiendo indebidamente dinero o cualquier otra dádiva o la solicitud o aceptación directa o indirecta de promesas.

Concusión (Art. 218 del C. P. para el D.F.)

Cuando un servidor público con el carácter de tal, exija dinero, valores, servicios o cualquier cosa, por sí o por medio de otro, a título de impuesto, contribución, recargo, renta, salario o emolumento.

DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Dichos delitos los encontramos en el Título décimo primero, capítulo I en el artículo 225, donde son aquellas desviaciones injustificadas que lesionen gravemente la dignidad de las personas o corrompen el buen despacho de las actividades conectadas con la administración de justicia, el cobro de cuotas a

detenidos a cambio de bienes o servicios que el Estado tiene la obligación de proporcionar gratuitamente.

Denegación de Justicia

Sin impedimento legal y en perjuicio de los particulares, la autoridad se niegue a conocer de un asunto que le corresponde.

Detención Arbitraria

Se da cuando no existe orden de aprehensión, flagrancia o caso urgente.

Detención Prolongada

Si la que se da cuando se retiene a un indiciado por más de 48 horas, salvo que se duplique el plazo por tratarse de los casos que la ley prevé como Delincuencia Organizada.

Dilación en la Procuración de Justicia

La autoridad dolosa o negligentemente retarda o entorpece un procedimiento.

Ejercicio indebido del Servicio Público

Una persona ejerce las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todos los requisitos legales.

Cuando siga ejerciendo su función, sabedora de la revocación de su nombramiento, su suspensión o destitución.

Un servidor público por sí o a través de terceros, sustrae, destruye ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia.

Un servidor público propicia un daño, la pérdida o sustracción de las personas lugares u objetos, que por su cargo, empleo o comisión, tiene obligación de proteger, custodiar o vigilar.

Falsa acusación

Sin las existencias previa de denuncia o querrela, la autoridad integra una averiguación previa. Sin la existencia de elementos suficientes para integrar el tipo penal y la probable responsabilidad la autoridad ejercita acción penal.

Las autoridades dolosamente fabrican una situación determinada para inculpar de un delito a un inocente.

Incomunicación

La autoridad, sin los requisitos legales correspondientes, retiene a un particular sin permitirle comunicarse al exterior, sin dar parte del hecho a la autoridad.

Intimidación

Coacción física o moral de una persona, con el fin de evitar que ésta o un tercero realicen una denuncia o querrela, o aporten información.

Irregularidades en la Integración de la Averiguación Previa

La autoridad no practica las diligencias requeridas para acreditar los elementos del cuerpo del delito de que se trate, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Negativa al Derecho de Petición

Cuando la autoridad no da respuesta en tiempo prudente o en el señalado en la legislación reglamentaria de la materia, a la petición que el quejoso le haya formulado por escrito de manera pacífica y respetuosa.

Tortura (Art. 3 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura).

Es todo acto mediante el cual, se somete intencionalmente a una persona a dolores o sufrimientos físicos o mentales, con el fin de que confiese que ha cometido un delito, proporcione información acerca de sí misma o de alguna otra persona o para castigarla por un acto que se sospeche haya cometido.

Vicios en el Procedimiento

Cuando la autoridad no cumple con lo establecido en las disposiciones legales correspondientes.

Aunado a lo anterior, se considerará también violatoria de derechos humanos cualquier conducta que integre un tipo penal, no exclusivo de los servidores públicos, cuando el servidor público la realice en ejercicio de sus funciones y afecte a los particulares, por ejemplo lesiones, robo, difamación, etc.

B). Responsabilidad ante las Comisiones de Derechos Humanos en la Atención a las solicitudes de colaboración o información relacionadas con quejas.

Existen situaciones en que las autoridades o servidores públicos pueden incurrir en algún tipo de responsabilidad en el desarrollo de sus funciones, en caso de que no se atiendan oportunamente las quejas y solicitudes de información que la Comisión realiza, al respecto la ley señala en su artículo 70 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que dice:

"Artículo 70. Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables". (54)

Uno de los problemas que se presenta en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para la tramitación de la queja realizada por la Comisión de Derechos Humanos, es sin duda que se pierde tiempo para que llegue al servidor público que comete la presunta violación de derechos humanos, sin embargo, se procura dar contestación a todas y cada una de ellas.

4.7. Análisis estadístico del cumplimiento de las Quejas hechas al Ministerio Público

Dentro de este contexto encontramos que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de su Dirección General de Derechos Humanos, va en aumento el número de quejas, según información del personal de dicha Institución, algunos de los casos más recurrentes en cuanto a quejas contra el Ministerio Público y de acuerdo con las estadísticas, así como las gráficas a efecto de ejemplificar las mismas, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que recibe y se encuentran relacionadas con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, nos dará una visión más amplia y clara respecto del problema planteado.

"Durante sus 7 años de labores de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha recibido 37234 quejas, Siendo distribuidas de la siguiente manera:

El primer año se recibieron 2318, el segundo año 4480, el tercer año 5447, el cuarto ejercicio anual se recibieron 6393, en el quinto año 5176, en el sexto año 6575, y el séptimo año 6474".

Ver *anexo 2* (55)

De este total de las quejas recibidas, se presenta la siguiente información, refiere entre otras cosas primeramente a la calificación de las quejas presentadas en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, son propiamente violatorias a los derechos humanos, y los tipos de denuncias que principalmente son presentadas y calificadas como presuntas violaciones de derechos humanos, así como el tipo de conclusión que se les dio, esta información se encuentra comprendida en forma general de los años 1993 a 2000.

Se señala en el séptimo informe anual de la actividad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y señala lo siguiente:

"De las quejas en las cuales se califica presunta violación a los derechos humanos no resulta de la suma de aquellas reportadas en el primer ejercicio anual (1429), el segundo (2908), en el tercero (3622), en el cuarto (4003), en el quinto (3384), en el sexto (4154) y en el séptimo (5145), en virtud de que la calificación de las quejas no es estática, sino susceptible de modificarse conforme avanza la investigación de las mismas". *Anexo 3* (56)

Resultado que las autoridades señaladas por los quejosos corresponden a las autoridades, en el número de incidencia que se señalan el siguiente cuadro:

Tribunal Superior de Justicia	1014
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	11075
Gobierno del Distrito Federal	11750

Ver anexo 4. (57)

Tipos de denuncias que se presentan en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito federal, fueron las siguientes de acuerdo a la información vertida por la misma.

Ver anexo 5. (58)

QUEJAS	
Deficiencias en la Procuración de Justicia	5557
Ejercicio indebido del Servicio Público	4880
Negativa, suspensión o prestación ineficiente de servicio público.	2779
Violación a los derechos de los reclusos	2487
Lesiones	2246
Detención arbitraria	1895
Robo	1371
Negativa al Derecho de petición	1295
Cohecho	878
Amenazas	695

(57) Ibid. 55

(58) idem.

De lo anterior se desprende la necesidad de ampliar y enfatizar en la capacitación del personal sustantivo de la Procuraduría General Justicia del Distrito Federal, en materia de derechos humanos, a efecto de crear conciencia, así como elevar los niveles culturales, éticos, científicos y morales, buscando al mismo tiempo la conducta del personal; lo cual se refleja en su actuación para con la población; con la finalidad de que se obtenga el respeto irrestricto de los derechos humanos, ajustándose siempre a los límites normativos que marca la Ley.

Finalmente, se debe de ampliar las facultades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a las del ámbito local, tal es caso de la del Distrito Federal, para que las recomendaciones tengan una mayor fuerza y para que contribuya a robustecer la Institución protectora de los Derechos Humanos y, en consecuencia, a que exista mayor eficacia del Ombudsman en la tutela de los derechos fundamentales de la sociedad mexicana. Cabe destacar la siguiente información que refiere de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, siendo la siguiente:

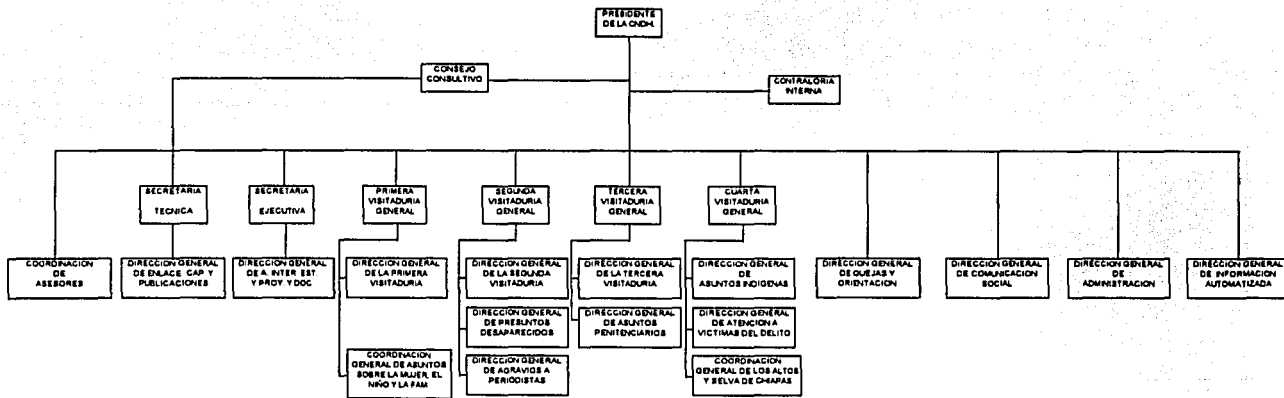
Ver anexo 7. (59)

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL						
QUEJAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RECIBIDAS	2265	2944	3001	2398	2875	3236
RESUELTAS	1872	2566	2644	2200	2437	2533

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RECOMENDACIONES	7	2	7	3	4	6

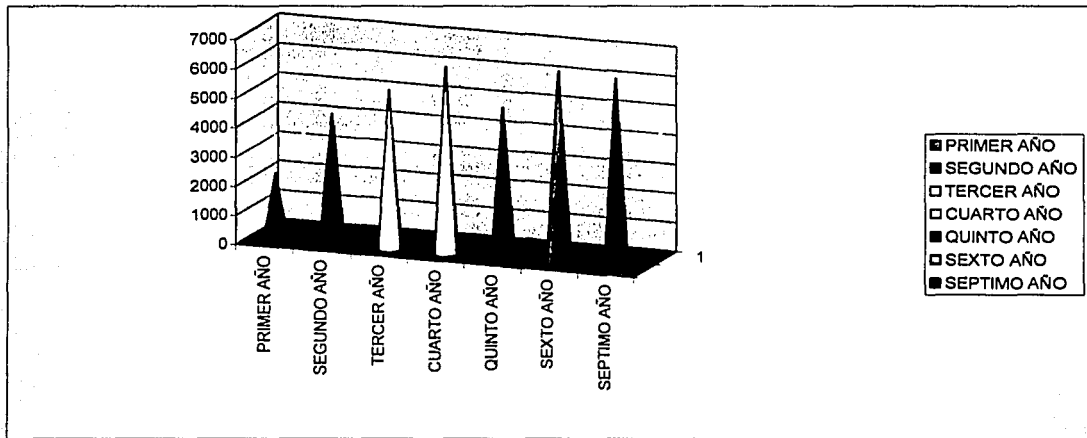
(59) Informe de quejas de la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

**ESTRUCTURA
DE LA COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**



ANEXO 1

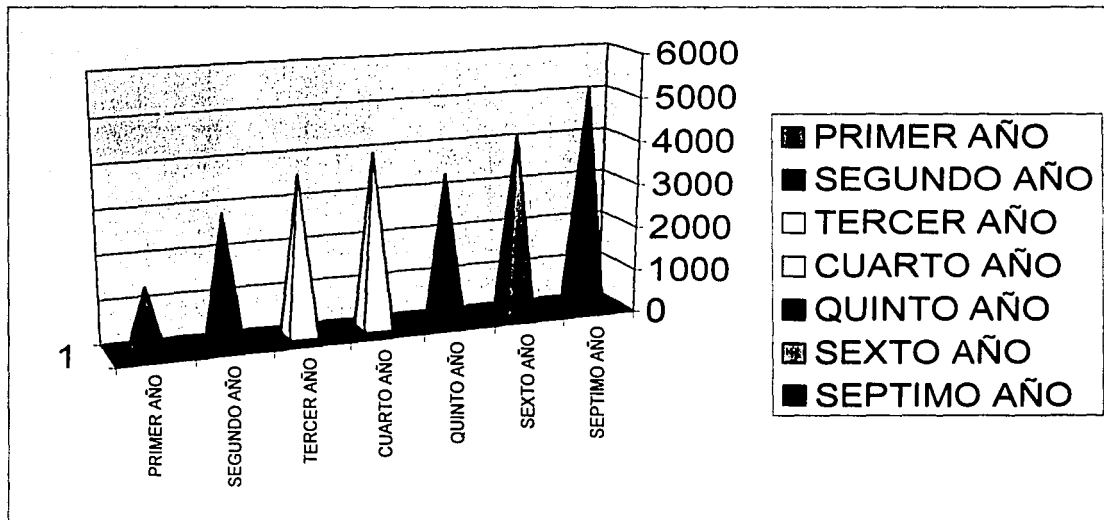
QUEJAS RECIBIDAS POR LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
OCTUBRE DE 1993 A SEPTIEMBRE DEL 2000.



QUEJAS RECIBIDAS POR LA CDHDF.	AÑO	QUEJAS RECIBIDAS
	PRIMER AÑO	2318
	SEGUNDO AÑO	4480
	TERCER AÑO	5447
	CUARTO AÑO	6393
	QUINTO AÑO	5176
	SEXTO AÑO	6575
	SEPTIMO AÑO	6474

ANEXO 2

QUEJAS QUE SE CLASIFICAN COMO PRESUNTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS
OCTUBRE DE 1993 A SEPTIEMBRE DEL 2000.

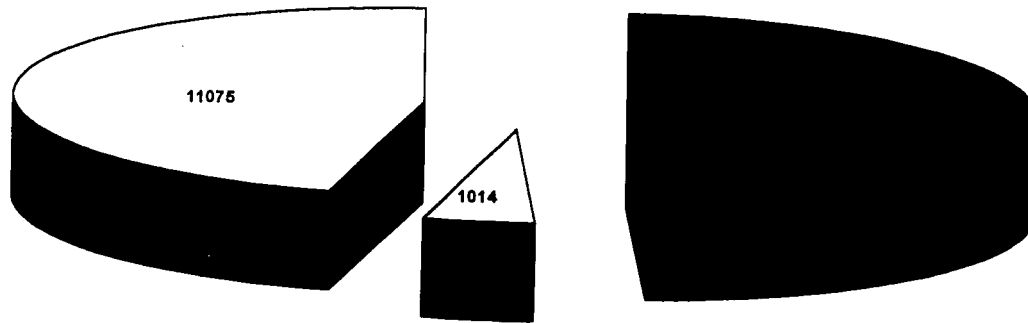


PRIMER AÑO	1429
SEGUNDO AÑO	2808
TERCER AÑO	3622
CUARTO AÑO	4003
QUINTO AÑO	3384
SEXTO AÑO	4154
SEPTIMO AÑO	5145

ANEXO 3

OCTUBRE DE 1993 A SEPTIEMBRE DEL 2000

GRAFICA DE INSTITUCIONES SEÑALADAS COMO PRESUNTAS RESPONSABLES DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

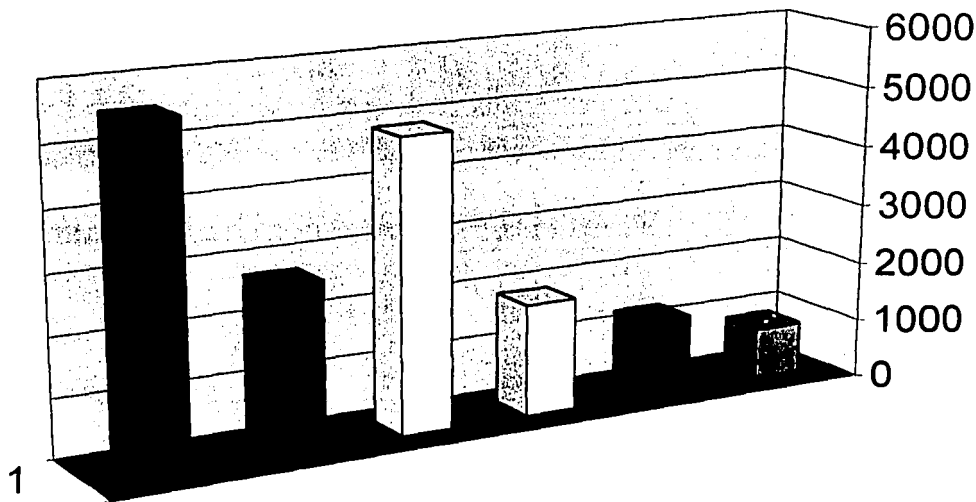


G. D. F.	
T. S. J. D. F.	1014
P. G. J. D. F.	11075

ANEXO 4

OCTUBRE DE 1993 A SEPTIEMBRE DEL 2000

PRINCIPALES TIPOS DE DENUNCIAS

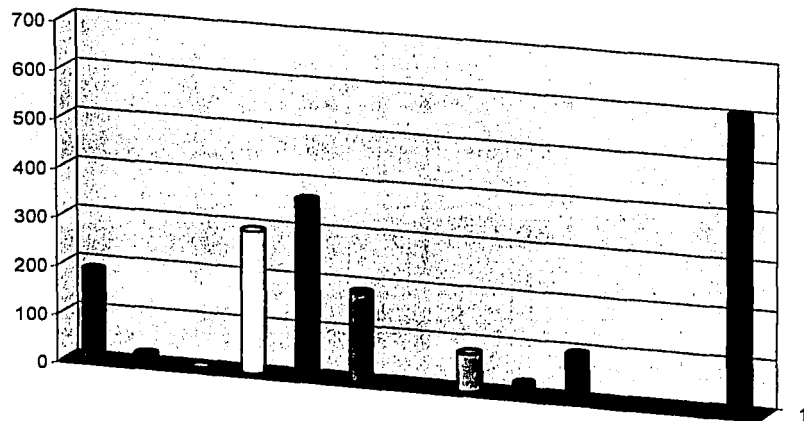


DEFICIENCIA EN LA PROCURACION DE JUSTICIA	4880
NEG. O SUSP. O PREST. INEF. DEL SERV. PUBL.	2779
EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIOS PUBLICO	1895
DETENCION ARBITRARIA	1295
NEG. AL DERECHO DE PETICION	1295
COHECHO	970

ANEXO 5

OCTUBRE DE 1993 A SEPTIEMBRE DEL 2000

SANCIONES IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS



AMONESTACION	22
APERCIBIMIENTO	5
ARRESTO	5
DESTITUCION	294
EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	367
INHABILITACION TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR CARGO O COMISION EN EL SERV. PUBLICO	17
INICIO DE AVERIGUACIONES	80
MULTA	27
PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD POR RESOLUCION JUDICIAL	1
SANCION ECONOMICA	1
SUSPENSION	607



DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS

INFORME DE QUEJAS DE LAS DIRECCIONES DE ENLACE

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL								
QUEJAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ENE-ABR'2001	TOTAL
EXISTENCIA ANTERIOR	453	393	378	357	198	438	284	
RECIBIDAS	1812	2551	2623	2041	2601	2464	760	14852
REAPERTURAS	0	0	0	0	76	334	81	491
TOTAL	2265	2944	3001	2398	2875	3236	1125	
RESUELTAS	1872	2566	2644	2200	2437	2533	666	14918
QUEJAS DE SEGUIMIENTO	0	0	0	0	0	419	73	
TRAMITE	393	378	357	198	438	284	386	
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS								
QUEJAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ENE-ABR'2001	TOTAL
EXISTENCIA ANTERIOR	177	30	30	28	27	45	17	
RECIBIDAS	63	109	119	106	101	64	11	573
REAPERTURAS	0	0	0	0	2	7	4	13
TOTAL	240	139	149	134	130	116	32	
RESUELTAS	210	109	121	107	85	92	13	737
QUEJAS DE SEGUIMIENTO	0	0	0	0	0	7	1	
TRAMITE	30	30	28	27	45	17	18	
QUEJAS DIRECTAS								
QUEJAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ENE-ABR'2001	TOTAL
EXISTENCIA ANTERIOR	0	0	0	19	3	3	3	
RECIBIDAS	0	0	19	77	83	80	68	327
REAPERTURAS	0	0	0	0	0	1	1	2
TOTAL	0	0	19	96	86	84	72	
RESUELTAS	0	0	0	93	83	81	71	328
QUEJAS DE SEGUIMIENTO	0	0	0	0	0	0	0	
TRAMITE	0	0	19	3	3	3	1	
RESUMEN DE QUEJAS								
QUEJAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ENE-ABR'2001	TOTAL
EXISTENCIA ANTERIOR	630	423	408	404	228	486	304	
RECIBIDAS	1875	2660	2761	2224	2785	2608	839	15752
REAPERTURAS	0	0	0	0	78	342	86	506
TOTAL	2505	3083	3169	2628	3091	3436	1229	
RESUELTAS	2082	2675	2765	2400	2605	2706	750	15983
QUEJAS DE SEGUIMIENTO	0	0	0	0	0	426	74	
TRAMITE	423	408	404	228	486	304	405	

La estadística inicia a partir del mes de marzo de 1995, fecha en la cual se reestructura la Supervisión General de Derechos Humanos (Diario Oficial de la Federación 9 de marzo de 1995). Actualmente Dirección General de Derechos Humanos.



DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
RELACION DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA
COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

1994	
No.	RECOMENDACIÓN
1	1/94
2	2/94
3	3/94
4	8/94
5	10/94
6	11/94

1995	
No.	RECOMENDACIÓN
1	1/95
2	2/95
3	3/95
4	4/95
5	6/95
6	10/95
7	15/95

1996	
No.	RECOMENDACIÓN
1	1/96
2	3/96

1997	
No.	RECOMENDACIÓN
1	2/97
2	4/97
3	11/97
4	12/97
5	13/97
6	15/97
7	16/97

NOTA: LAS RECOMENDACIONES SEÑALADAS SON LAS CUMPLIDAS PARCIALMENTE (TRAMITE)



DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
RELACION DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA
COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

1998	
No.	RECOMENDACIÓN
1	1/98
2	2/98
3	4/98

1999	
No.	RECOMENDACIÓN
1	1/99
2	2/99
3	3/99
4	7/99

2000	
No.	RECOMENDACIÓN
1	2/2000 (NO ACEPTADA)
2	3/2000
3	5/2000
4	7/2000 (NO ACEPTADA)
5	8/2000
6	9/2000

NOTA: LAS RECOMENDACIONES SEÑALADAS SON LAS CUMPLIDAS PARCIALMENTE (TRAMITE)

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los países escandinavos como Suecia, Finlandia, Noruega, contribuyeron en la creación de la figura del Ombudsman, como una institución tendiente a corregir los errores y excesos de la administración pública, a favor de los gobernados, señalando un precedente fundamental para la creación de las instituciones protectoras de Derechos Humanos en el mundo contemporáneo.

SEGUNDA.- La tradición liberal inglesa y francesa sustentada en el racionalismo filosófico de la época, creó los catálogos de derechos humanos, influyó en sus procesos revolucionarios y son precisamente los constructores de los sistemas normativos vigentes de sus países y una influencia para el mundo moderno.

TERCERA.- La historia constitucional mexicana también refleja una importante tradición en la inclusión de derechos humanos y garantías individuales y a partir de la Constitución de 1857, se incluye también un mecanismo protector de las mismas, a través del Juicio de Amparo y la protección de la Justicia Federal.

CUARTA.- Adicionalmente a la figura del Amparo del Poder Judicial Federal como instrumento y órgano de protección de derechos humanos en México, han existido también organismos de protección de tales derechos a nivel Nacional y regional como han sido la Procuraduría de los Pobres en 1847, en el siglo XIX y en el siglo XX la Dirección de Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo

León, la Procuraduría de Colima, la Defensoría de los Derechos Universitarios, la Procuraduría de defensa de los indígenas en Oaxaca, la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, la Comisión de Derechos Humanos de Morelos, la Procuraduría Social del Distrito Federal.

QUINTA.- No obstante, la existencia de las instituciones que hemos mencionado en México prevalecía una práctica sistemática de violación a Derechos Humanos; en 1990 esta situación hizo crisis y obligó al Estado Mexicano a la creación de una institución protectora de estos derechos cuya inclusión constitucional fue realizada hasta 1992.

SEXTA.- En el México actual una de las Instituciones mayormente señaladas como violadora de Derechos Humanos ha sido el Ministerio Público, en sus diferentes ordenes, quien ha realizado prácticas violatorias como son: las irregularidades en la integración de la Averiguación Previa.

SÉPTIMA.- Los Ombudsman Federal y local del Distrito Federal, han emitido una cantidad considerable de quejas en contra del Ministerio Público Federal y local documentado en casos graves de violación a Derechos Humanos.

OCTAVA.- Resulta necesario fortalecer y perfeccionar las instituciones, entre ellas, el Ombudsman que para su fortalecimiento debe considerarse que sus recomendaciones tengan una mayor fuerza, debiéndose ampliar las facultades, sin entender por ello que sustituirá alguna autoridad en ejercicio de sus facultades, sino por el contrario para ser el órgano encargado de velar por los

derechos fundamentales en cualquier ámbito, todas estas medidas contribuirán a robustecer la institución protectora de los Derechos Humanos y, en consecuencia, a que exista mayor eficiencia en la tutela de los derechos fundamentales de la sociedad mexicana.

NOVENA.- Es indudable que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene que ser dotada de mayores facultades, debe ser respetada para poder desempeñar mejor su labor, como es: la de la defensa y respeto de los derechos humanos, que son todos aquellos privilegios que gozan los seres humanos por el simple hecho de serlo, con el propósito de hacer cumplir sus recomendaciones, sin necesidad de hacer coercitivas las mismas, dado que se perdería la esencia para la cual fue creada.

DECIMA.- Existe la necesidad de ampliar y enfatizar en la capacitación del personal sustantivo de la Procuraduría General Justicia del Distrito Federal, en materia de derechos humanos, a efecto de crear conciencia, así como elevar los niveles culturales, éticos, científicos y morales, buscando al mismo tiempo la conducta del personal; lo cual se refleja en su actuación para con la población; con la finalidad de que se obtenga el respeto irrestricto de los derechos humanos.

DECIMA PRIMERA.- En México existe una grave crisis de credibilidad y un profundo sentimiento de inseguridad debido a que han sido incapaces de controlar la delincuencia y no solo eso, sino que han estado involucradas ellas mismas en la comisión de delitos y violación de derechos humanos.

DECIMO SEGUNDA.- De lo anterior se desprende que, el Ministerio Público debe de tratar con mayor respeto a las víctimas de los delitos y defender sus derechos humanos, debiendo acatar las recomendaciones del Ombudsman, para corregir dichas violaciones y que de manera pronta y expedita se haga justicia, iniciándose así de una vez por todas una cultura de respeto a los Derechos Humanos.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCIÓN	1
 CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL OMBUDSMAN Y LOS DERECHOS HUMANOS	 8
 1.1. ORIGENES DEL OMBUDSMAN EN:	
1.1.1. Suecia	8
1.1.2. Francia	8
1.1.3. Inglaterra	12
1.1.4. Estados Unidos de Norteamérica	15
 1.2. ORIGENES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	 20
1.2.1. La Procuraduría de los Pobres de 1847	20
1.2.2. La Dirección de defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León	21
1.2.3. La Procuraduría de Colima	22
1.2.4. La Defensoría de los Derechos Universitarios	23
1.2.5. La Procuraduría de Defensa de los Indígenas en Oaxaca	26
1.2.6. La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero	28
1.2.7. La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes	28
1.2.8. Comisión de Derechos Humanos de Morelos	29
1.2.9. La Procuraduría Social del Distrito Federal	30

CAPITULO SEGUNDO. EL ORIGEN DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 31

2.1.	LA CREACIÓN DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	31
2.2.	LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL D. F.	33
2.3.	DESARROLLO DE LA COMISION DE LOS DERECHOS HUMANOS	34
2.3.1	La inclusión Constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	34
2.3.2.	La naturaleza jurídica de la Comisión de los Derechos Humanos	36
2.4.	Estructura, función y atribuciones de la Comisión de los Derechos Humanos	38
2.5.	EL OBJETO DE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS	48
2.6.	COMPETENCIA DE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS	49
2.7.	CASOS DE INCOMPETENCIA DE LA COMISION DE LOS DERECHOS HUMANOS	52

CAPITULO TERCERO. EL MINISTERIO PUBLICO 55

3.1.	CONCEPTO DE MINISTERIO PUBLICO	55
3.2.	EL OBJETO DEL MINISTERIO PUBLICO	63
3.3.	MARCO JURÍDICO	64
3.3.1.	Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	65
3.4.	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN MÉXICO	69

3.5.	BASES LEGALES DE LA ACTUAR DEL MINISTERIO PUBLICO	73
3.6.	DILIGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO COMUN	74

**CAPITULO CUARTO. LAS COMISIONES DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y SU RELACION
CON EL MINISTERIO PUBLICO 79**

4.1.	LA QUEJA ANTE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS POR ACTOS VIOLATORIOS DEL MINISTERIO PUBLICO	86
4.2.	FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LA QUEJA	88
4.2.1.	De oficio	88
4.2.3.	Por queja presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos	88
4.3.	EL PROCEDIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ANTE UNA QUEJA.	89
4.4.	FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA QUEJA	94
4.4.1.	Prescripción	94
4.5.	DETERMINACIONES DE LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS	95
4.5.1.	Recomendaciones	95
4.5.2.	Recursos	99
	4.5.2.1. Recurso de Queja	100
	4.5.2.2. Recurso de Impugnación	101
4.6.	LA REPERCUSIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LAS COMISIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS	102
4.6.1.	Responsabilidad de los Servidores Públicos	104

4.6.1.1. Responsabilidad Administrativa	104
4.6.1.2. Responsabilidad Penal	110
4.7. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES HECHAS AL MINISTERIO PÚBLICO	117

ANEXOS

CONCLUSIONES	121
INDICE	125
BIBLIOGRAFÍA	129

BIBLIOGRAFÍA:

1. AGUILAR, Cuevas, Magdalena
Manual de Capacitación de Derechos Humanos.
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, 206 pp.
2. AGUILAR, Cuevas, Magdalena
El Defensor del Ciudadano. Ombudsman.
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1990
3. BIRARD, Campos, Germán
Teoría General de los Derechos Humanos.
Edit. U.N.A.M., México, 1989, 452 pp.
4. CARPIZO, Mcgregor, Jorge
Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, 32 pp.
5. CARPIZO, Mcgregor, Jorge
Derechos Humanos y Ombudsman.
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, 259 pp.
6. CASTRO, Juventino, V.
El Ministerio Público en México.
Edit. Porrúa, México, 1990
7. DE PINA, Vara, Rafael
El Ministerio Público en la investigación del delito.
Edit. Limusa, México, 1991.
8. Documentos y Testimonios de 5 siglos. Derechos Humanos.
(Compilación) s/n. Comp.. Edit. Comisión Nacional de Derechos
Humanos, México, 1987, 271 pp.
9. El Ombudsman Judicial perspectivas internacionales (Memorias).
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, 901 pp.
10. FRANCO, Villa, José
El Ministerio Público Federal.
Edit. Porrúa, México, 1985.

11. FIX, Zamudio, Héctor
La Defensoría de los Derechos Universitarios y la Institución del Ombudsman en Suecia.
Edit. U.N.A.M., México, 1986,
12. FIX, Zamudio, Héctor
La función Constitucional del Ministerio Público.
Edit. Porrúa, S.A., México, 1978,
13. GARDUÑO, Garmedia, Jorge
El Ministerio Público en la investigación de los Delitos.
Edit. Limusa, S.A. de C.V., México, 1991.
14. GARCIA, Maynez, Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho.
Edit. Porrúa, México, 1980, 443 pp.
15. JIMÉNEZ, Cabrera, María Teresa
La protección de los Derechos Humanos en México.
(Tesis) ENEP-Acatlán, U.N.A.M., México, 1993.
16. LARA, Ponte, Rodolfo
Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano
Edit. Porrúa, México, 1993, 271 pp.
17. MARTINEZ, Garnelo, Jesús.
La investigación Ministerial Previa.
Edit. Porrúa, México, 1999, 2060 pp.
18. OSORIO, Nieto, César Augusto
La Averiguación Previa.
Edit. Porrúa, México, 1999, 651 pp.
19. OLEA, Franco, Pedro.
Manual de Técnicas de Investigación Documental para la enseñanza.
Edit. Esfinge, México, 1988, 221 pp.
20. QUINTANA, Roldan, Carlos
y SABIDO, Peniche, Norma D.
Los Derechos Humanos.
Edit. Porrúa, México, 1998, 471 pp.
21. RABASA, Gamboa, Emilio
Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México.
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, 367 pp.

22. ROCATTI, Mireille
Los derechos Humanos y la exposición del Ombudsman en México.
Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, 96 pp.
23. ROWAT, Donald, C.
El Ombudsman el defensor del Ciudadano.
Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, 462 pp.
24. SALOMÓN, Delgado, Luis Ernesto
El Ombudsman.
Edit. Universidad de Guadalajara, México 1992, 259 pp.
25. SIERRA, Guzmán, Jorge Luis. et al.
La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Edit. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., México, 1991,
26. VENEGAS, Álvarez, Sonia
Origen y devenir del Ombudsman ¿ Una Institución encomiable?
Edit. U.N.A.M., México 1992, 148 pp.
27. VERA, Ryan
El Ombudsman en México.
Edit. Universidad Iberoamericana, México, 1992, 111 pp.

REVISTAS:

1. CARPIZO, Jorge. ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, Serie Folletos Comisión nacional de Derechos Humanos, México, Núm. 90/5, 1990, 39 pp.
2. "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos". Gaceta Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Núm. 90/0, 1 de agosto de 1990, pp. 6-8.
3. GARCIA, Ramírez, Sergio, "Actualidad de los Derechos Humanos en materia penal. Derechos Humanos y Sociedad contemporánea", Cuadernos del Instituto de Investigaciones jurídicas, Núm. 10, enero-abril de 1989, 269 pp.
4. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. "Séptimo Informe Anual de labores".

LEGISLACIÓN:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
4. Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.
5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
6. Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
8. Reglamento Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.