



UNIVERSIDAD LATINA S.C.
CAMPUS CENTRO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

“DISQUISICIÓN DE LA INFLUENCIA Y ALCANCES DEL
OMBUDSMAN NACIONAL, EN LA ACTUACIÓN DE LOS
ÓRGANOS POLICIAOS”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

C. FRANCISCO URIEL VALLEJO PÉREZ.

ASESOR: LIC. ANTONIO MANUEL VEGA ROJAS

ENERO DE 2006



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.

Al Gran Arquitecto del Universo;

Gracias a D I O S, que ha sido la luz que a guiado mi camino hasta el lugar donde he llegado, y me ha brindado la oportunidad de prepararme jurídicamente para enfrentar adecuadamente las disyuntivas del sendero de la vida.

A mi abuela, mi madre, mi esposa y mi hija;

Gracias a ustedes, por el amor incondicional y entrañable que siempre me han demostrado, así como por su apoyo y respaldo en los momentos en que lo he necesitado, ya que cada una de ustedes han sido el motivo de mi superación.

A mis maestros, familia y amigos;

Les agradezco los conocimientos, consejos y estimación que me han brindado, ya que su aliento me ha impulsado a luchar por mis metas con mayor entusiasmo, por lo que espero que alguna vez la vida me permita retribuir su apoyo.

CAPITULADO

- Introducción

- Capitulo I Breve reseña histórica de la evolución de los Derechos Humanos.

1.1	Ricardo Corazón de León	3
1.2	Juan Sin Tierra	5
1.3	Independencia de Estados Unidos de Norteamérica	9
1.4	La Revolución Francesa.	12
1.4.1	El tercer Estado se proclama Asamblea Nacional.	13
1.4.2	Hundimiento del absolutismo.	14
1.4.3	Francia se fracciona en municipios autónomos	16
1.4.4	Abolición de los privilegios por la constituyente.	16
1.4.5	Proclamación de los derechos del hombre.	17
1.4.6	Reacción de la Corte y la Agitación Popular.	18
1.4.7	Francia proclama una constitución monárquica liberal e individualista	19
1.5	Acontecimientos relevantes de la historia Mexicana.	29

- Capitulo II Origen del Ombudsman Nacional en México

2.1	Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Republica Mexicana.	36
2.2	Naturaleza del Ombudsman Nacional.	38
2.3	Objetivo del mencionado Organismo.	40
2.4	Fines de la CNDH.	41
2.5	Marco Jurídico.	46
2.5.1	Constitución	47
2.5.2	Tratados Internacionales.	54
2.5.3	Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	59
2.6	Restricción de Materias.	66

- Capitulo III Del procedimiento que implementa la Comisión Nacional

3.1	Inicio del procedimiento ante la mencionada Comisión Nacional.	70
3.2	De las funciones que realizan las Visitadurias Generales	73
3.3	Del seguimiento de las quejas formuladas ante el Ombudsman.	93
3.4	Las diversas formas en que se concluye la queja.	97
3.5	Inconformidades.	101
3.6	Recurso de queja.	102
3.7	Recurso de Impugnación.	103

- Capitulo IV Casos prácticos relacionados con el tema en comentario.

4.1 Caso #1, del seguimiento que se le dio a una queja presentada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la cual se señala a elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Policía Federal Preventiva y Procuraduría General de la Republica, como autoridades presuntamente agraviantes de Derechos Humanos, por la detención de tres ciudadanos por posesión y comercio de droga (marihuana y cocaína) 106

4.2 Caso #2, de la investigación que se llevo a cabo en el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 (Cefereso 1), con motivo de una denuncia que se formulo por un presunto homicidio culposo de un interno de dicho centro. 107

Conclusiones 134

Bibliografía 148

INTRODUCCIÓN

En la época contemporánea los organismos protectores de los derechos humanos han cobrado una gran relevancia por las funciones que realizan para procurar los derechos fundamentales ante los abusos de autoridad, o arbitrariedades cometidas por servidores públicos, ya que el mismo significado de la palabra Sueca “Ombudsman” lo refiere, es un mediador o protector del pueblo, que vigila el respeto a las prerrogativas del hombre, sin embargo y como todo órgano público tiene sus alcances y limitaciones, mismas que analizaremos durante el desarrollo de la presente investigación, así como las funciones que se realizan desde la recepción de las quejas, su investigación y la determinación correspondiente del caso planteado. En ese orden de ideas, es menester señalar que los abusos de autoridad y arbitrariedades cometidas por servidores públicos se ven con mayor frecuencia reflejados por la actuación de las Corporaciones Policiacas, ya que en el desempeño de las atribuciones que legalmente tienen encomendadas llegan a vulnerar los derechos esenciales de las personas, por lo que dichos organismos encargados de observar el cumplimiento a los derechos del hombre, intervienen con el objeto de llevar a cabo una investigación relacionada con los hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos, y determinar si existen evidencias que acrediten o no la violación a sus derechos fundamentales, para que emita en su caso el convenio, recomendación o acuerdo de no responsabilidad correspondiente.

En esa tesitura, y a fin de que podamos comprender de una manera más práctica la materia que nos ocupa, analizaremos brevemente la evolución de los derechos humanos, para conocer las circunstancias en que surgen dichos derechos, y como se van regulando para formar parte de una norma, de igual manera estudiaremos el origen de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el procedimiento que implementa para atender las quejas recibidas, y las alternativas que tiene para concluir el asunto planteado, además que conoceremos con dos casos prácticos la manera en como se desarrolla el procedimiento y la actuación de la mencionada Comisión dentro del mismo.

Capitulo I

Breve reseña histórica de la evolución de los Derechos Humanos.

Breve reseña de la evolución de los Derechos Humanos.

Es importante, dar una breve reseña histórica, de cómo se han constituido a lo largo de la evolución de la humanidad los derechos humanos, es decir, ¿cuáles son los orígenes?, y ¿Cómo es que se instituyen y transforman?

Todos sabemos que los derechos humanos son algo intrínseco de cada uno de los hombres que existen en el mundo, ¿porque?, porque es un conjunto de principios e ideales, a los que cada una de las personas tiene derecho, derecho a la vida, libertad, a la igualdad ante ley y sus autoridades o instituciones, y a la seguridad jurídica, así como a expresarse sin ningún temor, etc.... Son una infinidad de principios y virtudes, pero por desgracia, no siempre se ha mantenido esta postura. La humanidad, tal como si fuera un niño pequeño ha ido madurando a base de muchas caídas y tropiezos, las situaciones y el desarrollo del mundo, ha tenido que pasar por diferentes estados, simplemente en la edad media, se creía en que cierta parte de la población de un país no tenía derecho ni siquiera a poderse llamar ser humano, el poder de un rey, era la voluntad de Dios en la tierra, sabemos de antemano que no solo ha pasado en esa época, sino que por desgracia este tipo de acontecimientos se han repetido continuamente, se repite y se repetirá a lo largo de la historia de la humanidad cuando la gente no tome conciencia de los acontecimientos históricos que han llevado a la humanidad a un sin número de enfrentamientos en pos de los derechos más elementales.

Sin embargo no perdamos la esperanza, de que como en el siglo de las luces se den grandes pasos, como el reconocimiento de tales derechos y más aún se pongan en vigor en todo lo que sea posible. Es por esta razón, que me parece indispensable comenzar a comentar de una manera simple, lo que son los acontecimientos que considero más importantes a lo largo de la historia y que generan el nacimiento real y perceptible de los derechos del hombre.

Sin duda alguna comenzaremos a relatar, la historia de lo que fue el comienzo de los derechos fundamentales del hombre.

1.1 Ricardo Corazón de León

Tercer hijo de Enrique II de Inglaterra, ostentaba los títulos de duque de Aquitania, Normandía y conde de Anjou. Una de sus más destacadas hazañas fue lograr que el conde de Toulouse le prestara homenaje en 1175, lo que acrecentó su poder y le abocó a una guerra con sus hermanos. En 1174 participó con su madre y sus hermanos en la gran rebelión contra su padre, el cual invadió sus dominios y le obligó a pedir perdón. Volvió a rebelarse contra Enrique II en 1188, cuando el rey planeó dividir la herencia entre Ricardo y su hermano Juan sin Tierra; en esta ocasión, Ricardo se alió con el rey de Francia, Felipe Augusto, al cual prestó homenaje feudal por sus dominios en el continente, combatiendo luego unidos contra Enrique hasta hacerle reconocer a Ricardo como único heredero.

En 1189 al morir su padre Enrique II y sus hermanos mayores se convirtió en duque de Normandía y Anjou, heredando por consecuencia la corona de Inglaterra, para que posteriormente deshiciera su alianza con el monarca francés. Durante su reinado contrajo nupcias con Berenguela de Navarra. El reinado de Ricardo se caracterizó por la política expansiva de Inglaterra, por lo cual paso la mayor parte de su reinado fuera de ésta, su obsesión era la Cruzada de la Cristiandad contra Saladino, que acababa de tomar Jerusalén; por lo que junto con el emperador alemán Federico I Barbarroja y el rey Felipe Augusto de Francia se convirtió en uno de los jefes de la tercera cruzada, así, consiguieron tomar Messina, Chipre en 1190 y Acre en 1191, aun que no pudieron conquistar Jerusalén, Acre fue invadida en un mes, logrando ese mismo año la importante victoria de Arsuf contra Saladino, que posibilitará la toma de Joppa.

Tal situación provoco que Ricardo se desentendiera de la monarquía inglesa y de sus intereses en el continente europeo, sin dejar aún lado que tuvo que malvender el patrimonio real para financiar la Cruzada, y poner en grave riesgo sus territorios continentales al enemistarse con Francia (no estalló la guerra de momento, por estar los dos reyes igualmente comprometidos en la Cruzada).

De camino hacia Palestina, Ricardo se detuvo en Sicilia para asegurar los derechos de su familia en aquella isla frente a las pretensiones del emperador

(Tratado de Mesina, 1190), en dicho lugar tuvo continuos enfrentamientos con los cruzados alemanes y franceses, sin conseguir su objetivo de tomar Jerusalén. Muerto Federico I y habiendo regresado a Francia Felipe Augusto, Ricardo concluyó una tregua con Saladino que garantizaba a los cristianos el libre acceso a los lugares sagrados de Jerusalén y la posesión de Acre. Intentó volver a Inglaterra evitando a sus muchos enemigos, pero no le fue posible, al naufragar su barco cerca de Venecia y ser reconocido su disfraz en Viena. Cayó prisionero del emperador Enrique II, que le obligó a pagar un fabuloso rescate para dejarle libre (1194).

Posteriormente Ricardo fue apresado en Austria durante poco más de un año por Leopoldo de Austria, un viejo enemigo ya que, tiempo atrás en las cruzadas, Ricardo había cometido faltas graves contra él y su estandarte. A principios de 1193, Ricardo fue transferido a la custodia del emperador Enrique VI, quien obtuvo el pago de 100.000 marcos a cambio de su liberación, que su hermano Juan no quería pagar, pero que su madre le obligó a hacerlo.

Durante su ausencia de Inglaterra, la administración funcionó notablemente bien, acrecentado su prestigio como monarca gracias a sus conquistas de Tierra Santa. En 1194 logró Ricardo llegar a Inglaterra, a su regreso fue coronado de nuevo en Winchester, pero duró muy poco allí, ya que su deseo de seguir conquistando le llevó a tierras francesas, donde debió luchar contra Felipe Augusto por recuperar los territorios continentales tomados por éste durante su ausencia. Los últimos años de su vida los dedicó a la construcción de la fortaleza de Château-Gaillard sobre el Sena.

Ricardo falleció en 1199, cinco años después de su regreso a Inglaterra y de su segunda coronación, en el asedio al castillo de Châlus, en el Limousin, herido por una flecha envenenada, donde luchaba ayudado por sus hombres zapadores que se dedicaban a excavar un túnel bajo el castillo para conseguir que se desplomara, un hombre que había permanecido apostado en una de las atalayas y que había sido el blanco de todas las flechas, pero sin que ninguna le hiriera porque se protegía con una gran sartén, lanzó una flecha sobre Ricardo, hiriéndolo en su hombro izquierdo, cerca de las vértebras del cuello.

Según se cuenta cuando el rey recibió aquella herida, no lanzó ningún suspiro ni queja, ni dejó que ningún sufrimiento se marcara en su rostro o en sus gestos, y aún que se le aplicó con sumo cuidado todo tipo de emplastos ninguna tuvo efecto, por lo que poco a poco la herida comenzó a ponerse negra y a hincharse cada vez más. Ricardo sabía que ya no tenía salvación, y envió una carta a su madre, en la que dispuso que su cerebro, sangre y entrañas fuesen enterrados en Charroux; su corazón, en Rouen; y su cuerpo en Fontevrault, a los pies de su padre. Murió el 6 de abril, el martes antes del Domingo de Resurrección, 10 días después de haber sido herido.

Es importante señalar que durante el periodo de Ricardo Corazón de León se empezaron a establecer los derechos a la propiedad, los cuales primero fueron enfocados a garantizar el patrimonio de la nobleza, ya que como se narra con anterioridad Ricardo obtuvo las propiedades que se encontraban en los territorios de Aquitania, Normandía y Anjou, conforme a los títulos que le confirieron, situación que en la actualidad se ha modernizado, toda vez que ahora se adquiere un bien inmueble a través de un título de propiedad que emite el Estado para garantizar la legítima posesión, y no por medio de un título nobiliario que antes respaldaba un estatus social y una determinada jurisdicción, en la que se ejercían los derechos feudales.

1.2 Juan Sin Tierra

Perteneciente a la dinastía Plantagenet, era el quinto hijo de Enrique II, quien le dejó sin territorio en el reparto de la herencia (de ahí procede el sobrenombre que le puso su propio padre). Sin embargo, pronto se hizo de un patrimonio y se convirtió en un importante señor de vasallos. Durante el reinado de su hermano, Ricardo Corazón de León, demostró una gran ambición de poder, conspirando en cuantas ocasiones se le ofrecieron (por ejemplo, en la ausencia del rey cuando marchó a las Cruzadas). Al morir Ricardo en 1199, Juan se proclamó rey de Inglaterra, título que tuvo que defender luchando contra su sobrino Arturo de Bretaña, cuyos derechos dinásticos apoyaba el rey de Francia, Felipe Augusto. Juan derrotó a Arturo y le hizo ejecutar en 1203; pero tuvo que

seguir luchando contra múltiples enemigos hasta el fin del reinado. Sostuvo una guerra casi continua contra Francia por los feudos ingleses en el continente.

La liquidación del Imperio angevino colmó la paciencia de amplias capas de la sociedad inglesa contra el tercer Plantagenet, por lo que Juan Sin Tierra se vio obligado a suscribir (15 de junio de 1215) los "Capitula que barones petunt", lo que ahora llamamos la "Carta Magna", pagando las consecuencias de múltiples errores, de algunos, desde luego, no era el responsable exclusivo, sin embargo como precedentes del documento, debemos considerar que a lo largo de los siglos XI y XII Inglaterra había conocido gobiernos fuertes y hasta tiránicos, pero también gobiernos débiles, ambas situaciones potenciaron una costumbre en que las fuerzas vivas del país pidieron a los reyes en el momento de su coronación la jura de una carta de libertades. Tal juramento lo realizó Enrique I en 1100 al suceder a su hermano Guillermo II, desaprobando la conducta de su predecesor, por lo que se comprometió a gobernar de acuerdo con las viejas leyes de Eduardo el Confesor, reformadas y mejoradas por Guillermo el Conquistador. Años más tarde, Esteban de Blois concedió dos cartas: una en 1135 y otra en 1136. Enrique II suscribió otra carta en 1154 en la que garantizaba a la Iglesia y a sus vasallos los privilegios y libertades "que mi abuelo Enrique garantizó y concedió". En ese orden de ideas los barones que enfrentaron a Juan Sin Tierra no carecían de precedentes para exigir a su señor ciertos privilegios o prerrogativas.

Antes de que Juan fuese coronado, ya había ido acumulando problemas en el interior y el exterior de Inglaterra, desde el rescate pagado para liberar a su hermano Ricardo, y las gravosas campañas en Francia hicieron crecer un descontento al que en 1205 se sumó la Iglesia, derivado de la sucesión a la sede primada de Canterbury para la que el rey apoyó al obispo de Norwich Juan Grey y Roma a Esteban Langton. Motivo por el cual en 1209, Inocencio III excomulgó al rey e invitó a abandonar a aquellos obispos que aún le eran fieles, lo que obligó a Juan a ceder, aceptando en mayo de 1213 el primado de Langton e infeudaba Inglaterra al pontificado por medio de un tributo de mil marcos anuales, con ello Juan apaciguaba el estamento eclesiástico pero no lograba granjearse la amistad de la baronía. Por lo que con motivo de la campaña que desembocaría en

Bouvines, se negó a servir en la hueste del rey so pretexto de que la costumbre feudal no les obligaba a acudir a operaciones en el continente.

Tales enfrentamientos debilitaron a Juan, por lo que quiso exigir un escudaje a aquellos barones que no habían participado en su desafortunada aventura francesa, provocando una inquietud entre el feudo inglés, para derivar en una acción bélica, que marcharía hacia el sur con ánimo de ajustar cuentas con el rey. Los sectores moderados, arzobispos de Canterbury y Dublín, Guillermo el Mariscal, condes de Salisbury, Verenne y Arundel, acabaron por imponer su criterio, cuyo sentimiento terminó plasmado en el documento que pasa a ser el origen de las libertades políticas del pueblo inglés.

La Carta Magna, con 63 artículos en redacción definitiva, garantizaba en primer lugar las libertades de la Iglesia en Inglaterra, y la posesión de sus derechos y privilegios. Una veintena de cláusulas, de forma total y algunas otras parcialmente confirmaban los privilegios estrictamente feudales de la baronía inglesa, con lo que se protegía a los herederos de feudos, la limitación de las ayudas feudales, amplias garantías procesales para evitar abusos de la justicia real, así como varios artículos más que hacían referencia a la administración y regulación de multas, garantías contra los arrestos arbitrarios y obligatoriedad de los oficiales de conocer las leyes del país. Algunos artículos eran puramente circunstanciales y hacían referencia a los rehenes tomados por el monarca a señores ingleses, a Alejandro de Escocia y a Llewelyn de Gales, para que la Carta finalizara con artículos en los que se aseguraba el cumplimiento de todo lo acordado y un universal perdón por todas las faltas cometidas a lo largo del periodo de hostilidad. Pese a todo, Juan no se sintió ligado al contenido de este texto, ya que en esa oportunidad contó con el apoyo de Inocencio III quien se considero postergado por la baronía inglesa en su papel de árbitro supremo del conflicto, por lo que la guerra entre el rey y la feudalidad británica se reanudó, en ese contexto la baronía inglesa fue apoyada por Luis, primogénito de Felipe Augusto, por lo que la muerte en 1216, con escasa diferencia de tiempo, entre Juan e Inocencio logró calmar la situación.

El heredero real, Enrique, era un niño de pocos años contra el que la baronía no tenía ninguna contienda pendiente. El nuevo papa, Honorio III, era mucho más prudente que su predecesor y contribuyó con su actitud a desactivar una situación que empezaba a ser explosiva. El legado papal Galón y el viejo Guillermo el Mariscal lograron que se suscribiera un acuerdo, Lambeth, que devolvía la paz a los espíritus. La Carta Magna se mantenía como una importante conquista para salvaguardar la "ley del país", cuyos ordenamientos pretendían reducir las funciones del rey a las de un monarca feudal. El texto, por tanto, tenía poco de revolucionario por más de que se haya tratado de ver en él un primer paso de un sistema constitucional inglés, más aún, si ese texto ha gozado de una notable popularidad, hay que recordar que no fue único en su género, ya que no sólo contó en Inglaterra con los precedentes antes reseñados, sino que en el continente se promulgaron documentos en una línea similar a lo largo de una centuria, tales como lo fueron el de León en 1188 a la vez que se celebraban las primeras cortes de la historia hispánica, en Hungría de Andrés II en 1222; en Aragón de Pedro III en 1283 con el "Privilegio General", etc. Lo que de forma genérica podríamos definir como "cartas magnas" estarían en todo caso desprovistas de las generalizaciones y abstracciones de los textos constitucionales modernos, toda vez que estarían ceñidas a temas muy puntuales, domésticos y redactados en el único contexto.

Es importante destacar que conforme va transcurriendo la historia los abusos del poder se han ido frenando a través del reconocimiento de ciertos derechos y prerrogativas de los gobernados, tal y como se manifiesta en la época de Juan Sin Tierra en la que es obligado a otorgar diversas garantías a la aristocracia, así como lo habían hecho paulatinamente sus antecesores, a efecto de que se frenaran los excesos de los monarcas, y así proteger el patrimonio de los nobles, sin olvidar que los campesinos, artesanos, plebeyos, etc., continuaban siendo la clase más vulnerable, sin embargo podemos considerar que a medida en que los señoríos limitaban el poder del rey, también se reflejaba a las clases marginadas la posibilidad de exigir el reconocimiento de ciertos derechos.

1.3 Independencia de los Estados Unidos de Norte América

Entre las causas que favorecieron y precipitaron el desarrollo industrial, se encuentran dos importantes el entorpecimiento que para el intercambio de mercancías entre Europa y los Estados Unidos significaban los bloqueos derivados de las guerras europeas; y otra la tarifa aduanera de carácter proteccionista que Norteamérica puso en vigor en 1814, para proteger su naciente industria textil. Los tejidos de algodón que empleaban a 45,000 personas en 1803, y en 1815 a 130,000.

El cultivo de algodón hizo la prosperidad del Sur, la industria del Norte, y la exportación impulsó la creación de una flota mercante, la cual originó la marina de guerra para defender la ya antes mencionada. El inmenso territorio del centro del continente se abre a la iniciativa de los americanos, cuya población alcanza en 1815 cerca de 6 millones de habitantes blancos. Al desarrollarse la República ha cobrado conciencia de si misma, sentimiento nacional que se consolidó a medida que la situación internacional se hizo más difícil, ya que se deja de ser pro-francés o pro-inglés para ser americano.

La guerra, al cerrar casi toda Europa a la navegación neutral, hizo que el Congreso, en el año de 1807, a fin de evitar conflictos que pudieran ocasionar el contrabando, prohibiera a los barcos americanos tocar en puertos extranjeros, ante los 6 millones de anglosajones que se han instalado en Canadá y en los Estados Unidos, las colonias de España y Portugal, representan, en 1800, una población de 17 millones de habitantes, pero contrariamente a lo que sucedía en los Estados Unidos, donde de cada cien habitantes se cuentan 80 blancos, estos, en las colonias españolas y portuguesas, no representan mas que una minoría de la población; solo hay 3 millones de blancos, contra 8 millones de indios, 5 millones de mestizos, y 800,000 esclavos negros.

En el año de 1776, surge en América del Norte un gran movimiento armado, y como resultado de éste se independizan del imperio inglés las colonias que se habían visto obligadas a vivir bajo el yugo de la potencia que las dominaba, derivado de ello se llevo a cabo la promulgación de la declaración de Virginia, aprobada el 12 de junio de 1776 (1). Es en esa constitución, se aluden por

primera vez a los derechos del hombre, declarando como principios naturales las garantías que toda persona humana debe gozar bajo la protección del Estado.

En 1781, la primera constitución estadounidense, se presentó en forma de un documento muy corto, en el que los trece estados contraían en ella una unión perpetua a la vez que constituían una Confederación llamada “Estados Unidos de América”, cada estado conservaba su soberanía, para que los intereses generales fueran debatidos en un Congreso, compuesto por los delegados, que eran nombrados por la legislatura de cada Estado. Dicho Congreso tenía, él solo, el derecho a declarar la guerra y firmar la paz, concluir las alianzas y los tratados de comercio, contratar empréstitos y arbitrar los conflictos entre los estados que lo constituyen. El consentimiento de por lo menos nueve estados era necesario para tomar las decisiones en ámbito financiero o militar, en el resto de los casos solo eran necesarios siete. Fuera de las sesiones existía un comité permanente, que no podía introducirse enmienda alguna si no había sido ratificada por las legislaturas de todos los Estados.

1.-Remolina Roqueni Felipe, Declaraciones de Derechos Sociales. Primera edit. México 1998. Edit. Digraf. P. 11

En ese orden de ideas es interesante destacar que la revolución de independencia de los Estados Unidos, estuvo conformada por una multitud de motivos que impulsaron a diferentes grupos a participar en ella, propietarios de plantaciones, grandes comerciantes, trabajadores asalariados urbanos y pequeños propietarios rurales, que tenían intereses muy distintos, y solo algunos motivos coincidían en los derechos humanos, así como en una mayor igualdad. Los ciudadanos estaban más interesados en proteger su derecho de propiedad, contra los impuestos británicos como frente al radicalismo norteamericano, por ejemplo, el derecho a expropiar las tierras indígenas, era uno de los derechos que según los colonos blancos, los británicos defendían en forma vacilante, sin embargo y a pesar de todo la revolución Estadounidense, fue una revolución en nombre de la libertad.

Y así lo proclamaron al mundo los autores de la Declaración de Independencia, después de todo era una revolución, que reafirmaba con el mayor rigor no solo que “todos los hombres nacen iguales” sino también que los

gobiernos se han instituido entre los hombres para asegurar “la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad” y que si alguna vez un gobierno llega a ser “destrutivo respecto a esos fines”, pasa a ser “un derecho del pueblo modificarlo o abolirlo.” Por lo que la revolución, no solo es legítima sino también obligatoria.

Los nuevos Estados Unidos de América, nacidos de una revuelta, contra la madre patria, legitimados por una constitución escrita, que afirmaba ser un conglomerado social intencionalmente constituido, que creaba un gobierno que contaba con el “consentimiento de los gobernados”, reforzados por una carta de derechos que instituía protecciones contra ese mismo gobierno, apareciendo para sí mismos y para Europa, como un faro de esperanza, de racionalismo y de posibilidad humana. La libertad que predicaba parecía ser triple; es decir la libertad del individuo frente al Estado y todas las instituciones sociales (sobre todo la libertad de palabra); la libertad de grupo contra otros grupos más poderosos (libertad de religión), y la libertad del pueblo en su conjunto frente a cualquier control exterior (independencia).

La declaración de Virginia, refiere Sánchez Agesta, “es un hito en la formación del concepto moderno del Derecho constitucional; tiene una frescura, una ingenuidad entusiasta e incluso una belleza en su enunciación escueta de los principios que los colonos norteamericanos creyeron que eran la base de un gobierno, que debe figurara como un texto histórico.” Sin embargo no esta de más mencionar que a pesar de este hecho, quedo viva la institución de la esclavitud. Fue entonces, mientras tanto en Europa se gesto el gran movimiento de la revolución francesa, siendo las causas la difusión de las ideas liberales, la desigualdad de deberes y derechos en las clases sociales y el absolutismo real, que llevo al extremo de querer normar la conciencia de la sociedad.

En concatenación a lo antes expuesto, nos podemos dar cuenta que la independencia Americana fue una revolución de intereses en la que los ciudadanos establecidos en América no permitieron que el yugo Británico continuara disponiendo de su destino, sin embargo este movimiento no alcanzo los extremos de una verdadera evolución humana, en la que se tocaran las fibras más sensibles de las verdaderas necesidades del hombre, ya que solo buscaban

liberarse del dominio exterior pero en el interior seguían socavando los derechos del hombre, toda vez que los señores principalmente continuaban en posesión de esclavos, quienes les representaban el sostén esencial de sus negocios, ya que sin esta fuerza se verían impedidos o limitados a seguir cultivando y cosechando sus enormes extensiones de territorio, por que no sería lo mismo que los esclavos tuvieran derechos que les permitieran elegir con quien trabajar, a obligarlos a trabajar como sus dueños quisieran, lo que permitió violentar los derechos del hombre hasta que Abrahán Lincoln, decreta la abolición de la esclavitud y concluye al interior la revolución que se había gestado.

1.4 Revolución Francesa

El 5 de Mayo de 1789, tres concepciones políticas se enfrentaban entre si, el absolutismo monárquico, que deseaba concentrar los poderes en manos del Rey, cuya soberanía era otorgada por la gracia de Dios; las clases privilegiadas, que eran sostenidas por los parlamentos y las cortes soberanas, las cuales pretendían imponer a la monarquía el respeto a “las leyes fundamentales del reino”, es decir, del orden establecido y la oposición liberal, que reclamaba la instauración de la igualdad civil por la derogación de los privilegios, y el advenimiento de un régimen representativo que sustituyese a la monarquía absoluta de derecho divino por un estado monárquico constitucional, basado en el principio de la soberanía de la nación.

1.4.1 El tercer Estado se proclama Asamblea Nacional.

La lucha se entablo entre la oposición liberal y los defensores de las clases privilegiadas, el tercer Estado exigía que los tres órdenes celebrasen sus reuniones conjuntamente y que el voto se hiciese por cabeza, sin embargo los aristócratas abogan por mantener la división tradicional de los Estados en tres órdenes, y que se reunieran y votaran por separado. El rey, que hubiere podido jugar el papel de árbitro entre los privilegiados y el tercer Estado, se mantuvo ajeno al debate, por lo que después de seis semanas de discusiones, el tercer estado hizo caso omiso de la oposición de la nobleza y del clero, afirmándose como único representante de la nación, por lo que se erigió en Asamblea Nacional

(17 de junio) y sus miembros prestaron juramento de no separarse, hasta después de haberse establecido una Constitución para el reino. Dada la magnitud del evento el clero termina uniéndose al tercer estado (en cuyo seno se hallaban ampliamente representadas las ideas liberales), tal y como se reflejó en la votación en que se tomó dicha decisión, en la que por gran mayoría se determinó la adhesión de la Iglesia a la Asamblea Nacional, que acababa de anunciar su resolución de transformar Francia en una monarquía constitucional, ante esta amenaza, el rey reaccionó, para que el 23 de junio dispusiera que los diferentes órdenes de los Estados generales recomenzarán al día siguiente las sesiones en sus cámaras respectivas.

La nobleza y una parte del clero obedecieron, pero los miembros del tercer Estado afirmaron su voluntad de continuar celebrando sus sesiones como Asamblea

Nacional, advertido de tal actitud, el rey se limitó a decir “bien que se quede”, por lo que en dichas circunstancias el absolutismo se confesaba vencido, y una vez victoriosa la Asamblea Nacional vio como volvía a ella la mayoría del clero a la que se unieron 47 diputados de la nobleza, para que el 27 de junio, tras aceptar el hecho consumado, el rey dio orden al clero y a la nobleza de que se unieran al Tercer Estado para constituir la Asamblea Nacional.

La Asamblea Nacional se erige en constituyente, la revolución liberal se había realizado, la unión de los tres órdenes en una misma asamblea anunciaba el advenimiento de la igualdad civil, por lo que el rey sanciona la misión que la Asamblea acababa de imponerse, a efecto de dotar a Francia de una Constitución, para ceder a los representantes de la Nación el poder legislativo. En el futuro, las reformas procederían de la Asamblea y no del rey, en ese orden de ideas la soberanía pasaba a la nación, representada por los diputados elegidos. La Asamblea Nacional, consagrando la profunda revolución que acababa de realizarse, se erigió en Constituyente el 9 de julio.

El rey pareciendo no darse cuenta de la importancia de estos acontecimientos y ganado de nuevo por la influencia de la corte, creyó que aún era posible dar marcha atrás, destituyendo a su ministro Necker, sospechoso de

liberalismo, para sustituirlo por el aristócrata Breteuil, partidario de resistir frente a las nuevas ideas, y de hacer un despliegue de tropas en los arrabales de París.

1.4.2 Hundimiento del Absolutismo

Ante tal disposición inmediatamente el pueblo parisiense reacciono contra el absolutismo, el Comité de Vigilancia, creado por los electores, declaró que debía de sustituir el Ayuntamiento de París y organizó a toda prisa una milicia ciudadana, para la que requiso armas en medio de una efervescencia popular, misma que presiono al gobernador de la Bastilla para que entregara el armamento que se le pedía, su negativa provocó que la guardia ciudadana, apoyada por los obreros del barrio de Saint-Antoine, se amotinara y asaltara el 14 de julio de 1789 la antigua fortaleza que servía de prisión al Estado, y que el populacho diera muerte al gobernador de esta, por lo que en vez de reprimir la revuelta, Luis XVI rehusó empeñarse en una lucha sangrienta contra sus súbditos y se presento ante la Constituyente para anunciar la retirada de sus tropas y la vuelta al poder de Necker.

El 17 de julio, aceptando el nuevo régimen, Luis XVI se traslado a París y fue recibido por el Ayuntamiento que acababan de constituir ilegalmente los “electores” del que Bailly, presidente de la asamblea Constituyente, había sido elegido alcalde, mientras que la milicia ciudadana, organizada espontáneamente, le rendía honores bajo el mando de La Fayette. La escarapela tricolor, en la que se juntaban el color blanco del rey con los colores rojo y azul de la ciudad de París, fue enarbolada allí por primera vez. Aquel mismo día la Constituyente recibió el homenaje del Parlamento de París, del Tribunal de Cuentas y del Tribunal de Subsidios, a los que se uniría poco después el homenaje de la Universidad, después del rey, las corporaciones del país reconocían la soberanía nacional encarnada en la Asamblea.

Días más tarde, el Ayuntamiento de París se transformaba en una institución legal, y las sesenta sesiones electorales de la capital, elegían, de acuerdo con el sufragio sencitario (2), que había sido establecido para elección de diputados por París en los Estados Generales, un Ayuntamiento integrado por 122

concejales, elegidos entre lo mas distinguido de las clases burguesas, intelectual y mercantil.

La toma de la bastilla y los sucesos políticos que siguieron tuvieron enorme resonancia en todo el país, al pretender oponerse el nuevo régimen, para después ceder ante una revuelta callejera, sin mostrar el menor gesto de resistencia, el rey permitió ver que el absolutismo era solo una fachada hueca y que la monarquía había perdido la dirección de los acontecimientos.

2.-Tulard Jean, Francois Jean, Historia y Diccionario de la revolución Francesa. Edit. Cátedra, Madrid 1989. p. 346

La oligarquía sobre la cual se apoyaba la monarquía de derecho divino se encontraba escindido en la nación, y la consecuencia fue un repentino hundimiento de las instituciones monárquicas.

1.4.3 Francia se fracciona en municipios autónomos

La carencia de instituciones se manifestó de manera súbita en todos los órganos de la autoridad, y por ende la anarquía se extendió por Francia, provocando por consiguiente disturbios que engendro la ausencia de autoridades, lo que trajo como consecuencia un viento de pánico. El campo dejo de abastecer a la Ciudad, y por todas partes la población rural exigió la abolición de los derechos feudales que, con suma torpeza algunos nobles intentaban reforzar, pero por lo contrario otros renunciaron inmediatamente a sus derechos, ya que los que se negaron a ceder fueron objeto de asaltos, seguidos de pillaje y asesinatos. En las grandes ciudades como Lyon, Amiens, Burdeos, Dijón, Nantes; Ruan y Montpellier los electores siguieron el ejemplo de los de París, obligando a los ayuntamientos a compartir el poder con delegados nombrados por ellos, y al cesar en sus funciones los magistrados reales y las tropas que en numerosos sitios habían dejado de recibir sus pagas, se amotinaron.

Ante la ausencia del Estado, muchos ayuntamientos se vieron obligados a sustituirlo para ponerle remedio a las más urgentes necesidades de la administración, así como para asegurar el orden y la seguridad, por todas partes se crearon milicias ciudadanas, lo que causo que Francia se dislocara en

municipios autónomos que de manera espontánea se federaban alrededor de los grandes centros urbanos.

1.4.4 Abolición de los privilegios por la constituyente

El movimiento de emancipación que se manifestaba en la clase rural precipitó los acontecimientos, para que la noche del 4 de agosto, el Constituyente derogara las prestaciones personales, la servidumbre y los derechos feudales usurpados por el Estado; justicia, caza, pesca, regalías y peajes, para establecer que los campesinos podrían redimir sus censos en doce anualidades, proclamado así la igualdad de todos los franceses ante los impuestos. Los diputados renunciaron a sus prerrogativas financieras (3), a las inmunidades urbanas, a las corporaciones y a sus privilegios económicos, los magistrados repudiaron la banalidad de los cargos, lo que ocasionó que cuando la Asamblea suspendiera la sesión, en medio del mayor entusiasmo, el antiguo régimen había sido derrocado, se atribuyendo al rey el mérito de la inmensa reforma que acababa de efectuarse, por lo que fue proclamado de manera solemne “Restaurador de la Libertad Francesa”

1.4.5 Proclamación de los derechos del hombre

La Constituyente decidió hacer preceder la Constitución, cuya elaboración se había impuesto, de una declaración hecha “para todos los hombres, para todos los tiempos, para todos los países”; y que pudiese servir de ejemplo al mundo. La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Constituyente el 26 de Agosto de 1789, la cual comienza con este preámbulo:

“Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente en todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los

actos del poder Legislativo y los del poder Ejecutivo, pudiendo ser comparados en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean mas respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, en el futuro fundadas sobre principios simples e indiscutibles, se encaminen siempre hacía el cumplimiento de la Constitución y de la felicidad de todos”

3.- Ibíd.; p. 352

Como consecuencia, la Asamblea declaraba, “en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los derechos del hombre y del ciudadano. Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos; la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión son derechos naturales e imprescriptibles; toda soberanía reside esencialmente en la nación; la libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a otro; la Ley es la expresión de la voluntad general, y todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir personalmente, o por sus representantes, a la formación de las Leyes; todos los ciudadanos son iguales ante la Ley; nadie puede ser acusado, detenido, encarcelado sino en los casos determinados por la ley, y de acuerdo a las formas en ella prescritas; nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito: nadie puede ser inquietado por sus opiniones; todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre que haya de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley; los impuestos que los ciudadanos deben consentir libremente tendrían que repartirse por igual entre ellos, y conforme a sus posibilidades; la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración; considerando a la propiedad un derecho inviolable y sagrado, por lo que nadie podrá ser privado de ella si no es cuando la necesidad pública legalmente constatada, lo exija y mediante una justa y previa indemnización”.

1.4.6 Reacción de la Corte y la Agitación Popular.

La revolución liberal, individualista y burguesa que triunfaba, provocó dos oposiciones: la de la nobleza cortesana, para quien el nuevo régimen aparecía

como una verdadera ruina, y la de la plebe de París, que había sido mantenida al margen de las asambleas electorales de 1789, y cuya situación económica era cada vez más precaria como consecuencia de la escasez de alimentos, del alza de precio del pan, ocasionada por la desorganización del comercio, principalmente del trigo.

La agitación popular, que comenzara con el motivo de la toma de la Bastilla, no había cesado de perturbar París, se había pasado del plano político al social, ya que la falta de pan, provocó que el pueblo llegara a asesinar al intendente de París y a varios oficiales encargados del abastecimiento de la capital, a quienes acusaban de acaparadores. En el barrio de Saint-Antoine fueron saqueadas algunas fábricas, por grupos comandados con jefes populares entre los que se destacaba Marat, Danton, Camilla Desmoulins y Roberpierre, quienes, fuera de la Asamblea intentaban organizar motines callejeros para la consecución de reformas radicales y de carácter democrático, lo que ocasionaba en algunos nobles temerosos, como el Conde de Artois, hermano del Rey abandonaron Francia, la inmigración. El rey se resistía en ratificar los decretos del 4 de agosto, al grado de redactar una protesta contra las concesiones que le habían sido arrancadas, al tiempo en que se formaba en torno al conde Artois, una corte de refugiados en Turín, quien contaba con la protección del Rey de Cerdeña, Víctor Amadeo III, en dicha corte se establecía un comité para organizar en las fronteras francesas, la acción contrarrevolucionaria.

1.4.7 Francia proclama una constitución monárquica liberal e individualista.

En medio de grandes dificultades, tanto políticas como sociales, el Constituyente realizó con un profundo sentido de la realidad una obra constructiva que debía ser de Francia una monarquía constitucional. La Constitución, cuyo anteproyecto estaba ya terminado en Julio de 1790, representa la culminación de una doble evolución histórica que, a partir del siglo XII llevaba a la sociedad Francesa paso a paso hacia el triunfo del individualismo y a un sistema político fundado sobre la soberanía nacional.

Dotado de todas las libertades, el individuo llega a ser el centro de un nuevo sistema jurídico y político que procede del modo de pensar del siglo XVIII (sobre todo de Hume, Locke, Montesquieu y Rousseau), pero que representa también el estado final de la emancipación individual que ha proseguido en todo el Occidente a través de la Edad Media y de los tiempos modernos.

La parte esencial de la Constitución de 1791, es la declaración de los derechos del hombre, y el régimen que ella instaura no es otra cosa sino la aplicación a los diversos poderes del estado. Desde el punto de vista político, la Constitución se inspira en los principios preconizados por Montesquieu, es decir, que no es producto de una ideología teórica, sino la obra razonada de un idealismo realista, que consagra como fundamento del régimen la separación de los poderes hasta entonces concentrados en la persona del soberano, y deja de confundirse al rey con el Estado, por consiguiente las finanzas del Estado serán en lo sucesivo distintas de los recursos del Rey.

El soberano es quien ostenta el poder ejecutivo, que ejercita por medio de 6 ministros responsables, nombrados y depuestos por él. Posee igualmente la iniciativa diplomática, nombra a los embajadores y a los jefes militares. El poder de legislar pertenece a la Asamblea Legislativa, que con carácter permanente, inviolable e indisoluble, es elegida por períodos de dos años y representa la soberanía nacional.

Frente al poder legislativo el Rey, investido de una función moderadora, posee sobre sus decisiones un veto suspensivo cuyos efectos pueden alcanzar solo a dos legislaturas, es decir, durante 4 años. El veto real no puede, sin embargo, aplicarse en materia fiscal, sin que fuere posible que el Rey impidiese que se manifieste la soberanía Nacional en tal terreno.

El poder judicial desligado del poder ejecutivo, es ejercido por jueces electos, inamovibles e independientes. En cuanto a las demás, la Constitución no hace más que llevar hasta el límite racionalizándolos los principios que informaban desde el Siglo XVI las reformas reales, para que todos los órganos

complejos y complicados que la tradición había dejado subsistir, en la administración y en la organización judicial sean suprimidos.

En materia administrativa, el principio de la supresión de los antiguos principados feudales, fue generalizada, las antiguas provincias son suprimidas, creándose en su lugar 83 departamentos divididos en distritos; la reforma judicial, realizada de Enrique II a Luis XIV es sistematizada; en materia civil, se organizó en cada departamento una Justicia de Paz y en cada distrito un tribunal, contra el que se podía apelar ante el tribunal del distrito vecino, de igual manera fueron suprimidos los parlamentos, de los que se desconfiaba por la oposición conservadora, aunque renacerían más tarde bajo la forma de Tribunales de Apelación, pero de una manera reformada. En materia criminal, el Ayuntamiento fue encargado de jugar las faltas, el Juez de Paz los delitos, y el Tribunal departamental los crímenes. Se abolió la tortura y los derechos del inculpaado fueron rodeados de garantías destinadas a protegerle contra cualquier arbitrariedad, este aparato judicial fue coronado por dos tribunales nacionales, un tribunal supremo, para los asuntos de materia civil o criminal y un tribunal superior para los asuntos de orden político.

Con estas reformas se acentuó una honda evolución en el concepto de justicia, ya que si en la Edad Media la Justicia representaba esencialmente la vindicta pública, durante el siglo XVII la monarquía había dictaminado que al lado de la culpabilidad pudiesen admitir circunstancias atenuantes, que introducían una tendencia de equidad como primer principio jurídico, además de concederse plazos al deudor, y el perdón al desgraciado. La Constitución de 1791 bajo la influencia del concepto individualista que la inspira, marca un notable progreso en este concepto, la Justicia no representa ya, una medida de defensa y de seguridad para la sociedad, sino el castigo para el culpable que infrinja la ley. La indagación de la culpabilidad que sitúa antes que el interés social, el respeto de los derechos del individuo, constituye la base de la Justicia.

El carácter social del nacimiento del sistema judicial de Francia es reflejado ampliamente, pues el nombre de Justicia de Paz, lo indica elocuentemente; la sociedad ya no interviene tan solo para castigar, sino que su función debe

consistir en establecer la paz, allanar e impedir los conflictos, gracias sobre todo al papel conciliador y arbitral de que están investidos los jueces de paz.

En materia financiera, el Constituyente establece la igualdad del impuesto que la monarquía había intentado establecer desde el Siglo XVII. La contribución territorial, aplicada indistintamente a todos los propietarios es mantenida como fuente esencial de los ingresos del Estado, a los que hay que añadir una contribución industrial, comercial, personal y mobiliaria, las cuales fueron creadas por la monarquía.

Tanto en el plano económico, como en el político, la Constitución marca la culminación de las ideas del liberalismo que triunfaban a fines del Siglo XVIII, las corporaciones que habían sido conservadas por la monarquía por razones fiscales fueron suspendidas, y acabada la tarea ya iniciada por los reyes, de suprimir las aduanas y peajes interiores. La prohibición de gremios y huelgas, que fueron promulgadas por Colbert, se mantuvieron ahora justificadas por razones liberales.

En resumen, tanto en materia judicial como administrativa, financiera y económica, la Constitución de 1791 marca la cima de una larga evolución hacia el individualismo, la centralización y la unificación, de que había sido capital e instrumento la monarquía desde hace siglos.

Los principios que contiene la Carta Magna son introducidos como nuevos conceptos de los poderes y la función de éstos. Si la monarquía absoluta tiene su origen en la acumulación de los poderes del rey, y la razón del ser de todo el sistema administrativo, político y judicial del país, es el fortalecimiento de la autoridad real, para la constitución de 1791 el origen de los poderes reside en la Nación, y la razón de ser de los servicios administrativos y judiciales consiste en asegurara a los ciudadanos ciertos derechos que el Estado debe garantizar. No cabe duda que la monarquía había desarrollado continuamente el carácter individualista del derecho, pero esta tendencia había tenido como finalidad la destrucción de los organismos feudales, señoriales, o sociales que constituían un obstáculo para la omnipotencia del Rey, reduciendo a la sociedad a una

colectividad de individuos sometidos por igual a la autoridad monárquica, en cambio la constitución de 1791, con el principio individualista constituyó una finalidad en si mismo, ya que no es el Rey el centro del derecho, es decir el estado, sino el individuo. En el plano administrativo la Constitución reestableció la autonomía de los municipios, que había sido suprimida por la monarquía.

Desde 1484, los Estados Generales habían sido elegidos por sufragio de todos los franceses, en dos grados. Las poblaciones que constituían el tercer estado se reunían en el campo por parroquias y en las ciudades por secciones, sin distinción de fortuna para elegir en ellas a los “electores” quienes a su vez designaban a los diputados del tercer estado en los Estados Generales, mas como el voto en los Estados Generales se hacía por órdenes, el Tercer Estado no intervenía en las decisiones de los Estados Generales, mas que en una proporción igual a la del clero o a la de la nobleza, es decir que no representaba legalmente mas que a un tercio del reino y su voto estaba condicionado por las otros dos órdenes. Al suprimir las órdenes la Constitución de 1791 anuló casi por completo la importancia del clero y de la nobleza, y el tercer estado, absorbiendo a las antiguas clase privilegiadas llegó a ser por sí solo el representante de la Nación, pero al mismo tiempo negó el derecho de voto a los franceses que no poseían nada. El sufragio universal introducido por la monarquía fue sustituido por un sufragio censitario que como en Inglaterra y en América reservaba el voto a los propietarios. La constitución devolvía así a los nobles en su calidad de terratenientes, una parte de la influencia que perdieron por la supresión de privilegios. En lo sucesivo los franceses ya no estarán divididos en privilegiados y no privilegiados, sino en propietarios y no propietarios. Y únicamente los primeros serán los activos y gozarán del derecho de ser electores y a ser elegidos.

Los no propietarios solo serán ciudadanos pasivos, igual a los propietarios en derechos civiles pero privados de los derechos políticos.

De todas las potencias europeas, Inglaterra a fines del XVIII, era la que mas había evolucionado, política, social y económicamente. Las guerras de la revolución y del Imperio no modificaron su estructura. Su único resultado, desde el punto de vista político, fue detenerla en su evolución liberal. Se imponía una

reforma en el sistema parlamentario inglés, basado en leyes que se remontaban al siglo XIV. La guerra contra las colonias de América, sublevados le habían retrasado, y las de la Revolución y el Imperio la habían aplazado indefinidamente, por consiguiente el esfuerzo de guerra unido a la defensa interior contra la idea revolucionaria llegada de Francia, incitaron al Estado a adoptar una actitud autoritaria, el régimen de extranjeros fue sometido a una rigurosa vigilancia policíaca, la libertad de prensa y de reunión sufrió ciertas restricciones y algunas sociedades políticas fueron disueltas. La Revolución Francesa no ejerció apenas una influencia directa sobre Inglaterra Parlamentaria y liberal, puesto que los principios constructivos de la revolución ya se habían realizado en la isla. Por lo contrario, las constantes guerras que el Reino Unido libró para oponerse a la hegemonía continental de Francia y asegurarse el dominio de los mares ejercieron sobre su historia una acción decisiva. Inglaterra fue la gran beneficiada de las guerras de la revolución y del imperio, ya que ellas le dieron la supremacía sobre todos los mares la flota inglesa que en 1802 tenía 202 navíos de línea y 177 fragatas, contaba en 1814 con 240 navíos y 317 fragatas, tripuladas por 147,000 marinos, con este apoyo Inglaterra pudo construir un inmenso imperio colonial y preparar la conquista del continente hindú, Londres se transformo en centro financiero del mundo, y su industria llego a ser la mas poderosa.

En 1814, la gran Bretaña es la mayor potencia del mundo, dispone de los capitales mas importantes y posee la industria mas productiva, y los establecimientos que posee en Asia, África, Oceanía y América, unidos a la metrópoli por la mas numerosa de las tropas mercantes, van a permitirle jugar un papel mundial cuyas bases serán su supremacía marítima, la potencialidad de su capitalismo y el liberalismo de sus instituciones.

“A Francia correspondió la bella misión de crear o dar la formulación definitiva de la filosofía política y jurídica que habría de servir de fundamento a la democracia individualista y liberal, de rodear ese pensamiento de un sentido de universalidad y de humanismo, que le convirtió en la religión de la libertad”. (4)

Es menester comentar que en los siguientes párrafos, retomaremos algunos de los puntos antes mencionados, porque consideramos interesante

entender la revolución francesa desde un punto de vista más filosófico que histórico, a efecto de comulgar los ideales del liberalismo con la tendencia proteccionista de los derechos humanos por parte del Ombudsman.

Las obras de Montesquieu, Voltaire, Sieyès y Rosseau, en concatenación con las ideas encabezadas por Diderot y D'Alambert, influyeron poderosamente en el grupo de intelectuales burgueses. En París durante los últimos meses del año 1778, salieron a la luz innumerables escritos, proclamas y llamamientos, con la finalidad de buscar un cambio en el orden jurídico político, entonces existente, en Francia los nobles no se dedicaban a la industria ni al comercio, estas actividades eran delegadas a los plebeyos, de igual forma también se encargaban de los trabajos agrícolas, los nobles, tampoco pagaban impuestos fijos al erario, exigían a la población rural contribuciones por servicios y ayudas, impuestos de tránsito, de aduanas, etc. Los nobles por su parte desempeñaban cargos públicos, militares o diplomáticos, vivían en el palacio de Versalles y obtenían del rey lo que necesitaran para conservar su rango, lujo y ostentación, como es de imaginarse, el alto clero tampoco pagaba impuestos, el bajo clero sin embargo, sufría y sentía junto con los obreros la exclusión de la nobleza.

Los impuestos establecidos en forma arbitraria, la decadencia de la agricultura, la carestía en los bienes de consumo de primera necesidad, fueron la causa de la crisis económica que trajo consigo el movimiento revolucionario.

4.-Tulard Jean, Francois Jean, Historia y Diccionario de la revolución Francesa. Edit. Cátedra, Madrid 1989. p. 402

La corona se oponía a la libertad de conciencia, puesto que solo aceptaba la religión católica, como la verdadera, a la libertad de imprenta, al censurar los libros, escritos y folletos que se querían publicar, está fue otra de las causas que origino la revolución, fundada en el derecho que se tiene a la revolución, cuando la injusticia, el despotismo y las precarias condiciones económicas llegan al grado de que las instituciones políticas y jurídicas no encuadran dentro de las condiciones objetivas de vida de un pueblo.

El 5 de mayo de 1789 se reúnen en Versalles los diputados y en su discurso Luis XVI delimita el campo de acción, donde se les va a permitir discutir

sobre problemas financieros, pero sin tocar temas políticos y que interfieran con la corona o la autoridad real, es por esta razón que se constituye la Asamblea Nacional, ya que el rey impone un freno a la libertad de expresión, con tal acción. Lo que permite afirmar la postura de la Asamblea Nacional, ya que ellos representan al 96% de la Nación, y por lo tanto sus deserciones son la expresión de la voluntad de las mayorías, a esta situación, el rey reaccionó mandando cerrar la sala de reuniones, queriendo suprimir la recién formada Asamblea; es entonces cuando los diputados, indignados por tal acontecimiento se reúnen en la sala del juego de pelota, y juran solemnemente no separarse mientras no quedara formalmente dictada la Constitución del Reino, por lo que la mayor trascendencia realizada por la Asamblea fue el haberse declarado poder constituyente, con facultades para elaborar lo que sería la primera Constitución francesa.

En la sesión del 9 de julio de 1789, el diputado Mounier, en su carácter de presidente del comité encargado de redactar la Constitución, dio lectura a un informe, donde se encuentra la siguiente conclusión:

“La declaración es una expresión pura del pensamiento rousseauiano y en ella se da la unión de la dialéctica del *Discurso sobre la desigualdad y el Contrato Social*, por lo tanto, la unión entre el pensamiento democrático, defensor de la igualdad de todos los hombres, tema que Rousseau dedujo del Concurso de la Academia del Dijon, y el liberal principio que el autor de la Nueva Elisa, tomo del amor a la libertad de los filósofos enciclopedistas de la Ilustración; o con otras palabras, la igualdad y la libertad como los derechos naturales primarios y como fundamento de la sociedad nueva que anunció en el Contrato Social.”(5)

Jorge Jellinek ha sostenido que la Declaración de los Derechos Franceses esta tomada en su conjunto de los Bills of Rights or Declarations of Rights, de las repúblicas independizadas de Inglaterra. Sin embargo Mario de la Cueva lo ha refutado afirmando “...ante todo, porque el título de la primera posee el sentido universal de la filosofía del siglo de las luces. Lo que expresó en la formula derechos del hombre y del ciudadano, denominación imposible para los Estados de la Unión Norteamericana, que dejaron viva la esclavitud, quiere decir, que

negaron la universalidad; en segundo lugar porque la declaración de 1789, es una afirmación conjunta de los derechos del ciudadano y de los del hombre, lo que significa, que al mismo tiempo que se reconocieron los derechos de la libertad personal, se proclamó la igualdad ciudadana, a efecto de que la Ley, fuente única de las atribuciones de los poderes públicos, se dictara por la totalidad de los hombres que formaban la nación; y finalmente, porque la Declaración es la culminación de un proceso revolucionario, que se inicio a lo largo del reinado de Luis XVI, y porque, según la explicación de Marx, una revolución no puede explicarse por el conocimiento que algunos pensadores tuvieron de un documento extranjero.

Creemos que la grandeza de la Declaración, y lo que hizo de ella el espíritu vivo del derecho universal de los pueblos y de los hombres a la libertad, está en ese reconocimiento de los derechos naturales del hombre y en haber elevado la democracia, como forma política de vivir, a uno de ellos”(6).

5. Remolina Roqueni Felipe, Declaraciones de Derechos Sociales. Prmera edit. México 1998. Edit. Digraf. P. 14

6.-Ibíd., p.28.

En ese tenor y como lo habíamos referido con anterioridad, aún y cuando la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica fue anterior a la Revolución Francesa, es indudable que ambas se desarrollaron en circunstancias completamente diferentes que les imprimió un sello particular que hizo la diferencia

entre ambas; por una parte la independencia Norteamericana se llevo a cabo a efecto de desligarse de la tutela inglesa que obstruía la apertura comercial, industrial, política y financiera de los residentes en el continente americano, lo que denota cierta tendencia, a beneficiar solo algunos sectores de ese País. Lo que por el contrario no sucedió con la Revolución Francesa, ya que en esta se suprimieron los privilegios y prerrogativas del rey y la nobleza, dotando a la Nación de una absoluta igualdad en cuanto a derechos civiles, además que garantiza a los gobernados ciertos derechos que las autoridades o instituciones estaban obligados a respetar, así como la notable reforma que se implemento en

los sistemas judicial, administrativo y político, sin olvidar que dicho pensamiento en esencia homogenizó la universalidad de los derechos del hombre y del ciudadano.

En esta Declaración se consagra el principio de la soberanía nacional ya no residirá en la persona del rey, sino en la nación; los impuestos deberían aplicarse en forma equitativa; además que todos los ciudadanos tendrían derecho al desempeño de los cargos públicos, así como a la libertad de culto, imprenta, trabajo, manifestación y actividad de la persona, a la igualdad de los ciudadanos ante la ley, las garantías personales en caso de arresto y enjuiciamiento, el derecho de propiedad y de poderes, son algunos de los principios que se adoptan y que más tarde ejercerían gran influencia en el pensamiento filosófico y político del mundo occidental.

Ambas declaraciones políticas, la de 1776 y 1789, establecen diferentes que en el fondo coinciden, y en su conjunto colaboran en la evolución filosófica y política del mundo, permitiendo que sus movimientos sean tomados como punto de referencia en otras culturas, principalmente en la occidental, para exigir aquellos derechos naturales, inalienables e imprescriptibles del hombre, tales como la libertad, la igualdad de las personas ante la ley, la propiedad, la seguridad jurídica, y la resistencia a la opresión, que la libertad política consiste en la capacidad de hacer cualquier cosa que no perjudique al otro; que la ley es la expresión de la voluntad de la comunidad, que cualquier restricción de la libertad debe estar de acuerdo con la ley, y que la libertad de opiniones religiosas y el intercambio sin trabas de ideas y opiniones de cualquier índole se garantizan condicionados a la responsabilidad por cualquier perturbación del orden público.

1.5 Acontecimientos relevantes de la historia Mexicana

Es indudable que el pensamiento francés penetró hondamente en la conciencia de quienes habrían de pugnar por el establecimiento de documentos constitucionales que garantizaran, en su parte dogmática y orgánica, los derechos de la persona humana y la estructura del Estado Liberal. Así es como se presentan las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795. Así como las de las

provincias norteamericanas de Massachussets, de Connecticut, New Jersey, Pensylvania y Virginia, documentos conocidos ampliamente durante los movimientos de independencia de la América española.

Las dos colonias más pobladas eran la Nueva España (México) y Brasil, y las principales razas que poblaban el territorio en los tiempos coloniales, eran los nacidos en España; el criollo o los hijos de españoles nacidos en América; indio o aborígenes de América; negro el procedente de África. Tantas diferencias raciales, tienen una importancia fundamental, ya que destacan la gran diferencia entre la evolución de los Estados Unidos de Norteamérica y las colonias Españolas, los Estados Unidos cuando formaban su República, no ocupaban más que un territorio restringido en el que vivía una población anglosajona homogénea, los trece estados de la futura república, están organizados con instituciones coloniales casi parlamentarias, lo que les basta para transformarse en una nación independiente.

Ello no quiere decir que no fueren largas y difíciles, tanto la lucha bélica para independizarse de Inglaterra, como la lucha política para integrar las trece colonias en una sola nación, el conflicto armado con la metrópoli va de 1775 a 1789, y la lucha política para lograr la unidad se prolongó de 1776 a 1789, en el tiempo en que todos los estados adoptaron la Constitución.

Al contrario de los Estados Unidos, cuyas trece colonias originales formaban un bloque compacto, las grandes posesiones españolas en América, abarcaban una inmensa extensión y distintas regiones geográficas, la población presentaba diversidad de características étnicas, pero esa diversidad no imponía entre españoles, criollos, mestizos e indios, antagonismos políticos y sociológicos determinados, ya que en cada una de esas razas y castas existían, en mayor o menor proporción, liberales y absolutistas, que al extenderse y complicarse el movimiento de independencia de América, se transformaron en separatistas y realistas, por lo que a consecuencia de ello, las tendencias políticas y los ejércitos que en peleaban entre sí, se encontraban mezcladas las razas y castas.

Existían profundos antagonismos políticos entre liberales, partidarios de la independencia y absolutistas, que deseaban la continuación de régimen Español, en líneas generales, una parte considerable de la población de las ciudades estaba influida por las ideas liberales de la época, lo que por el contrario sucedía con la mayoría de los grandes terratenientes españoles, que se oponían a las ideas liberales, lo mismo que gran parte del clero, el cual ejercía gran influencia sobre los mestizos y los indios, debido a la actitud protectora y benévola que siempre había adoptado hacia ellos. La mayor parte de los indios y mestizos eran hostiles a españoles y portugueses, que los relegaban a condición subalterna. Por otro parte la escasez de medios de comunicación hacia difícil el intercambio entre las regiones de la costa y del interior, las grandes zonas continentales que obligaban a la división en virreinos y capitanías generales, estaban casi aisladas unas de otras, por lo que todos estos factores contribuían a la diversidad de ideales políticos y a la falta de unidad geográfica.

En estas condiciones, cuando estallo la guerra de independencia, las colonias quedaron escindidas en diversas tendencias liberales y absolutistas; los liberales querían hacer de las colonias una federación de estados independientes fundados en el principio de la soberanía nacional, y los absolutistas permanecer fieles a la dinastía española o instaurar un régimen autoritario, que garantice la preponderancia de los elementos absolutistas, ese violento conflicto de tendencias prolongó la lucha por la independencia y retraso la estabilización de las repúblicas que surgieron en ella.

Al saberse en México la abdicación de Fernando VII y la invasión de España por los franceses, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, propuso el 19 de julio de 1808, que no existiendo gobierno legítimo en la metrópoli, el gobierno de Nueva España recayera en sus propios organismos y en las clases que formaban, y que el virrey continuara provisionalmente en el cargo, a lo que el virrey estuvo de acuerdo con dichas propuestas, que eran apoyadas principalmente por los criollos, pero la Audiencia se opuso, secundada por la mayoría de los españoles que depusieron al virrey y lo sustituyeron por otro, entre los criollos se iniciaron varias conspiraciones con miras a un levantamiento, y en la noche del 15 y madrugada del 16 de septiembre de 1810 el sacerdote Miguel

Hidalgo se levanto en armas seguido de una multitud de indios que en pocos días llegaron a los 80,000, siendo su primer hecho de armas la Alhóndiga de Granaditas, a la que siguieron otras victorias.

Durante la guerra de independencia de la Nueva España, José María Morelos convocó a los personajes más connotados y distinguidos de la insurgencia para celebrar un Congreso en la población de Chilpancingo, con el objeto de redactar un documento Constitucional, para lo cual se dieron cita en la reunión del 13 de septiembre de 1813, para el día 14, el siervo de la Nación dio lectura a un documento que intituló *Los Sentimientos de la Nación*.

En él Morelos define perfectamente su pensamiento y sus concepciones políticas, se deshecha el principio de la monarquía para llegar al de la soberanía popular, desconociendo a Fernando VII, para que también se pudiesen establecer los principios que posteriormente habrían de aplicar los hombres de la Reforma en materia internacional, el de la autodeterminación de los pueblos y el de no intervención.

En el artículo primero de los Sentimientos de la Nación se rompe todo vínculo con la Corona española, a la que no se le reconoce mayor derecho, que los de una nación extranjera, señalando; “Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones”.

Morelos rompió con el mito del fernandismo, estableciendo como principios el de la representación popular y división de poderes: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de la Nación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

Los fines y objetivos de la guerra de independencia quedan definidos en el artículo undécimo: “Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno abatiendo al tiránico y sustituyéndolo el liberal, echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado en contra de esta Nación”

Y su pensamiento social se manifiesta, en artículo duodécimo, en el que establece la necesidad de una mejor distribución de la riqueza, sustentada en un Estado de Derecho, precepto que se encuentra coronado por los principios de igualdad y justicia: “Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejoren las costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

Una vez que la independencia destruyó las más arraigadas estructuras del sistema colonial, se presentó la caída de la base económica del país, en esa etapa México requería de una definición de su soberanía frente al exterior, así como la consolidación de una estructura política interna, se aceptaron como universales e inmovibles, las ideas que sostenían que correspondía al pueblo determinar su forma de gobierno, adoptando principios constitucionales y rechazando las tesis absolutistas y las de la soberanía divina, ambas postuladas como fundamentos políticos de épocas pasadas y superadas.

Las ideas filosóficas del liberalismo sobre sociedad y política, evolucionaron de lo romántico radical de principios del siglo XIX, a la filosofía constructiva que proporcionó un método constructivo y sistemático de la problemática social mexicana. Esta ideología se adaptó con facilidad a la situación prevaleciente en México a mediados del siglo XIX.

En el año de 1824, quedaron sentadas las bases de la democracia, la revolución buscaba legitimarse en la libre concurrencia social, a los campos de trabajo, en la posibilidad del intercambio, y en la delimitación precisa de los poderes públicos. Los primeros pasos estaban dados, al menos legalmente, para terminar con los monopolios de las corporaciones artesanales y con las prohibiciones de comerciar con los productos donde más beneficios se reportaban.

El trabajo empezaba a ser revolucionario, revolución que paradójicamente, no quedó registrada en los diversos informes que los mandatarios mexicanos

dirigieron a la nación recién constituida, ya que no se concedía mayor importancia, a explicar el modo de las relaciones entre patrón y trabajador, que habían surgido al liberarse las fuerzas productivas, entre capital y trabajo, siendo de gran importancia para el país, que las nuevas fuentes de producción necesitaban implantar fábricas e industrias, con esto se alentó a la migración de personas que vinieran a fecundar los campos de las desoladas planicies del territorio.

Por último México aporta al pensamiento filosófico, jurídico y político universal los principios esenciales de convivencia social, que esencialmente se resumen en la autodeterminación de los pueblos y no intervención, que como el Benemérito de las Américas podría definir con su celebre frase “Entre los individuos como entre las Naciones el respeto al derecho ajeno es la paz”.

Capitulo II

Origen del Ombudsman Nacional en México

Origen del Ombudsman Nacional en México

Es menester señalar en este apartado las circunstancias sociales, políticas y jurídicas en que se desarrollo en nuestro País la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de analizar la naturaleza, objetivo y fines que marcan los parámetros de actuación del Ombudsman Nacional, para que con ello logremos obtener una mayor perspectiva del tema.

2.1 Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Republica Mexicana.

El primer antecedente de ese organismo lo podría haber formado la procuraduría de los pobres de Ponciano Arriaga, la cual como su nombre lo dice se dedicaba a defender a los pobres de San Luis Potosí, de las arbitrariedades del ejercito o gobernadores (7), sin embargo, por lo que hace a los derechos humanos en nuestro pasado inmediato la iniciativa no partió del Gobierno Federal como normalmente se acostumbra sino que dicha defensa provino de los gobiernos de los estados y municipios desde donde se crearon organismos especializados en dicha defensa como lo fue el caso de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León (1983); la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986) y su similar en el Estado de Guerrero.

De mucha importancia resultó la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985) y la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes (1988).

Pese a estos esfuerzos no se advirtió en el país una mejoría sustantiva en cuanto al más efectivo respeto de los Derechos Fundamentales. El impulso crónico del problema se agudizo con motivo de los excesos cometidos en la lucha contra el

(7) Carpizo Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Editorial Porrúa. Pag. 12.

narcotráfico, de modo tal que se creó una autentica demanda social, que exigía al Estado acciones rápidas y enérgicas para hacer cesar esa situación y revertir tan perniciosa tendencia.

Es entonces que en el sexenio Salinista, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual desde mi particular punto de vista fue creada no tanto con el propósito de defender a los derechos humanos vulnerados por los abusos de autoridad; sino mas bien bajo presiones internacionales que fueran de carácter comercial o económico, así como también de la idea de limpiar la imagen y actuación de las instituciones como en el caso sucedió con la Policía Judicial Federal; por tal razón se crea dentro de la Secretaria de Gobernación una Dirección General de Derechos Humanos, encargada de atender las reclamaciones ciudadanas por violaciones a las garantías y prerrogativas fundamentales. Esta Dirección General constituye el antecedente más próximo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que el 6 de junio de 1990 saliera publicado en el Diario Oficial de la Federación la creación de un Ombudsman, primeramente como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, teniendo dicha Comisión la responsabilidad de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto a los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros. De manera muy específica se otorgó competencia a la Comisión Nacional para “elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos”.

La Comisión estaría a cargo de un Presidente nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal, asistido de un consejo, formado por personalidades de la sociedad civil de reconocido prestigio en el medio, y con la capacidad para proponer directrices y lineamientos para el trabajo de la Institución, por lo que con ese estatuto jurídico la Comisión Nacional empezó a laborar. Como seguramente sucede al arranque de cualquier Institución, el inicio de las actividades de la Comisión no resulto sencillo, ya que las criticas no se hicieron esperar, hubo quien consideró que su naturaleza de organismo desconcentrado restaría a la Comisión la independencia necesaria para cumplir auténticamente su responsabilidad; otros creyeron que la única misión del organismo sería maquillar

la imagen de México en el extranjero y unos más la vieron como una moda efímera.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tuvo una actuación muy breve como organismo desconcentrado ya que poco después de lo que fue su primer aniversario, el consejo de la Comisión Nacional dio instrucciones a su presidente para que se preparara un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, documento que el propio Consejo conoció, discutió y enriqueció, para que se presentara a la consideración del Presidente de la República, quien públicamente lo aceptó e impulsó a nivel constitucional, enviando el proyecto de reforma al Congreso de la Unión, a fin de "constitucionalizar" a la Comisión Nacional. Dicho proyecto fue aprobado por el Senado, la Cámara de Diputados y las Legislaturas locales de los Estados, para convertirse en parte de la Constitución Federal, habiéndose publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992.

De esta forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos logró su base constitucional poco después de un año y medio de su creación.

2.2 Naturaleza Jurídica del Ombudsman Nacional

Como lo mencionamos en los párrafos que anteceden la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encontraba ubicada dentro de la Secretaría de Gobernación como un órgano desconcentrado de la misma tal y como se puede apreciar en el artículo 1° del Decreto por el que fue creada dicha Comisión, en el que se apreciaba que "la CNDH es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación", asimismo se señalaba que " La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia".

Es importante aclarar que la desconcentración administrativa se daba sin salir de la relación jerárquica centralizada, conservando sólo ciertas facultades, pero sin desvincularse del Poder Central. Su posición de órgano centralizado lo obligaba a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen

autonomía orgánica, ni autonomía financiera, su situación se liga a la estructura del Poder Central.

La fundamentación de la desconcentración se puede apreciar en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicho artículo refiere que "Para la más eficaz atención y eficiente del despacho de sus asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine, en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La desconcentración de la Comisión se dio en la Secretaría de Gobernación, en virtud a la razón que se expuso en el Decreto del 6 de junio de 1990, en su penúltimo párrafo de su "considerando" al señalar que: "A la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones a promover la salvaguarda de las garantías individuales."

Queda claro que si esas acciones corresponden a la Secretaría de Gobernación sería ilógico, y hasta irracional, que se duplicaran las competencias, al crear al ombudsman nacional y establecer dos órganos con las mismas funciones. En consecuencia, lo correcto sería que a la CNDH correspondiera únicamente ser un órgano asesor de la Secretaría, en cuanto a la materia de derechos humanos.

Como ya se mencionó con anterioridad fue muy cuestionable ubicar al ombudsman dentro de la Secretaría de Gobernación como un órgano desconcentrado, y poco después de su creación se envió una iniciativa al Congreso para elevar a la CNDH a rango constitucional dándole autonomía para lo cual se tuvo que hacer la reforma correspondiente e incluirla en el artículo 102 Constitucional, para quedar como artículo 102 apartado A y B, en el primer apartado se habla de la organización del Ministerio Público mientras que en el segundo quedo insertada la Comisión Nacional.

En los términos de este acto, es que la naturaleza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será la de un órgano autónomo, y su responsabilidad es la de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

2.3 Objetivo del mencionado Organismo

Respecto del objetivo de la Comisión, es necesario analizar la Ley de la Comisión, así como su Reglamento Interior ya que en ambos ordenamientos jurídicos se aprecia claramente cuales son los objetivos de la Comisión Nacional; para tal motivo citare primeramente el artículo 2° de la Ley de la Comisión:

Artículo 2°. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto especial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

En el Reglamento Interior de la Comisión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992. En su artículo 1° es claro al mencionar que reglamenta a la Ley de la Comisión, y que tiene como objeto esencial la protección, observancia, promulgación, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

2.4 Fines de la CNDH

En cuanto al fin o fines de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se puede deducir que tiene como fin el vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, cuya definición se encuentra contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales, en las convenciones y tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Si se llegará a dar alguna violación a estos preceptos el ombudsman tiene facultades para hacer las investigaciones necesarias, y en su caso si se encontrase alguna violación a los Derechos Humanos emitir la recomendación correspondiente; aunque esto tiene sus cuestionamientos ya que al no tener facultades de sanción sólo puede emitir recomendaciones que podrán ser acatadas o no por la autoridad responsable.

Ubicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Para poder penetrar en la ubicación de la Comisión Nacional dentro de la Administración Pública Federal, nos permitiremos hablar de una forma más clara y resumida posible de lo que es la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, para así llegar a lo que son los organismos autónomos y el porqué se les llama de esta manera.

La estructura y funcionamiento de la Administración Pública en México se lleva a cabo en sus tres niveles de gobierno: el Federal, Estatal y el Municipal; pero solamente me enfocare al ámbito Federal, por lo que diré que la Constitución de nuestro país establece categóricamente el criterio descentralizante, al preceptuar que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal.

El objeto de que se este organizado de está forma es con el fin de cumplir con los cometidos y fines del Estado; se suelen enredar las cosas cuando hablamos de estos dos conceptos (fin y cometidos) por lo que aclaró que; la corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines, que es la concretación de los fines humanos, ya que este fin último conocido como "*bien común*", considera a toda la población; y se denomina así "*bien común*". El Estado tiene desde este punto de vista, que cooperar a la evolución progresiva de su población.

Sayagués Lasso, nos habla de los cometidos del Estado afirmando que son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales; Sayagués considera que los cometidos fundamentales son:

- 1.- Regulación de la actividad privada;
- 2.- Cometidos esenciales;
- 3.- Servicios públicos;
- 4.- Servicios particulares;
- 5.- Actuación en el campo de las actividades de los particulares;
- 6.- Justicia.

Los cometidos esenciales son:

- 1.- Defensa;
- 2.- Garantizar la independencia del Estado,
- 3.- Seguridad interior,
- 4.- Hacienda;
- 5.- Justicia, y
- 6- Relaciones exteriores.

Una vez mencionado lo anterior, procederemos a comentar respecto de la Administración Pública Federal, y para esto recordamos los elementos que integran al Estado, los cuales son: Población, Territorio, Gobierno y Soberanía. En ese orden de ideas, nos enfocaremos la atención a lo que es gobierno, en específico al Poder Ejecutivo; dicho Poder para su funcionamiento se organizará como lo menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Centralizada y Paraestatal.

En la parte Centralizada se considera a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y los organismos descentralizados, por su parte lo conforman las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, los organismos auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. Es a través de estos órganos que el Estado cumple con un gran número de sus fines y cometidos.

Esta forma de Administración se ve reforzada en su fundamentación por la Ley máxima de la unión que es la Constitución, en donde en su artículo 90 establece: La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, en el que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

El Ejecutivo Federal para ayudarse al despacho de los asuntos del orden administrativo, cuenta con 18 Secretarías más una Consejería Jurídica y con la Procuraduría General de la República. Los titulares de estas Secretarías son nombrados por el titular del Ejecutivo Federal; estas Secretarías se encargarán cada una de ellas de tareas específicas y se encuentran al mismo nivel jerárquico entre ellas.

Estas Secretarías, ya sea por lo delicado de sus tareas, por técnica, celeridad en los trámites, etc.; se han creado dentro de los mismos órganos que gozan de cierta libertad administrativa, a estos órganos se les denomina desconcentrados, los cuales no se libran de la jerarquía que los une a la administración centralizada, un ejemplo de estos órganos fue la propia CNDH, cuando formaba parte de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a la Administración Pública Paraestatal La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 45 señala, son organismos descentralizados, las entidades creadas por la Ley que para tal efecto emita el Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte.

A continuación veremos como se llega a la creación de los organismos denominados autónomos, desde fines del siglo XIX, se dio sobre todo en Francia y otros países europeos, para después trasladarse a otros países, especialmente de Latinoamérica y en particular a México, la creación de los organismos públicos descentralizados, que en su momento la práctica de los estados y la doctrina

consideró que tenían autonomía; así surgió el concepto de organismo público descentralizado y se llegó a sostener que tenían autonomía de gestión y presupuestaria; ya que en la década de los cuarenta surgió otro concepto más, que es el de desconcentración, en el que también se habla de autonomía de gestión.

Aplicado esto a la actividad administrativa, se estima que la autonomía se centra fundamentalmente en la no injerencia ni política, ni administrativa del gobierno Central en el manejo de los órganos autónomos, por esta razón creo que un concepto de autonomía es el que se encuentra expresado en la fracción VII del artículo 3° de nuestra Constitución Política que a continuación citaré un fragmento:

“Artículo 3° ... VII.- Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomías, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse así mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio... “

Un típico ejemplo de un organismo descentralizado autónomo, lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México que de acuerdo con los términos de su Ley Orgánica, es un organismo descentralizado, dicha autonomía universitaria fue ganada con el movimiento de huelga que realizaron sus estudiantes, terminando en 1929 con el otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional por el Gobierno de la República.

La Ley que consiguió la autonomía a la UNAM, fue promulgada el 9 de junio de 1929, partir de esa fecha, la institución tiene autonomía, que fundamentalmente consiste en que es una corporación pública del Estado con plena personalidad jurídica y que tiene por objeto la educación superior; la

formación de profesionistas; investigadores y la difusión de la cultura. Esta Ley fue derogada por la de 1944.

Se volvió a hablar de autonomía para el año de 1974 cuando se reformo el artículo 3º, fracción VII de la Constitución, para quedar como ya lo citamos anteriormente; de acuerdo con estas ideas, la UNAM y las Universidades que tengan autonomía otorgada por la Ley, son instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los Poderes Federales; que éstos no pueden imponerles determinadas conductas y que la autonomía no significa mas que cumplir con los objetivos encomendados a estas; pero no constituyen tampoco entidades soberanas dentro del Estado.

Con posterioridad a la UNAM en 1988, fueron surgiendo otros organismos que también se les llamo autónomos como son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con respecto a la Comisión de Derechos Humanos, puedo decir que fue creada en el mes de junio de 1990, como organismo desconcentrado de la Secretaria de Gobernación; posteriormente se realizó la reforma al artículo 102 de la Constitución añadiéndosele el apartado B. Su autonomía se ve reflejada en su Reglamento Interior, en el cual se hace referencia que la Comisión es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; contará además en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridades o servidor público alguno.

Es conveniente por último citar que tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como a los otros organismos autónomos no les es aplicable la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

2.5 Marco Jurídico

Es de suma importancia hacer hincapié en la esfera jurídica que reglamenta la actuación del Ombudsman Nacional, comenzando por la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos en que México a participado, así la ley de la multicitada Comisión, la cual reglamenta su organización, administración y funcionamiento, misma que a continuación se retomaran de una manera más enfocada a nuestro tema;

Sin duda la creación de la CNDH, desde sus inicios ha sido muy cuestionada, esta situación se agudizo de forma más amplia cuando la Comisión se elevo a rango constitucional ya que pone en tela de juicio su marco jurídico constitucional, así como su campo de acción y su duplicidad de funciones con otros medios de control ya existentes.

Por lo que concierne al campo de su acción las preguntas tampoco se hicieron esperar, debido a que es visible que las recomendaciones que expide no se nota que tengan un gran futuro ni trascendencia; por ello me permitiré hablar de su marco jurídico.

2.5.1 Constitución

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por Decreto de 5 de junio de 1990, expedido por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, con fundamento según el propio Decreto, en las facultades que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

La Comisión es el producto según creo de las circunstancias políticas nacionales e internacionales que se vivieron al principio del sexenio Salinista que abarco del año 1988 a 1994; la elección del Presidente de la República en este sexenio fue sumamente criticable, esto provocó, unido a muchos otros factores una imagen presidencial y en consecuencia un Gobierno deteriorada, débil, falto de credibilidad y carente del liderazgo que los cambios y las circunstancias que se avecinaban requerían. Esta mala imagen no solo se daba a nivel nacional sino que, más grave aún, era igual de negativa en lo internacional.

Las múltiples y reiteradas denuncias hechas por los organismos no gubernamentales protectores de los Derechos Humanos, tanto nacionales como extranjeros de una auténtica cascada de gravísimas arbitrariedades y violaciones de derechos fundamentales de todo género, pero de modo principal las relaciones con las áreas políticas del Estado (detenciones prolongadas e injustificadas, incomunicaciones, la tortura como medio rutinario de investigación de los delitos para arrancar confesiones o declaraciones, etc.) dieron rápidamente la vuelta al mundo logrando conmover e incluso escandalizar a buena parte de la opinión pública internacional, sobre todo en países de América del Norte y de Europa Occidental con los que el Gobierno tenía especial interés en estrechar vínculos políticos y económicos, para lo cual era necesario contar con una buena imagen, la respuesta de los sectores más sensibles de estos países fue el repudio y la condena a dichas violaciones de Derechos Humanos y una acerba crítica al Gobierno Mexicano como respuesta, por el protagonista de dichos ultrajes.

Es importante hacer un breve paréntesis en este punto para destacar las condiciones sociales y políticas en que se había encontrado inmerso nuestro País, y un claro ejemplo del abuso de autoridad, corrupción y excesos policiales se llevo a cabo durante el sexenio del Lic. José López Portillo, entonces Presidente de México, quien designo al General Arturo Durazo como Coordinador Nacional de Seguridad Pública, quien a su vez era el titular de lo que ahora es la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, a efecto de combatir a la delincuencia, motivo por el cual el Jefe Policiaco crea lo que fue la extinta Dirección Investigación y Prevención del Delito (DIPD), grupo sumamente controvertido ya que no obstante que su archivo criminalístico obtuvo el segundo lugar en Latino América, y que mantuvo controlada a la delincuencia, también fue señalado por las múltiples violaciones a derechos humanos, entre las que se incluían tortura física y psicológica, sin hacer aun lado la corrupción en todos sus niveles que impero entre los cuerpos policiacos y las acusaciones de homicidio que se les imputaban, al grado de señalarse que los inculpados que no resistían los interrogatorios y fallecían eran arrojados a canales o ríos, sin embargo dicha situación no fue exclusiva de esa Corporación Policial, ya que también hubieron acusaciones en contra de otras instituciones encargadas de la seguridad pública.

Frente a éstas situaciones de crecientes malestares y críticas internacionales, se consideró necesario tomar medidas especiales, aparentemente drásticas y radicales; capaces de dar la vuelta al mundo con la misma rapidez con que lo habían hecho las denuncias divulgadas por los organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos; pero también era imprescindible que dichas medidas fueran capaces de impactar e incluso conmover a la opinión pública internacional tan adversa al Gobierno Mexicano. Se trataba de emprender una contra ofensiva total, no sólo para contrarrestar la crítica negativa sino, más aún, para cambiar de manera radical, en un giro de 180 grados, la imagen del Gobierno Mexicano. Esta solución fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La razón para la creación de la CNDH no fue precisamente la de defender los abusos del Gobierno sino otra muy diferente como: el reconstruir, magnificar, la maltrecha y desprestigiada imagen internacional del Gobierno y de quien entonces lo encabezaba. En la iniciativa de reforma del artículo 102 de la Constitución que el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se desprende lo siguiente: Con este mismo ánimo (dice el Presidente de la República en la mencionada iniciativa), en el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la Administración, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cause a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma puedan comprender la violación de derechos humanos, así como promover la defensa de los particulares frente a tales actos.

La creación de la comisión se inscribe además, en el marco de la cooperación entre los Estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional. En efecto, México se ha comprometido internacionalmente en la protección de los derechos humanos, mediante la firma de diversos convenios que prevén el respeto a los derechos humanos, libertades básicas y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio.

De las anteriores transcripciones se puede observar la precipitación del Ejecutivo Federal por crear este órgano primeramente por Decreto para después mandarlo como iniciativa al Poder Legislativo, para su encuadre constitucional con el fin de responder a las presiones internacionales; es por fin, el 29 de enero de 1992 cuando entró en vigor la mencionada reforma al artículo 102 de la Constitución esto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

Antes de reformar el artículo 102 de la Constitución hubo varias propuestas para ubicar a la Comisión en diversos artículos Constitucionales, como el Primero; un párrafo adicional al artículo 14 o al 16; que el artículo 23 se agregará al 22 y entonces quedaba disponible este espacio; un 24 Bis, ya que con este artículo realmente se concluye la numeración de las llamadas garantías individuales; o un 29 Bis en virtud de ser el último artículo de este Título constitucional.

Estas proposiciones no prosperaron, por que se consideró que no eran adecuadas que en la declaración sustantiva de las denominadas garantías individuales se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de su defensa. Se propuso asimismo, que se adicionara el artículo con una nueva fracción para darle al Congreso de la Unión facultad para legislar al respecto. Se pensó que ello no era conveniente, porque además era indispensable establecer a nivel constitucional algunas de las características primordiales de la institución.

También, aunque con menor fuerza, hubo propuestas para que se ubicara en alguno de los artículos sobre el régimen de las entidades federativas, o en el de las responsabilidades de los servidores públicos.

Finalmente se adicionó al artículo 102 con un apartado B, para que al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señalara que: El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que se propuso inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los

Derechos Humanos, contemplaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.

En esa tesitura habría que aclarar que no obstante que el ombudsman es un órgano protector de los derechos humanos dista mucho de ser un procurador moral que indique los deberes de la autoridad o el servidor público para con el gobernado, ya que para ello existe el Ministerio Público que es un organismo encargado de la investigación y consignación de los delitos y sus probables responsables, y la Secretaría de la Función Pública, quien se encarga de determinar y en su caso sancionar las presuntas responsabilidades administrativas que llega a cometer el servidor público.

La colocación de la Comisión Nacional en el artículo 102 constitucional ha dado mucho de que hablar ha creado también muchos peros; ya que como se desprende del análisis hecho a la Comisión y a la misma ubicación constitucional de la CNDH se puede ver que el artículo 102 de la Constitución se ubica en el Capítulo IV intitulado "del Poder Judicial", no obstante que el Procurador General de la República, así como el Ministerio Público a su cargo, se encuentra en la órbita del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial. Ello se debe a una tradición de origen Español en la que el Procurador General formaba parte de la Suprema Corte de Justicia y se designaba en la misma forma que a los Magistrados de esta última, Tal tradición se adopto en México desde la primera Constitución de 1824 hasta el 22 de mayo de 1990. El artículo 91 de la Constitución de 5 de febrero de 1857 disponía: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General". En la citada reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, se modificaron los artículos 91 y 92 de la Constitución Federal; se suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al Procurador General y al Fiscal. Asimismo, se dispuso, "los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de prescindirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

El porqué de la inclusión de los organismos encargados de proteger los Derechos Humanos precisamente en el mismo precepto del Procurador General y

del Ministerio Público, lo encontramos en la propia iniciativa de la reforma enviada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, en la que se dice:

El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los Derechos Humanos, complementaria y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.

Al respecto varios juristas han expresado su punto de vista como en el caso de Fix Zamudio Héctor, a quien le parece correcta la ubicación de este tipo de organismos protectores en el artículo 102, en virtud de las siguientes consideraciones:

"... Ese apartado B consagra la institución que ha recibido el nombre genérico de Ombudsman, de acuerdo con el modelo escandinavo, y que se situó en este artículo por una aproximación bastante indirecta con el citado Ministerio Público. Ya que posee características diversas, pero el órgano reformador de la Constitución estimó que era el encuadramiento más aproximado dentro de nuestro ordenamiento fundamental, en virtud de que el propio Ministerio realiza funciones de procuración de justicia, que en cierta manera pueden considerarse paralelas a las de la Institución del Ombudsman". (8)

Otro jurista que se ha manifestado al respecto; pero desde otro punto de vista, ha sido el ministro Juventino V. Castro, quien no comparte la posición de Fix Zamudio, pues considera equivocada la ubicación de los organismos de Derechos Humanos a que se refiere el apartado B en el artículo 102 Constitucional; ya que se llegaría a suponer que con toda intención, se quiso contrastar precisamente a la Procuraduría General de la República, la única constitucionalmente investida para la averiguación y persecución de los delitos federales, ya que podría presumirse que la meta es el poner en entredicho la función de la Procuraduría, supervisando a esta o simplemente confundir a la opinión pública sobre quien

averigua finalmente los delitos. Esto ha llevado a una gran confusión al complejo problema de la persecución de los ilícitos penales.

(8).- Fix Zamudio, Héctor. "comentarios del artículo 102". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Por otra parte, si dichos organismos tienen como misión "proteger los derechos humanos", habría que explicar a satisfacción cuál es entonces la misión de la acción de Amparo, y del juicio en el cual se ejerce.

Finalmente si los dictámenes de tan singulares organismos no son vinculatorios, y las sentencias de los juicios de Amparo sí lo son, ¿cuál es el objeto de las "recomendaciones" de tales comisiones? y ¿cuál es la modificación introducida por esa reforma constitucional?

El principal problema, sin embargo, es que se nos plantea que no se establece una clara distinción entre la violación de las garantías constitucionales (o derechos humanos como insistentemente se pretende mencionar), y la comisión de delitos.

Lo anterior en virtud, que una parte importante de las quejas presentadas ante las Comisiones defensoras de los derechos humanos, son por que los quejosos consideran que la investigación realizada por el Ministerio Público ha sido irregular o por que la indagatoria fue mal integrada, ya que si bien es cierto que la procuración de justicia en algunas ocasiones es deficiente, también lo es que existen instancias encargadas de corregir el caso concreto, como por ejemplo, si el Agente del Ministerio Público determino el no ejercicio de la acción penal en algún asunto por cualquier razón, el denunciante puede inconformarse de acuerdo a la normatividad vigente, exponiendo al Titular de la Procuraduría la causa de su descontento, o en su defecto podría extender esta hasta la contraloría interna para deslindar responsabilidades.

De lo anterior, no se debe de olvidar que de acuerdo con el artículo 21 Constitucional "La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio

Público que estará bajo la autoridad y mando inmediato del Titular del Poder Ejecutivo". La atribución de perseguir los delitos lleva implícita la de su investigación (determinar qué, quién, cómo, dónde y cuándo de la conducta que se considera constitutiva de un ilícito penal) y al del ejercicio de la acción penal.

Ahora bien, la Ley ordinaria suele dar facultades a algunas corporaciones policíacas distintas del Ministerio Público para investigar algún tipo delito específico, pero el ejercicio de la acción penal es exclusivo del Ministerio Público. En relación con esto, hay que subrayar que la imparcialidad e independencia de criterios es un atributo que comparte por igual el Juez y el Ministerio Público; por lo tanto, ni uno ni otro pueden estar sujetos ni aceptar presiones de alguna persona u organismo estatal o privado, aunque éstas se presentan como inocuas recomendaciones.

Por tal motivo, se puede decir que como se tiene derecho a un Juez imparcial también se tiene a que la investigación y persecución de un supuesto delito la realice un Agente del Ministerio Público que también sea imparcial, es decir, que no tenga un interés personal en el resultado de la investigación, en esto consiste la llamada buena fe de la Institución del Ministerio Público. En esa tesitura, el funcionario que actúa para dar cumplimiento a una recomendación, sea cual ésta sea y venga de donde venga, ha dejado de ser imparcial al tratar o ser influenciado por una recomendación o como se quiera llamar, lo cual podría contravenir los principios de imparcialidad, objetividad y equidad de la investigación. De ahí que organismos de derechos humanos, a través de sus recomendaciones, constitucionalmente no pueden tener cabida tratándose de los jueces y de la procuraduría de justicia, es decir, de todo lo relativo a la actuación del Ministerio Público como órgano encargado de perseguir los delitos.

2.5.2 Tratados Internacionales

A partir de 1945, terminada la Segunda Guerra Mundial, el proceso de internacionalización de los derechos humanos se ha desarrollado de manera particularmente enfática. Expresiones de esta tendencia internacional son: la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, o Carta de San Francisco, de 24 de octubre de 1945; la declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10

de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966; el Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966; la convención americana de los derechos humanos o Pacto de San José, que entro en vigor formalmente el 18 de julio 1978.

La Carta de la ONU suscrita el 24 de octubre de 1945, en San Francisco, viene a ser el documento constitutivo de la ONU, cuyos objetivos principales son: “proteger al género humano del azote de la guerra, mediante el fortalecimiento de la paz universal”.

Asegurar la justicia, la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos. Promover el respeto universal de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todo, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, religión o idioma. Impulsar la elevación de los niveles de vida para lograr el progreso social. Promover los vínculos de amistad entre las naciones para lograr la cooperación internacional, como punto de partida para la solución de los problemas internacionales.

El Estado Mexicano al haber sido signatario original de la ONU por ende, ha aceptado cumplir con los postulados de la Carta.

La Carta de la Organización de Naciones Unidas suscrita el 24 de octubre de 1945, en San Francisco, es el documento constitutivo de dicho organismo, cuyos objetivos principales son los siguientes:

- a) Proteger al género humano del azote de la guerra, mediante el fortalecimiento de la paz universal.
- b) Asegurar la justicia, la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos.

c) Promover el respeto universal a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, religión o idioma.

d) Impulsar el mejoramiento de los niveles de vida para lograr el progreso social.

e) Promover los vínculos de amistad entre las naciones para lograr la cooperación internacional como punto de partida, para la solución de los problemas internacionales.

El Estado Mexicano al haber signado la unión con la ONU, ha aceptado cumplir con los postulados de la Carta.

En concatenación con lo antes expuesto citare algunos de los tratados más importantes en los que ha participado nuestro país en materia de Derechos Humanos:

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Esta declaración fue el primer instrumento internacional que abordó detalladamente la idea de proteger los derechos humanos, su primera iniciativa oficial fue presentada por nuestro país en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, también conocida como "Conferencia de Chapultepec", convocada a invitación del Gobierno Mexicano y efectuada en la Ciudad de México, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945. La invitación sirvió como base, en lo relativo a derechos humanos, para que en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, del 3 de Marzo al 2 de mayo de 1948, formalizara la Declaración respectiva el 2 de mayo del citado año.

La Declaración en comento establece que todo ser humano tiene derecho a la vida, libertad y seguridad de su persona. Señala que todos los hombres son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo, ni otra diferencia alguna;

afirma que toda persona tiene el derecho de profesar libremente su creencia religiosa, manifestarla y practicarla en público o en privado; así como también el principio de la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos

Esta Declaración fue promulgada en la Ciudad de París el 1 de diciembre de 1948 y se ha agregado como un anexo válido de la Carta organizativa de la ONU. En su estructura normativa se derivaron una serie de derechos que allí se establecen fundamentales, tales como son:

Los derechos individuales: a la vida, libertad, seguridad jurídica, propiedad, igualdad ante la Ley; a un debido proceso y acceso a recursos efectivos de defensa.

Derechos ciudadanos; a la vida privada, a participar en el gobierno; al asilo; a las funciones públicas, a contar con una nacionalidad.

Derechos de conciencia: a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión; libertad de opinión y de expresión, de reunión y asociación, así como a la libertad de circulación.

Derechos sociales: tales como normas protectoras de la seguridad social, del trabajo, al descanso, a un nivel de vida adecuado y a la educación.

Esta Declaración universal representa el más importante documento internacional sobre esta materia, sobre todo con el contenido esencial que comulga con los ideales de nuestra Carta Magna.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

El respectivo instrumento se expidió en la Ciudad de Nueva York el 21 de diciembre de 1965, teniendo por objeto central evitar la discriminación, distinción,

exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejecución de condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública. Una vez cubiertos los requisitos constitucionales México ratificó dicho convenio el 20 de febrero de 1975 y lo publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de julio del mismo año.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El convenio relativo a esta convención se aprobó en la Ciudad de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1979, en ella se consignan los derechos a la vida, la prohibición de la tortura, las penas o tratos crueles, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, el derecho a la libertad, seguridad jurídica, a un debido proceso en un juicio imparcial; la prohibición de la retroactividad de la Ley en materia penal en perjuicio de la persona; el respeto a la esfera privada de la vida personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio, la protección a la honra y a la reputación personal; la libertad de conciencia y religión, de pensamiento, asociación; el derecho de reunión, a tener un nombre propio; el derecho de los niños a la protección adecuada; el derecho ciudadano de votar y de participar en la conducción de los asuntos políticos y de acceder a las funciones públicas del país; el derecho a contar con un recurso efectivo contra violaciones a los Derechos Humanos reconocidos en los ordenamientos legales.

México se adhirió a la Convención interamericana de Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981, publicándose la correspondiente resolución el día 7 de mayo del mismo año.

En relación a los párrafos preinsertos podemos decir que todo tratado que firma y ratifica el Senado de la República pasa por ende a ser norma suprema de la Unión y el Estado está obligado a cumplirla y hacerla cumplir.

2.5.3 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Mediante la adición que se hizo al artículo 102 de la Constitución al aumentarle un apartado B, quedo establecida la base constitucional del organismo, Esta reforma que textualmente se transcribirá a continuación permitió crear la Ley de la Comisión:

“Artículo 102,-

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los derechos humanos que ampara 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 del Poder Judicial de la Federación, que violen sus derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, 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 se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaría, personalidad jurídica y patrimonio propio.” (9)

Con esta adición al citado artículo constitucional, se dio pleno nacimiento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la vida jurídica del país; posteriormente, el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

De igual forma cabe señalar que de acuerdo a las facultades con que cuenta la propia Comisión expidió su Reglamento Interior, que fue publicado también en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.

La adición al texto constitucional, además de estos dos ordenamientos legales, la Ley y el Reglamento, son el estatuto legal con el que opera la Comisión; la Ley detalla las atribuciones, los órganos, los procedimientos, los diversos acuerdos y recomendaciones, así como las demás actividades que realiza el Ombudsman Nacional, podemos notar que en sus primeros cuatro artículos se prevén los aspectos generales fundamentales de la referida Comisión; tales como: Esta Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional; que la multicitada Comisión es un organismo descentralizado, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio: teniendo por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, teniendo competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas 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; los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

(9) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* Artículo 102, Apartado B, Párrafos 1 °, 2°, 3° Y 4°.

La Ley antes mencionada establece las facultades de la Comisión así como sus recomendaciones.

Facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión cuenta dentro de su estructura con un Presidente, un Consejo, una Secretaría Ejecutiva y Visitadores Generales, cada uno de estos contará con una serie de facultades para el desarrollo de sus funciones que a continuación se señalaran siguiendo el orden progresivo en que se nombre a estos.

El Presidente de la Comisión, tiene como facultades de acuerdo al artículo 15 de la propia Ley de la materia las siguientes:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y 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 Interior;

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 a 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 presupuestario de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre sus ejercicios para presentarse al Consejo de la misma,

X.- Las demás que le señalen las leyes y otros ordenamientos.

Por lo que hace al Consejo, tiene encomendadas las facultades enumeradas en el artículo 19 la Ley de la Comisión y que son:

I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

IV.- Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presenta al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal;

V.- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentran en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;

VI.- Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

En esa tesitura la Secretaria Ejecutiva tiene señaladas sus facultades en el numeral 22 de la citada ley, y que a la letra indica:

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 privados, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;

III.- Realizar estudios sobre los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos;

IV.- Derogado;

V.- Derogado;

VI.- Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional; y

VII.- Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones, leyes y reglamentos.

En ese orden de ideas, las facultades con las que actúan los Visitadores Generales se encuentran contempladas en el artículo 24 de la Ley de la materia, y las cuales se hacen consistir en:

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 quejas e inconformidades que sean presentadas; o de oficio, que son instrumentadas discrecionalmente por que su propia naturaleza así lo permite;

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así se lo permitan;

IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdos, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V.- Las demás que le señale la Ley de La Comisión y el Presidente de la Comisión.

Es importante precisar que las actividades asignadas a las área antes mencionadas le permiten al ombudsman nacional realizar las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas y, a su vez mantener la organización, administración y desempeño institucional como organismo independiente del Ejecutivo Federal, en ese tenor y de acuerdo a las facultades señaladas en los párrafos que anteceden llaman en especial la atención las fracciones II y III de los

Visitadores, ya que como se aprecia claramente lleva a cabo investigaciones que pudiesen asemejarse a las indagatorias del Ministerio Público, incluso pudiese hasta invadir funciones atribuidas a la Representación Social, ya que se convierte en órgano receptor de denuncias e investigador de los presuntos actos atribuibles a las autoridades administrativas o servidores públicos, de igual manera se convierte en órgano conciliador, por lo que jurídicamente considero paradójica su razón de ser, en virtud a que la Comisión Nacional pudiese asemejarse a un Ministerio Público Moral, al recibir denuncias o quejas, realizar investigaciones y emitir acuerdos o recomendaciones, claro sin la coercibilidad de la representación social, empero con actividades paralelas que en su caso y de contar con elementos suficientes pudiese dar vista de una presunta responsabilidad penal o administrativa, al Ministerio Público, a la Secretaria de la Función Pública o a la autoridad correspondiente, respectivamente, como si se tratara de un organismo auxiliar y a su vez de un observador de las funciones del representante social; y un procurador moral que en caso de contar con los elementos suficientes de vista a la Secretaria de la Función Pública.

Como ya lo menciono, y desde el punto de vista manifestado es cuestionable la actividad de la Comisión Nacional, ya que el encargado de la investigación de los delitos sean del orden que sean es el Ministerio Público, asimismo creo que sí se quiere sancionar al servidor público que incurriera en una violación a los derechos humanos, la manera más efectiva de castigar la acción de dicho servidor público tendría que hacerse ante la Secretaria de la Función Pública o en su caso ante la autoridad correspondiente a efecto de que no solo se le castigara de forma administrativa sino que la propia Secretaría multicitada, en caso de encontrar elementos de prueba que acrediten la violación de los derechos humanos de parte a la autoridad competente para que se investigue y sancione conforme a derecho.

Otra de las facultades atribuidas al Visitador General es el pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se les imputan las violaciones a los derechos humanos, la presentación de informes y documentos que lo sustenten; practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección; citar a las personas que deban

comparecer como quejosos o inculpados; y efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto, situaciones que a la luz de la lógica jurídica realizan las autoridades que de acuerdo al caso concreto corresponde su investigación, análisis y determinación.

Es preciso comentar que la función de la Comisión Nacional duplica funciones asignadas al Ministerio Público, ejemplo de ello es que al Visitador General se le dan facultades de investigador ya que puede solicitar a autoridades, servidores públicos e incluso a particulares todo género de documentos e informes que tengan que ver con la violación a derechos humanos, como si se tratara de la prosecución de un delito.

Además la Comisión podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación relacionado con el hecho. En esa tesitura, cabe señalar que la Secretaría de Función Pública tiene la facultad como órgano encargado de la supervisión del servicios público, el vigilar que dichas actividades se realicen con eficiencia, imparcialidad, lealtad, honradez y máxima diligencia, lo que también podría parecer una duplicidad de funciones, y una invasión a las actividades encomendadas a dicha dependencia, ya que solo el Ministerio Público, la Secretaría supracitada y los órganos jurisdiccionales tienen la facultad de citar a aquellas personas que se estimen convenientes y que pudieran aportar elementos para la resolución de algún litigio.

2.6 Restricción de Materias

En concatenación con lo antes expuesto y de acuerdo a la normatividad que rige la materia la Comisión Nacional tiene restringida su actuación en cuanto hace a las siguientes Materias:

- 1.- Electoral
- 2.- Laboral
- 3.- Jurisdiccional

4.- Interpretación de disposiciones constitucionales o legales.

Materia Electoral

La fracción I del artículo 7° de la Ley de la Comisión, se refiere a las cuestiones electorales, definiendo para la Comisión Nacional competencia en algunos aspectos y excluyéndola en otros. Es importante aclarar que generalmente los ombudsmen de otros países no tienen competencia en materia electoral, y ello se debe al carácter apolítico y apartidista de esta clase de órganos, intervenir en la contienda política es por antonomasia vulnerar su calidad moral.

En nuestro país la Comisión está facultada para conocer violaciones a las garantías establecidas en la Constitución; pero la razón que se da para no intervenir en cuestiones electorales en donde existan, ya que podría mal tomar como un superpoder por en cima de los poderes Legislativo y Judicial.

Materia Laboral

La fracción III del artículo 7° de la ley de la Comisión de Derechos Humanos, establece que la Comisión no es competente para conocer los conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva jurisdiccional, en virtud de las siguientes consideraciones:

- a) En esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, por lo que no existe violación a los derechos humanos, en ese aspecto;
- b) No es posible situar a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje como autoridades administrativas, aún y cuando dependan del poder ejecutivo, toda vez que realizan una actividad jurisdiccional, y
- c) No sería posible su intervención en asuntos jurisdiccionales de fondo, por la imparcialidad, objetividad y equilibrio que se debe guardar en el procedimiento.

Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, se aplican los criterios contenidos en los párrafos anteriores por que en esas situaciones el Estado actúa y se le considera como patrón.

Materia Jurisdiccional.

El numeral de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que rige a los anteriores preceptos, pero en este caso en su fracción II, se establece la restricción de que la Comisión no podrá intervenir en las resoluciones jurisdiccionales; en correlación con el artículo 102 apartado B de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos ya que en su párrafo tercero se menciona que, estos órganos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La razón principal por la que no puede intervenir en la función jurisdiccional es por que no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, a efecto de preservar la imparcialidad, objetividad y equilibrio que debe mantener la juzgadora a fin de emitir una resolución apegada a derechos, otro motivo es por que la Comisión, aunque se encuentra ubicada constitucionalmente en el capítulo designado al Poder Judicial, es claro que no forma parte de este, y por lo tanto no cuenta formalmente, aunque materialmente si emite un juicio al formular sus recomendaciones.

Interpretación de la Ley

La interpretación de ordenamientos constitucionales o legales es más bien una facultad que le corresponde única y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que es la autoridad encargada de dirimir las controversias que se susciten por la interpretación o el sentido correcto de un ordenamiento constitucional, por lo que queda restringido ese aspecto legal al Ombudsman Nacional, por que de lo contrario estaría extralimitándose en sus funciones, además de atentar contra el equilibrio de poderes de la Nación, ya que de permitirse tal situación se estaría contraviniendo la parte orgánica de la propia

Carta Magna, toda vez que la misma Constitución Federal indica las facultades y atribuciones de cada poder de la Unión.

Capítulo III

Del procedimiento que implementa la Comisión Nacional

Del procedimiento que implementa la Comisión Nacional

En este apartado hablaremos del procedimiento que implementa la Comisión Nacional a efecto de conocer la competencia de las áreas que intervienen y los mecanismos que le permiten allegarse de la información necesaria para determinar la existencia o inexistencia de una violación a derechos humanos, así como de las medidas precautorias que solicita dicho Organismo a la autoridad o servidor público inculpado, para evitar que se continúen violando los derechos fundamentales del peticionario; de igual manera comentaremos las formas de conclusión de los asuntos y los casos en que se llevan a cabo los convenios entre el quejoso y la presunta autoridad o servidor público responsable, siempre y cuando los acontecimientos no son graves y puedan solucionarse de manera inmediata a través de un convenio, evitando que no se afecten los derechos fundamentales del quejoso o agraviado, es decir el derecho a la vida, libertad o integridad psicofísica, ya que en supuesto de que la referida Comisión Nacional continúe la investigación y verifique la violación a los derechos del hombre, formulara la recomendación correspondiente a fin de adoptar las medidas que permitan solucionar la problemática planteada.

En ese orden de ideas el Ombudsman Nacional también cuenta con la facultad de solicitar la intervención de la Secretaria de la Función Pública, del Órgano Interno de Control de la presunta autoridad responsable, o en el caso de las Corporaciones Policiacas de la Unidad de Asuntos Internos; de igual forma el citado Organismo Nacional puede gestionar la reparación del daño en caso de que la autoridad o servidor público haya resultado responsable de las imputaciones.

3.1 Inicio del procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De acuerdo a la normatividad que rige a la materia cualquier persona podrá denunciar ante las oficinas de la Comisión Nacional los hechos que presuntamente violen los derechos humanos; entendiendo por queja o denuncia, la acción de hacer del conocimiento del Ombudsman Nacional la violación a los

derechos humanos o tutelados por la norma jurídica; y por violación, el quebrantamiento a una disposición legal, que en el caso específico sería la vulneración a los derechos del hombre. Asimismo el Ombudsman Nacional podrá iniciar de oficio la investigación respectiva, cuando a través de algún medio se advierta la probable violación a derechos humanos.

Las quejas podrán ser presentadas de manera directa por el particular, o a través de un familiar, representante legal u organización legalmente constituida, y en su defecto por un menor de edad. Dichas quejas deberán presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la presunta violación a los derechos humanos, y solo en casos excepcionales en los que se desprendan infracciones graves ese Organismo Nacional podrá ampliar el término.

Las denuncias se presentaran por escrito, mismas que deberán ir dirigidas al Presidente de la Comisión Nacional, los datos personales del quejoso; es decir nombre completo del peticionario, dirección y teléfono donde pueda ser localizado; una breve síntesis de los hechos en que considera que la autoridad administrativa o servidor público transgredió sus derechos humanos, así como la firma de quien suscribe el documento. En casos urgentes la denuncia podrá formularse por cualquier medio electrónico, teléfono, fax, mail, etc. En ese orden de ideas el Ombudsman Nacional tendrá por no presentadas todas aquellas denuncias anónimas o en las que falte algún dato de identificación del quejoso y que este haya sido apercibido, que caso de no proporcionarlo se tendrá su escrito por no interpuesto, dentro del termino señalado por dicho Organismo, o en el supuesto de que la queja no haya sido ratificada dentro de los tres días hábiles siguientes a su presentación, sin embargo y en los caso en que sea necesario, la Comisión Nacional puede mantener estricta confidencialidad del nombre y demás datos del quejoso.

Es importante destacar que cuando el quejoso no pueda escribir o sea menor de edad podrá denunciar los hechos mediante una comparecencia en la que será auxiliado por un visitador adjunto de esa Comisión Nacional, y en caso de que el quejoso no hable español se le proporciona un traductor para relatar los hechos. En ese orden de ideas, consideramos que en el supuesto en que un

menor de edad interponga alguna queja ante la Comisión Nacional, esta debería dar vista al Ministerio Público, a efecto que lo resguarde hasta en tanto los padres, familiares o tutor del menor, no asuma su custodia, toda vez que se sobre entiende que si el menor formula la queja, es por que en ese momento no se encuentran sus padres, familiares o tutor, ya que podría suponerse que son los agraviados por la autoridad o servidor público, y el menor sin la protección del Representante Social podría encontrarse en un estado de indefensión.

Cuando el quejoso se encuentre privado de su libertad en algún centro de detención o reclusión, sus escritos deberán ser llevados por los encargados de dicho centro, sin demora, a la Comisión Nacional, en esa tesitura tal situación podría resultar controvertida, toda vez que si la persona que inicia la queja es un quejoso que se encuentra en un centro de reclusión o penitenciaria, cumpliendo con una sentencia que ha quedado firme, y que por ende lo priva de sus derechos civiles y políticos, ya que de acuerdo a lo establecido en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

Artículo 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrá hacer uso de este derecho los ciudadanos de la Republica.

En ese tenor como puede hacer uso de un derecho del que legalmente se encuentra privado, a menos de que a través de un familiar u organismo legalmente constituido hiciera del conocimiento de la citada Comisión Nacional algún trato inhumano o humillante, que pudiese poner en riesgo la seguridad, la salud o la vida de esas personas.

Cabe mencionar que la Comisión Nacional para prestar un apoyo eficaz a la ciudadanía en contra de los actos de autoridad o servidores públicos recibe y atiende las quejas a cualquier hora del día y la noche, para que posteriormente a través de la Dirección General de Quejas y Orientación se le asigne un número de expediente y se turne de inmediato a la Visitaduría General correspondiente, además que en los casos que por su urgencia así lo ameriten, podrá ir realizando

las gestiones correspondientes ante la presuntamente autoridad responsable, hasta que el asunto haya sido asignado a la Visitaduría General competente.

En ese entendido es preciso indicar que las quejas, acuerdos, convenios y recomendaciones que emita la Comisión Nacional no interrumpen el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que puedan corresponder a los afectados, ni sus plazos perentorios.

3.2 De las funciones que realizan las Visitadurías Generales

A fin de conocer de una manera amplia el funcionamiento de la Comisión Nacional, consideramos substancial comentar las actividades que realizan las Visitadurías Generales que integran dicho Organismo, así como las facultades y obligaciones que tienen encomendadas los Visitadores Generales.

De acuerdo al numeral 24 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos los Visitadores Generales tienen las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Recibir, admitir y rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o familiares ante la Comisión Nacional;

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas denuncias de violaciones a derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a 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 establezca el mismo para su designación.

En ese sentido es conveniente puntualizar que los servidores públicos que laboran en la Comisión Nacional, no están obligados a rendir testimonio, cuando dicha prueba haya sido ofrecida en procesos civiles, penales, administrativos o cualquier otro, si el testimonio se encuentra relacionado con asuntos de ese organismo.

Cabe mencionar que conforme a lo establecido en el numeral 111 del Reglamento Interno de la multicitada Comisión Nacional, el Presidente de dicho Organismo, los Visitadores Generales y Adjuntos tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones; entendiéndose por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes, declaraciones o hechos que tengan lugar o estén ocurriendo en presencias de los referidos servidores públicos, mismos que se harán constar en el acta circunstanciada correspondiente.

Por otra parte, es menester señalar que los Visitadores Generales, Visitadores Adjuntos y demás personal de la Comisión Nacional, se encuentran impedidos o excusados para conocer las quejas que se plantean a esa Institución, por lo que de conformidad con el 73 de Reglamento Interno de esa Comisión, dichos funcionarios no podrán intervenir en el seguimiento de los asuntos, en los siguientes supuestos:

I. Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad o por afinidad con alguno de los interesados o sus representantes, o con el servidor público involucrado como presunto responsable en el asunto;

II. Tener amistad íntima o enemistad manifestación con alguna de las personas a las que se refiere la fracción anterior;

III. Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus familiares en los grados que expresa la fracción primera de este artículo;

IV. Tener familiaridad o vivir en familia con alguno de los interesados en el asunto que se encuentre en trámite o se pretenda tramitar ante la Comisión Nacional una denuncia;

V. Haber aceptado presentes o servicios de alguno de los interesados en el asunto;

VI. Haber hecho promesas que indiquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados, sus representantes o haber amenazado de cualquier modo a alguno de ellos;

VII. Haber sido agente del Ministerio Público, perito, testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trata, o haber gestionado o recomendado anteriormente el asunto a favor o en contra de alguno de los interesados; y

VIII. Cualquier otra análoga a las anteriores.

En caso de que un Visitador General, Visitador Adjunto y demás personal de la Comisión Nacional tenga conocimiento de que se encuentra en alguna de las causas de impedimento deberá excusarse de inmediato del conocimiento del asunto y solicitar a su superior la calificación y determinación final sobre la excusa.

De las Visitadurías Generales.

Con el objeto de conocer de una forma más amplia a las Visitadurías Generales que integran al Ombudsman Nacional, así como sus respectivas

competencias, es preciso comentar las materias que tienen encomendadas, y que al tenor se indican;

Primera Visitaduría

A la Primera Visitaduría General le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades de presuntas violaciones a derechos humanos, cometidas por autoridades federales, así como de realizar actividades enfocadas en lograr la conciliación entre las partes, a fin de obtener una solución inmediata a la problemática planteada, y en caso de no conseguirlo, formular los proyectos de recomendación correspondientes.

Con el objeto de mostrar una perspectiva amplia de las responsabilidades delegadas a esta Visitaduría, creemos importante abundar en los programas que lleva a cabo, mismos que están a cargo de un coordinador, y los cuales son:

Programa Especial de Presuntos Desaparecidos

El programa de mérito fue creado en septiembre de 1990, a efecto de conocer e investigar las quejas relacionadas con personas de las que se desconoce su paradero y cuya presunta desaparición se encuentra relacionada con la participación de alguna autoridad o servidor público, ello con el fin de lograr la localización y/o ubicación del presunto desaparecido. El principal objetivo que reviste dicha Coordinación es la realización de las siguientes actividades:

a.- Desarrollar una amplia investigación para esclarecer el paradero de los presuntos desaparecidos;

b.- Recabar declaraciones y entrevistas con testigos presenciales de los hechos, servidores públicos y familiares de los presuntos desaparecidos;

c.- Requerir información a Dependencias Públicas, Organismos No Gubernamentales; así como de efectuar visitas a centros de salud, centros de

reclusión penitenciaria y servicios médicos forenses, con el objeto de comprobar la ausencia de la persona, y

d.- Elaborar peritajes criminalísticos y antropológicos, en caso de encontrar a personas sin vida que por las condiciones de su hallazgo sea imposible su reconocimiento a simple vista.

El referido programa se implementa con el propósito de actualizar y agilizar constantemente los mecanismos que permitan contar con mayores elementos para la localización de personas, en 1998 la CNDH invitó a los gobiernos estatales a suscribir convenios de colaboración, a efecto de crear el Centro Nacional de Información de Personas Fallecidas No Identificadas, destinado a recabar datos de filiación, huellas dactilares, fotografías y pruebas periciales que se hayan obtenido en el hallazgo de cadáveres que no hubiesen sido identificados. Asimismo, la Coordinación de Presuntos Desaparecidos mantiene contacto permanente con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, a quien le informa oportunamente sobre las actividades realizadas. (10)

(10) Organigrama de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Discurrimos que la labor llevada a cabo por el Programa Especial de Presuntos Desaparecidos duplicaría la función encomendada a la Procuraduría General de la República, ya que esta es la autoridad facultada para la persecución de los delitos, y en el supuesto de la presunta desaparición de un ciudadano vinculada con un acto de autoridad o servidor público, se estaría ante la flagrante comisión de un delito, sin embargo y viéndolo desde el punto de vista ciudadano, ante tal situación es de suma importancia el tiempo, por lo que al solicitar la intervención de la Procuraduría General de la República y la citada Comisión Nacional se podría ampliar la búsqueda del posible desaparecido, a efecto de evitar que la probable autoridad o servidor público involucrado extorsione a los familiares, continúe cometiendo otros delitos o se sustraiga de la acción de la justicia.

Programa sobre Asuntos de la Mujer, Niñez y Familia.

El programa fue creado por el Ombudsman Nacional en julio de 1993, en su inicio solo se enfocó a la atención de asuntos para la mujer, y posteriormente amplió su cobertura al cuidado de asuntos relacionados a la Niñez y Familia. La Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Mujer, Niñez y Familia, tiene como objetivo fundamental, divulgar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, niñez y familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general.

Es preciso señalar que cuando nos referimos a los derechos humanos de la mujer, hablamos de la igualdad de condiciones que debe haber entre hombres y mujeres, ya que desde el punto de vista laboral aún se sigue marginando a la mujer de los trabajos, sobretodo cuando se encuentran embarazadas, sin embargo dicho programa tiene como objeto evitar ese tipo de situaciones; en ese orden de ideas los derechos humanos de la niñez se enfocan primordialmente a proporcionar los elementos necesarios para el desarrollo psicofísico de los niños, es decir derecho a la educación, alimentación, alojamiento etc., y evitar su explotación o abusos.

Por lo que respecta a la familia engloba un derecho más general, en el que se ven inmersos los derechos de la mujer y la niñez, mismos que cuentan con la tutela y protección del Estado, a fin de que la familia como base fundamental de la sociedad se desarrolle en un ambiente de paz y armonía.

Asimismo el programa desarrolla estudios de investigación sobre los derechos humanos de género para formular estrategias de prevención y respeto, contribuyendo al mejoramiento del marco jurídico que los protege, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones de justicia y equidad, con el objeto de difundir tanto las normas internacionales como nacionales que permitan la armonización de la legislación local a estos instrumentos de protección

Coordinación del Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA)

Dicho Programa es creado en enero de 2000, con la finalidad de defender y promover los derechos humanos de las víctimas del delito, enfocándose principalmente a orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el ámbito jurídico y psicológico; de igual forma procura estrechar relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas del delito en el País.

Cabe señalar que la Comisión Nacional a través del este programa impulsa acciones de prevención de la victimización, por lo que para defender y promover los derechos humanos de las víctimas del delito, se realizan una serie de actividades que a continuación se mencionan:

- a. Brindar atención y orientación a las víctimas del delito, así como de observar el seguimiento de esta atención a cargo de la autoridad correspondiente.
- b. Recibir y desahogar las quejas relacionadas con víctimas u ofendidos por delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar.
- c. Canalizar a las víctimas u ofendidos del delito con las autoridades competentes, así como de enlazarlos con organismos que puedan atender su situación.
- d. Impulsar la gestión de los servicios sociales a favor de las víctimas del delito para su atención médica y psicológica, preventiva o correctiva.
- e. Proporcionar a las víctimas u ofendidos del delito asesoría legal durante el procedimiento correspondiente, así como de la reparación del daño y la coadyuvancia con el Ministerio Público.
- f. Observar y vigilar el respeto a los derechos humanos de las víctimas u ofendidos del delito, en las instituciones responsables de su atención.

g. Estrechar vínculos con instituciones, dependencias gubernamentales o privadas, a fin de brindar un adecuado apoyo en la materia.

h. Llevar a cabo estudios y propuestas para la creación de un Sistema Preventivo y de Protección a las víctimas del delito.

i. Elaborar y presentar a las instancias correspondientes proyectos de iniciativas legislativas y reglamentarias para proteger a las víctimas del delito.

j. Promover y difundir la cultura de prevención y protección a las víctimas u ofendidos del delito.

Es conveniente comentar que dicho programa realiza actividades similares a las que lleva a cabo la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de la Republica, en la que a grandes rasgo ambas Instituciones cuentan con áreas especializadas para la atención psicofísica y jurídica de las víctimas del delito, por lo que consideramos conveniente que la atención a las víctimas del delito se ha proporcionada aún órgano o programa específico que cuente con la capacidad de atender adecuadamente a dichas personas, ello con el fin de enfrentar a través de un frente sólido tal situación.

Segunda Visitaduría

La Segunda Visitaduría es la unidad encargada de conocer las denuncias formuladas en contra de las Secretarías de Estado, Paraestatales y demás Órganos entre de los que destacan las siguientes autoridades:

1.- Secretaría de Gobernación

a) Instituto Nacional de Migración: Los asuntos más relevantes son los de extranjeros que se inconforman por el trato de los agentes de migración, así como por las condiciones de hacinamientos en que se encuentran.

2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

a) Administración General de Aduanas: Las presuntas violaciones a derechos humanos que con mayor frecuencia se cometen en las revisiones y decomisos arbitrarios, así como las probables extorsiones.

b) Sistema de Administración Tributaria: Las quejas más notables en esta área son las multas excesivas y los cobros indebidos.

3.- Secretaría de Educación Pública: Una de las principales problemáticas que se presenta en esta Dependencia, es el cobro indebido de cuotas de inscripción en las escuelas de gobierno, cuya presunta violación atenta flagrantemente el derecho a una educación gratuita.

4.- Comisión Nacional del Agua: Las inconformidades que se presentan con mayor frecuencia son los cobros excesivos del servicio o las irregularidades que este puede presentar.

5.- Secretaría de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y Procuraduría General de la República: Los asuntos que a menudo se atienden en contra de dichas dependencias son por las detenciones y cateos que realizan sin cubrir los requisitos sine qua non o esencial del procedimiento, es decir que cuando se aprenda o cateo el domicilio de algún ciudadano, deberá ser a través de ordenamiento emitido por autoridad competente, el cual estará debidamente fundado y motivado, o en su defecto exista flagrancia o caso urgente; excesos en las referidas aprensiones o cateos; y en los casos de las fuerzas armadas (SEDENA Y MARINA) se hace patente las quejas en contra de los superiores jerárquicos por parte de sus subordinados.

6.- Secretaría de la Reforma Agraria

a) Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra: Las quejas más notable son por las irregularidades en la regularización de la tierra y por su tenencia.

7.- Secretaría de Salud

a) Instituto Mexicano del Seguro Social

b) Instituto de Servicios y Seguridad Social de Trabajadores al Servicio del Estado.

En ambos casos las denuncias presentadas son por las irregularidades en el servicio que prestan los referidos Institutos, sin embargo la problemática es más acentuada en el Seguro Social, ya que la demanda que tiene es mayor a su capacidad de atención.

8.- Comisión Federal de Electricidad: Las inconformidades presentadas en contra de esta, por las irregularidades que llega a presentar en el servicio que presta.

La Visitaduría en comento se encarga también del estudio de quejas relacionadas con casos de grupos de la tercera edad, enfermos por el Virus de Inmunodeficiencia Adquirida SIDA, y personas con capacidades diferentes.

Es menester comentar, que de la disquisición que llevamos a cabo en esta Visitaduría, nos permitió conocer que la difusión que ha tenido este Organismo Nacional a logrado una abundante captación de quejas e inconformidades que se han cometido en contra de los ciudadanos, por parte de las Dependencias de Gobierno, Paraestatales y demás órganos, y como la mayoría de la ciudadanía desconoce las instancias y los mecanismos internos de las autoridades o servidores públicos inculpados recurren a esa Comisión Nacional a fin de encontrar una posible solución a sus problemas.

Tercera Visitaduría

La Tercera Visitaduría General atiende quejas de asuntos relacionados especialmente con internos, ya sea indiciados, procesados o sentenciados de centros de reclusión, por actos presuntamente violatorios de los Derechos Humanos, por lo que con el propósito de verificar el respeto a los Derechos Humanos de las personas que se encuentran internas, esta Visitaduría constantemente realiza inspecciones sobre el funcionamiento, organización e instalaciones de los centros en que se encuentran tanto los adultos, como en su caso los menores.

Sin embargo no debemos olvidar que los sentenciados que se encuentran privados de sus derechos civiles y políticos por la sanción impuesta por el Juzgador, al encontrarlos culpables de una conducta ilícita, es obvio que jurídicamente no pueden ejercer un derecho al que legalmente se encuentran privados, es decir no pueden invocar el derecho de petición que consagra el artículo octavo de nuestra carta magna, además que no debemos de perder de vista que las inconformidades de los internos podrían revestir un interés negativo contrario a la buena fe de esa Comisión Nacional, ya que a efecto de molestar u hostigar a la autoridad penitenciaria o servidores públicos de los centros de reclusión, los internos pudiesen imputarles algún hecho, derivado de alguna sanción a que se hayan hechos acreedores por su mala conducta, por infringir el Reglamento Interno de esos centros o bien en su caso por la comisión de un nuevo delito.

También corresponde a la Tercera Visitaduría atender y gestionar aquellas solicitudes de beneficios de libertad anticipada y traslados penitenciarios, presentadas por los reclusos del fuero federal que cumplen con los requisitos legales establecidos. En el caso de la intervención del Ombudsman Nacional para que se lleve a cabo algún traslado de un interno, se debe destacar que los centros de reclusión o penitenciarios cuentan con criminólogos que determinan el grado de peligrosidad de los internos, así como la personalidad criminal de estos, a fin de ubicarlos en las Área que mejor pudiera ayudarle a su reincorporación a la sociedad, por lo que al solicitar un traslado a un centro de menor seguridad, pudiese trastocar el control de esos centros o de las penitenciarias, ya que los centros a los que solicitan se han cambiados no contasen con las condiciones o mecanismos adecuados para su tratamiento y reincorporación a la sociedad.

Cuarta Visitaduría

La Cuarta Visitaduría General esta encargada de recibir y dar seguimiento a quejas vinculadas con indígenas, ya que como uno de los grupos más vulnerables de la sociedad, esta área se orienta primordialmente a evitar que la autoridad o servidores públicos abusen de las condiciones sociales y económicas

de dichos grupos, toda vez que parte de esta población al no hablar español, no saber leer ni escribir, aunado a las carencias económicas que sufren, son objeto de marginación, limitación y restricción de servicios públicos, por tal razón y con el propósito de lograr una adecuada protección a los derechos de los indígenas la Visitaduría de mérito se encuentra integrada por la Dirección General de Atención a los Grupos Indígenas y la Coordinación General en los Altos y Selva de Chiapas, de las cuales hablaremos posteriormente.

La Republica Mexicana aloja una enorme gama cultural, en el que muchas de ellas son el desarrollo de la cultura precolombina, derivando en la actualidad en los denominados pueblos indios.

Las culturas originales no se han visto beneficiadas en la misma medida en que se ha desarrollado el resto del país, a consecuencia de múltiples causas, entre ellas las políticas que intentaron integrarlos y asimilarlos a la sociedad moderna, y que fueron origen de la marginación y discriminación que ahora sufren, lo que coloca a los pueblos indios en desventaja frente al resto de la población.

Con motivo del reconocimiento oficial de las particularidades culturales de los grupos indígenas, se reformo en 1992 el artículo 4° de la Constitución Federal, a fin de aceptar el carácter multicultural de la Nación Mexicana.

Es importante señalar que desde 1991, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estableció la Coordinación de Asuntos Indígenas, misma que en 1998 se convirtió en la Cuarta Visitaduría General, debido a la cantidad de quejas recibidas, así como a la importancia histórica que tiene para el país el reconocer los derechos humanos de los pueblos indios. Ya que como recordemos, en enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional o EZLN llevo a cabo en Chiapas, el levantamiento armado más importante de finales de Siglo en México, con motivo de la marginación, discriminación y abusos que sufrían los indígenas. Por lo que a raíz de dicho conflicto, también se estableció la Coordinación General en los Altos y Selva de Chiapas, a fin de llevar a cabo visitas de campo en diversas comunidades del estado, a efecto de recabar quejas e investigar las irregularidades denunciadas por ese grupo, además de

solicitar medidas precautorias a la autoridad o servidores públicos inculpados, para prevenir hechos violatorios de Derechos Humanos de difícil o imposible reparación, así como de hacer del conocimiento de las autoridades del estado los casos que ameriten una mayor atención, con el objeto de que intervengan oportunamente y se eviten dichas violaciones.

De igual forma la Coordinación antes mencionada coadyuva con las autoridades en la erradicación de la intolerancia religiosa que prevalece en distintas zonas del Estado de Chiapas. La promoción y difusión de la cultura de respeto de los Derechos Humanos, así como a colaborar con Organismos No Gubernamentales que desarrollan actividades sobre la materia en dicha entidad federativa.

Es menester comentar que una de las tareas más relevantes que tiene encomendada esa Coordinación es la de participar en reuniones con organismos públicos y privados para lograr la conciliación al interior de las comunidades en conflicto e intervenir ante las instancias correspondientes para el otorgamiento de ayuda humanitaria.

Además de recepcionar y tramitar las quejas de pueblos e individuos indígenas, la multicitada Visitaduría realiza labores de difusión y capacitación de los derechos humanos de los pueblos indios, así como de investigar y publicar temas relacionados con la materia; de igual manera se da a la tarea de defender las garantías fundamentales de los indígenas internos, procesados o sentenciados de los fueros común y federal que se encuentran en los centros de reclusión del país. Para tal efecto, la Cuarta Visitaduría cuenta con la Dirección General de Asuntos Indígenas, misma que se integra por la Dirección de Asesoría Legal, Promoción y Gestión de los Derechos Fundamentales de los Indígenas; y Dirección de Cultura y Derecho al Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de llevar a cabo las labores encomendadas.

Cabe mencionar que uno de los pilares legales de la Cuarta Visitaduría fue la reforma de 1992 al artículo 4° de la Carta Magna, en el que se reconoció el carácter multicultural de la Nación Mexicana, para aceptar por primera vez que el

País se compone de varias culturas y, que aquellas tienen un origen precolombino, por lo que son dignas de ser preservadas, con el compromiso por parte del Estado de proteger el desarrollo de sus lenguas, cultura, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Precepto legal que al tenor señala lo siguiente:

"Artículo 4. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley..."

En ese orden de ideas es importante mencionar que dicha reforma permitió que las organizaciones indígenas, los partidos políticos y otros grupos de presión iniciaran interesantes debates acerca de los aspectos en que debida enfocarse, mismos que esencialmente se centran en:

- a) Protección a los pueblos indígenas
- b) Acceso real a la educación y capacitación
- c) Acceso garantizado a la justicia
- d) Mayor participación política
- e) Mayor representación política
- f) Promover y preservar las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas
- g) Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas
- h) Desarrollar y promover la creación de trabajos
- i) Promover el desarrollo productivo
- j) Reconocimiento de los pueblos indios en la Constitución

En esa tesitura, otro de las referencias normativas que contribuyeron con la Comisión Nacional a proyectar los derechos humanos de los pueblos indígenas en el País, fue el convenio 169 que ratificó México en 1991, con la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), ya que compromete a los gobiernos signatarios a legislar y proteger los derechos, tanto colectivos como individuales, de los pueblos indios.

De una forma paralela otros estados de la República han legislado en materia indígena, modificando algunos artículos en sus constituciones estatales para reconocer la pluriculturalidad y algunos produciendo una legislación indígena, entre ellos: Chiapas, Veracruz, Puebla, Nayarit, Quintana Roo y San Luis Potosí, derivado de estas normatividades y convenios internacionales los pueblos indios cuentan cada día con más protección legal para el desarrollo libre de sus culturas y formas de vida, cumpliendo parcialmente los objetivos planteados originalmente.

Con los instrumentos legas indicados en los párrafos preinsertos, la Comisión Nacional, a través de las acciones de la citada Visitaduría, vigila que se apliquen las prerrogativas que señalan las leyes para los pueblos indios, reconociendo así su derecho humano fundamental de existir dignamente.

Quinta Visitaduría

La Quinta Visitaduría General se ocupa primordialmente de recibir y dar seguimiento a las quejas de los emigrantes, con motivo de actos de autoridad o servidores públicos. Es importante aclarar que entendemos como emigrante a las personas que salen de un País para llegar o establecerse en otro; así como de brindar atención a los agravios relacionados con periodistas y defensores civiles de los derechos humanos.

De esta Visitaduría dependen las Oficinas Regionales de la Comisión Nacional, ubicadas en las principales ciudades con mayor actividad migratoria, las cuales son Tijuana, Baja California; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; Ciudad Juárez, Chihuahua; Villahermosa, Tabasco; Coatzacoalcos, Veracruz; Chiapas incluye la zona de los Altos y Selva de Chiapas; y Villahermosa, Tabasco.

Emigrantes

En torno al fenómeno migratorio que se produce principalmente en Centro y Sudamérica de nuestro continente, por su ubicación geográfica México, es escenario de todas las manifestaciones de migración, ya sea de origen, tránsito o destino.

Los emigrantes indocumentados son considerados por los órganos protectores de los derechos humanos como altamente vulnerables, lo que los hace sujetos de riesgos y abusos, colocándolos de facto en estado de indefensión, ya que al desconocer las instancias y mecanismo del país no recurren a estas, a fin de quejarse o inconformarse por presuntas violaciones a sus derechos humanos, aunado a que en la gran mayoría de los casos el temor de su irregular situación jurídica en la Nación los limita a ejercer cualquier acción en contra de la presunta autoridad o servidor público responsable. Por lo que hace a las presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de los nacionales se acentuándose con mayor frecuencia en los mexicanos que regresan a visitar a sus familiares en la época decembrina, ya que las autoridades o servidores públicos de las áreas fiscales, aduaneras y policíacas les argumentan infinidad de prohibiciones para que no puedan pasar con las cosas que traen, que en su mayoría son aparatos electrodomésticos, razón por la cual esa Visitaduría se enfoca a brindar atención a sus quejas y orientación legal a los emigrantes para que no sean sorprendidos por la autoridad o servidor público, que pretenda extorsionarlos. Por tal motivo dicha Visitaduría realiza las siguientes actividades:

a.- Inicia quejas a petición de parte o de oficio, por presuntas violaciones a los derechos humanos de los emigrantes por parte de autoridades federales.

b.- Procura solucionar los conflictos a través de la conciliación entre las partes y, en su caso, formula los proyectos de Recomendación.

c.- Difunde los derechos humanos de los emigrantes.

d.- Visitas a los emigrantes detenidos en las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y en los diversos puntos en los que se registra mayor concentración de emigrantes, para la debida atención de sus derechos humanos.

e.- Estrechar vínculos con Organismos No Gubernamentales enfocados a la atención de emigrantes, a fin de recabar información y detectar posibles violaciones a los derechos humanos.

f.- Lleva a cabo estudios del fenómeno migratorio a efecto de elaborar propuestas de solución de los asuntos de la materia, a fin de evitar el abuso y la discriminación de los emigrantes, por una cultura de respeto a los derechos fundamentales.

Periodistas y Defensores Civiles

Por lo que hace a los periodistas y defensores civiles, es menester señalar que la libertad de expresión es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, y su vulneración constituye un grave atentado en contra de las personas, de la sociedad y de la democracia. Por ello, la Visitaduría en comento conoce de los agravios a los profesionales de la información y los defensores de los derechos civiles, recibiendo sus quejas e iniciando el procedimiento correspondiente para salvaguardar a sus derechos de los actos de autoridad. Lo que pretende el Ombudsman Nacional es inhibir las acciones de la autoridad o servidor público que puedan ir en detrimento del libre ejercicio del periodismo y de contribuir a fortalecer la libertad de expresión, así como el derecho a la información, de igual manera atiende las quejas de los civiles que defienden los derechos humanos.

En ese orden de ideas, y con el objeto de estrechar vínculos entre ese Organismo Nacional y los dos grupos señalados anteriormente, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos busca proporcionar atención personalizada a los colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de derechos humanos, con la finalidad de fortalecer la creación de un frente común en la defensa de los

derechos humanos; por ello ese Programa tiene como principal objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos, procurando con ello que las autoridades se comprometan a respetar los derechos de éstos y adquirieran mayor sensibilidad ante las actividades realizadas por los periodistas y los defensores civiles.

Es importante hacer énfasis en la coyuntura que guarda la Comisión Nacional con los comunicadores en el desarrollo y el pluralismo de la sociedad, lo que les permite garantizar sus derechos sobre la base de igualdad, labor a la que se suman en diversos ámbitos de la sociedad las organizaciones civiles que buscan enriquecer el trabajo de las instituciones públicas para lograr el bienestar de toda la población. Tanto los medios de información como las agrupaciones de la sociedad civil organizada, junto con la multicitada Comisión Nacional son parte importante en la consolidación de la cultura de los derechos humanos, ya que por una parte, los primeros constituyen uno de los sustentos de la fuerza moral con que cuentan los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, difundiendo las resoluciones o la actividad que a favor del ciudadano despliega el Ombudsman Nacional, y los segundos, constituyen una labor destacada en la defensa de los derechos humanos que amplían el estudio, divulgación y defensa de los derechos fundamentales, a fin de conseguir óptimos resultados para la sociedad en general.

En el contexto social en que vivimos los periodistas, comunicadores y defensores civiles de derechos humanos, contribuyen en la vigilancia, respeto y difusión de los derechos fundamentales, por lo que su labor se considera especialmente vulnerable.

Es importante mencionar que el proceso que experimenta el país, se refleja en los medios informativos y ha originado que el ejercicio del periodismo tenga un considerable riesgo, ya que como recordaremos en décadas pasadas los trabajadores de la información eran censurados y hasta perseguidos por la manifestación de sus ideas, situación que podemos observar que ha ido cambiando. En ese contexto la Comisión Nacional esta obligada a reforzar las acciones que pudieren o atenten contra la libertad de expresión.

Indiscutiblemente, el derecho a la libertad de opinión y a la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública en una sociedad democrática, ya que el derecho a la libertad de opinión y a la libertad de expresión, están estrechamente relacionados, sin embargo no debemos perder de vista que el mal uso de la información puede generar graves consecuencias, razón por la cual los comunicadores y defensores civiles de derechos humanos deben estar consientes de las consecuencias de sus actos, ya que si hablamos de igualdad de derechos también no hay que perder de vista que debe haber igualdad de responsabilidades.

El ciudadano que es víctima de una posible violación a derechos humanos por parte de una autoridad o servidor público requiere la protección de las instituciones públicas, pero necesita conocer y comprender ampliamente los mecanismos de defensa individuales y colectivos para discernir de quién, de qué, cuándo y cómo defenderse, lo cual es posible si los conocimientos en materia de derechos humanos se encuentran al alcance inmediato de su cultura general, por lo que parte de esta difusión se encuentra estrechamente vinculada con la labor informativa que desempeñan los medios de comunicación y en la tarea difusora de los organismos civiles de derechos humanos.

Es importante que la sociedad civil cuente con medios de comunicación que le permitan manifestar sus quejas e inconformidades contra la autoridad o servidores públicos que comentan presuntas violaciones a los derechos del hombre, a efecto de que los integrantes del Estado cumplan con los mandatos encomendados, bajo los lineamientos establecidos por la normatividad vigente, salvaguardando los derechos humanos del ciudadano.

El Programa de Atención de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos tiene como principales objetivos:

- 1.- Proporcionar atención a los casos relacionados con trabajadores de los medios de información u organizaciones no gubernamental dedicadas a la

defensa de los derechos humanos, derivado del agraviado ocasionado por alguna autoridad o servidor público, en el desempeño de sus respectivas actividades.

2.- Establecer vínculos entre estos dos grupos y la Comisión Nacional a fin de crear un frente común en la defensa de los derechos humanos.

3.- Recibir las quejas formuladas por los miembros de los medios de comunicación y organismos civiles de derechos humanos, brindándoles atención personalizada en el seguimiento de estas.

4.- Procurar que en el seguimiento de las quejas, las autoridades asuman mayor sensibilidad respecto a las actividades realizadas por los periodistas y la necesidad de la labor de los defensores civiles de derechos humanos.

5.- Vigilar permanentemente los casos que podrían constituir violaciones a los Derechos Humanos de los comunicadores y defensores civiles que denuncian públicamente algún tipo de acción que pretende obstaculizar su labor.

3.3 Del seguimiento de las quejas formuladas ante el Ombudsman.

Una vez que de acuerdo al asunto le sea asignada la Visitaduría correspondiente para la determinación o acuerdo a que haya lugar, se llevara a cabo según sea el caso el procedimiento que a continuación se comenta;

I.- La Visitaduría General realizara una disquisición del asunto a efecto de determinar la existencia de una presunta violación a derechos humanos, a fin de requerir a la autoridad o servidor público inculpado, un informe amplio y detallado del hecho que se le pretende imputar, con el objeto de allegarse de los elementos suficientes, ya sea para llegar a una conciliación entre las partes o emitir una recomendación.

De igual forma la Comisión Nacional puede decretar la improcedencia de las quejas, en los casos en que se advierta la mala fe o inexistencia de la pretensión del peticionario.

II.- La Conciliación procederá en el supuesto de que las quejas presentadas no hagan referencia a una presunta violación a los derechos humanos fundamentales, tales como lo son el derecho a la vida, libertad, integridad física o psíquica, u otras que se consideren especiales por el número de afectados o sus posibles consecuencias, se considera conveniente intentar una conciliación entre las partes involucradas, con el interés supremo de respetar los Derechos Humanos de los afectados, y a efecto de lograr una solución pronta a la problemática presentada.

III.- En ese orden de ideas la Comisión Nacional tiene la facultad de solicitar la aplicación de medidas precautorias, es decir, el requerimiento que hace la Comisión Nacional a la probable autoridad o servidor público responsable, con el objeto de que se abstenga de cometer cualquier acto de molestia en contra del quejoso, en caso que no existe mandato judicial debidamente fundado y motivado, o el quejoso no se encuentre en flagrancia de un delito o falta administrativa. La autoridad o servidor público inculpado informara a la Comisión Nacional, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que le hayan sido solicitadas las medidas, si las acepta o no, en el supuesto que la autoridad o servidor público accediera y cuando la naturaleza del caso lo amerite serán por el plazo de 30 días, los cuales podrán ser prorrogados por el término necesario, y solo quedaran sin efecto cuando de la investigación que lleve a cabo el Ombudsman Nacional se desprenda que no son ciertos los hechos imputados a la autoridad o servidor público responsable

Cabe mencionar que la actuación de la Comisión Nacional y la aplicación de las medidas precautorias antes mencionadas pudiesen tornarse arbitrarias e injustificadas de no agotarse la investigación, ya que tienen la obligación de escuchar las manifestaciones de ambas partes para lograr una adecuada valoración de los hechos, ya que del punto de vista de la ciudadanía seria una forma de asentar un precedente en el supuesto caso que la autoridad continúe hostigándolos, pero también el Ombudsman Nacional corre el riesgo de perder la imparcialidad y violentar el derecho que tiene la autoridad de manifestar su dicho,

además que pudiese estar emitiendo un juicio que corresponde a la autoridad jurisdiccional.

IV.- Con el objeto de que el Visitador General pueda conocer el asunto llevara a cabo una investigación en la que realizara las acciones que a continuación se mencionan:

a.- Requerir de las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones a derechos humanos, la presentación de un informe documentado relacionado con los hechos imputados.

El informe que rendirá la presunta autoridad responsable deberá ser dentro del término señalado por el referido Organismo, mismo que contendrá los antecedentes del caso, los motivos y fundamentos del acto u omisión en cuestión. En el supuesto que la autoridad inculpada no envíe a la Comisión Nacional el informe solicitado, esta tendrá por ciertos los actos, además de que podrá solicitar al órgano interno de control su intervención para la sanción que conforme a derecho corresponda.

b.- El Visitador General tiene la facultad de solicitar a la presunta autoridad o servidor público responsable, en cualquier etapa, la aplicación de medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la realización de daños de difícil reparación a los afectados. Las medidas precautorias o cautelares pueden ser de conservación o restitución, y pueden ser modificadas cuando cambien las situaciones que las justifiquen.

c.- Las Visitadurias Generales podrán solicitar el auxilio de la Secretaría Ejecutiva cuando quienes hayan presentado una queja ante la Comisión Nacional radiquen fuera del País o resulte necesario llevar a cabo diligencias o informes en el extranjero.

d.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;

e.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de la Ley de esa Comisión;

f.- Citar a personas que puedan aportar mayores datos al caso, tales como testigos o peritos; y

g.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue conveniente para el mejor conocimiento del asunto.

V.- La Comisión Nacional podrá declararse incompetente para conocer de la queja que se encuentren estrechamente vinculadas con las materias que tiene restringidas, como lo son la laboral, electoral, jurisdiccional e interpretación de disposiciones legales o constitucionales.

VI.- Si del análisis realizado al asunto se desprende que el Ombudsman Nacional no es competente para dar el debido seguimiento al caso en cuestión, se orientara al ciudadano a la instancia correspondiente para que el peticionario se encuentre en posibilidad de solucionar su problemática.

VII.- La Visitaduría General podrá dejar pendiente toda aquella queja que no reúna los requisitos legales, reglamentarios o que sea confusa, por lo que el ciudadano deberá aportar antes del plazo referido los elementos solicitados por dicho organismo, para que continúe el seguimiento respectivo.

VIII.- Una de las políticas más importantes que tiene el Ombudsman Nacional, es la atención personalizada que deben proporcionar los visitadores a los quejosos o interesados, atención que se ve intensificada cuando del análisis acucioso realizado a la queja se desprende una presunta violación a los Derechos Humanos, a fin de informarles sobre los avances generales del expediente en cuestión.

IX.- En caso que del informe y documentos recabados se acredite la violación a derechos humanos, dicho Organismo Nacional formulara la recomendación que conforme a derecho corresponda a la autoridad o servidor público responsable, para que evite repetir el acto reclamado realizando una serie de acciones que lo garanticen, además de solicitar la investigación respectiva ante la autoridad competente en el supuesto de que se desprenda una presunta responsabilidad penal o administrativa, así como de solicitar según sea el caso, la reparación del daño.

3.4 Las diversas formas en que se concluye la queja.

La Comisión Nacional podrá concluir los asuntos, cuando derivado del análisis realizado a los casos concretos se actualicen las siguientes hipótesis:

- a) Por que el Ombudsman Nacional no es competente para conocer de la queja.
- b) Cuando no se trata de una probable violación a derechos humanos, por lo que se brindara a la peticionaria orientación jurídica.
- c) Por haberse dictado la recomendación correspondiente.
- d) Cuando no existe responsabilidad por parte de la autoridad o servidor público señalado como responsable.
- e) Desistimiento del quejoso.
- f) Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento.
- g) Cuando se quede sin materia el asunto para que el Organismo Nacional siga conociendo del caso.
- h) Por haberse resuelto el asunto durante el tramite, es decir que se llevo a un acuerdo de conciliación entre las partes.

Las causas de conclusión antes mencionada serán notificadas a las partes involucradas mediante acuerdo debidamente suscrito por el Visitador correspondiente en el que se explique de manera clara y sucinta el motivo por el cual se concluye el caso y el fundamento que sustenta tal decisión. En ese orden de ideas consideramos importante señalar las causales de conclusión más sobresalientes de la queja, ya que comparando las actuaciones del Agente del Ministerio Público con la Comisión Nacional, ambas tienen Acuerdos de No Responsabilidad y, aun y cuando las Recomendaciones no se equiparan al Ejercicio de la Acción Penal porque no son consignadas al A quo Penal correspondiente, revierten un peso moral considerable, y sobre todo generan un mayor compromiso cuando de la investigación realizada por dicho Organismo Nacional se desprenden pruebas, datos o documentos que acreditan una violación a derechos humanos. A efecto de aportar una perspectiva más amplia de estas dos figuras que utiliza el Ombudsman Nacional, al tenor las señalamos:

Acuerdos de No Responsabilidad

En los casos en que haya concluido la investigación de la queja, y se desprendan elementos suficientes que demuestra la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o no se acrediten éstas de manera fehaciente, se procederá a elaborar el acuerdo de no responsabilidad que deberá reunir los siguientes aspectos:

- a) Los antecedentes de los hechos que se investigaron por su probable violación a de Derechos Humanos.
- b) El desglose de las evidencias que demuestran la no violación a Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta la violación de la autoridad o servidor público involucrado.
- c) El análisis de las circunstancias y causas que acreditaron la no violación a Derechos Humanos

d) Las conclusiones a que se arribaron para realizar un acuerdo de no responsabilidad de violación a los derechos del hombre.

Los acuerdos de no responsabilidad serán notificados de inmediato al quejoso y a las autoridades o servidores públicos involucrados. Cabe señalar que este tipo de acuerdos son enfocados por la Comisión Nacional a casos específicos, por lo que no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole, de igual forma es importante señalar que dichos acuerdos son publicados en la Gaceta del referido Organismo.

Cuando de la investigación originada con motivo de una queja, se desprenda que el quejoso, de manera dolosa ha faltado a la verdad ante la mencionada Comisión, ésta de acuerdo a la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente.

Recomendación

Una vez que se ha recibido una queja por presuntas violaciones a derechos humanos, por parte de una autoridad o servidor público, se llevara a cabo una investigación a efecto de allegarse de los elementos necesarios para poder valor la presunta violación, por lo que los visitadores responsables del caso, apoyados por especialistas en diversos campos científicos, realizaran una minuciosa investigación para analizar los hechos, argumentos y pruebas, a fin de determinar si una autoridad o servidor público ha violado los Derechos Humanos de una persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, carentes de la debida fundamentación y motivación.

Al concluir dicho procedimiento, y en caso de comprobarse la violación a Derechos Humanos, y en caso de que no sea posible llegar aun convenio amistoso entre las partes, se emite la recomendación correspondiente, la cual contiene los siguientes puntos:

1.- Una descripción clara y sucinta de los hechos violatorios a Derechos Humanos

2.- Las evidencias o pruebas que demuestran la violación a Derechos Humanos y la relación que guardan con las circunstancias de los hechos.

3.- El contexto en que se presentaron los hechos, y la normatividad jurídica que fue vulnerada por tal situación.

4.- Las observaciones correspondientes, concatenando las pruebas obtenidas, y realizando los razonamientos lógicos jurídicos del caso concreto, valorando la situación en un entorno de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación a Derechos Humanos reclamada

5.- Las acciones solicitadas a la autoridad, a efecto de reparar la violación a Derechos Humanos, requiriendo a la autoridad competente se instrumente el procedimiento correspondiente a los responsables.

Posteriormente a que la recomendación haya sido suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional, se notificara de inmediato a la autoridad o servidor público responsable, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento, en el supuesto de que sea aceptada por la responsable, ya que también puede rechazarla aduciendo una serie de argumentos debidamente fundados y motivados.

Es importante comentar que las recomendaciones pueden conformarse de la investigación de varios casos en el mismo sentido o que guarden cierta similitud porque la autoridad o servidor público responsable realizó un acto u omisión que en lo general violento los mismos derechos de varios gobernados.

En el supuesto que las recomendaciones expedidas sean aceptadas por la autoridad o servidor público, la competencia de ese Organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. Las recomendaciones

emitidas por el Ombudsman Nacional se dan a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta del multicitado organismo.

En ningún caso la Comisión Nacional tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación; de formar parte de una Comisión Administrativa, o de participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

3.5 Inconformidades.

Las inconformidades que pueden hacerse valer ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos serán presentadas a través de los recursos de queja e impugnación, en los siguientes casos:

3.6 Recurso de queja.

El recurso de queja procede en los supuestos que al tenor se mencionan:

1.- Por omisiones en que hubiesen incurrido Organismos Locales de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos, cuando dicha omisión hubiere causado un grave perjuicio al quejoso y pudiere tener efectos sobre el resultado final de la investigación del caso.

2.- Por la manifiesta inactividad de Organismos Locales de Derechos Humanos en el trámite de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos

Una vez que se hayan presentado las hipótesis mencionadas en el párrafo preinserto el recurso deberá interponerse por escrito ante la Comisión Nacional, por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado ante el Organismo Local, indicando dentro de su inconformidad la omisión o inactividad de la Comisión Estatal, así como los agravios generados y las pruebas que lo acrediten. El recurso se interpondrá dentro de los seis meses posteriores a la fecha en que haya sido iniciada la queja

ante la Comisión Estatal, siempre y cuando no se haya dictado recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

Una vez que sea analizado el recurso, la Comisión Nacional solicitará al Organismo Local un informe del caso, las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, los cuales serán valorados para la emisión de una resolución que puede ser:

a.- Recomendación dirigida al Organismo Local correspondiente, a efecto de que subsane la omisión o inactividad recurrida

b.- Acuerdo de No Responsabilidad dirigido al Organismo Local correspondiente, en el caso de que los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos, infundados o no se hayan acreditado.

c.- Acuerdo de atracción de la queja, cuando se considere que el asunto es importante y el Organismo Local puede o a dilado el procedimiento para expedir su recomendación.

3.7 Recurso de Impugnación

Este medio procede en los casos que a continuación se mencionan:

1.- Contra todas aquellas resoluciones o determinaciones definitivas, que pongan fin al seguimiento de una queja formulada ante un Organismo Local de Derechos Humanos.

2.- Cuando a juicio del quejoso, el sentido de una recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos, no vaya encaminada a reparar debidamente la violación denunciada.

3.- Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por un Ombudsman Local.

El recurso de impugnación será formulado por escrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado ante la Comisión Local de Derechos Humanos, en el cual describirán concretamente los agravios generados a los quejosos o agraviados, el fundamento de los mismos y las pruebas que acrediten su versión.

El recurso antes mencionado deberá ser presentado directamente ante el Organismo Estatal, dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese sido informado sobre el cumplimiento de la autoridad respecto de la recomendación.

Las resoluciones que dicte la Comisión Nacional dentro de los recursos de impugnación serán en los sentidos que a continuación se indican:

- a) Confirmación de la resolución definitiva emitida por la Comisión Local de Derechos Humanos.
- b) La modificación de la recomendación o acuerdo de conclusión, a través de una recomendación formulada a su vez al Organismo Estatal.
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la autoridad o servidor público respecto a la recomendación pronunciada por el Ombudsman Local.
- d) Declaración de insuficiencia en el cumplimiento que de la autoridad o servidor público, entorno a la recomendación girada por el Organismo Local de Derechos Humanos, motivo por el cual la Comisión Nacional podrá suscribir otra recomendación dirigida a dicha autoridad a fin de cumplimentar el compromiso aceptado con antelación, recomendación que en su caso podrá aceptar o no la referida autoridad o servidor público.

Capitulo IV

**Casos prácticos relacionados con el tema en
comento.**

Casos prácticos relacionados con el tema en comentario.

En virtud que con antelación a este apartado conocimos el funcionamiento del procedimiento que lleva a cabo la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante una queja presentada por una presunta violación a derechos humanos, así como de la competencia que tiene cada área de ese organismo para encargarse de un asunto en específico; por lo que ahora nos enfocaremos en casos prácticos en los que el Ombudsman Nacional concluyó el asunto por haber orientado al peticionario, y otro en el que se emitió una recomendación, por acreditarse la violación a los derechos del hombre, ya que consideramos que los referido acuerdos nos permitirían tener una perspectiva más amplia del tema que nos ocupa.

En los casos que a continuación se mencionan, realizaremos una síntesis cronológica de los hechos que motivaron cada asunto, las acciones que llevo a cabo la Comisión Nacional y los informes que rindieron las autoridades con relación a los acontecimientos suscitados, así como las circunstancias, motivos y razones que sirvieron de sustento al Ombudsman Nacional para emitir el acuerdo que correspondió a cada queja en cuestión. Cabe destacar que por razones personales consideramos conveniente modificar algunos datos en las denuncias que a continuación se mencionan.

4.1 Caso #1, del seguimiento que se le dio a una queja presentada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la cual se señala a elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Policía Federal Preventiva y Procuraduría General de la Republica, como autoridades presuntamente agraviantes de Derechos Humanos, por la detención de tres ciudadanos por posesión y comercio de droga (marihuana y cocaína).

Los días 14, 16 y 24 de mayo de 2005 el señor Alejandro Soto Rosas y la señora Susana Guzmán Vargas, ésta última en comparecencia respectivamente, presentaron queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, misma que por razones de competencia remitió a la Comisión Nacional de Derechos Humanos las denuncias multicitadas, en las que mencionan que el día 14 del mes y año antes señalado, custodios del Reclusorio Preventivo Varonil Sur del Distrito Federal, fueron detenidos arbitrariamente por servidores públicos de la

Procuraduría General de la República (PGR), Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJ) y Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP), sin que se les mostrara una orden de aprensión debidamente fundada y motivada, violando con ello sus derechos humanos y sus garantías Constitucionales.

Es importante comentar que la detención de los custodios del Reclusorio Preventivo Varonil Sur de esta ciudad, se encontró relacionada con el hecho de que el día 13 de mayo de 2005 a las 21:30 horas en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur, se llevo a cabo un operativo de revisión en los diferentes dormitorios de ese Centro de reclusión, presentándose en dicho lugar varios elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la misma entidad federativa, a efecto de realizar una inspección en los dormitorios de dicho Reclusorio, derivado del operativo en comento personal policiaco que llevaba a cabo la supervisión se percato que uno de los internos que respondía al nombre de Otto Herrera García, delincuente de alta peligrosidad no se encontraba en su celda, por lo que se llevo a cabo una nueva revisión en todas las áreas del reclusorio como son: túneles, servicios generales, módulos, talleres, visita familiar, consultorios, gimnasio, zona escolar, auditorio y áreas verdes, sin que se lograra la localización de dicho interno, situación que fue hecha del conocimiento de los mandos que encabezaron ese operativo, mismos que dieron vista a la Fiscalía Especializada para Servidores Público de la Procuraduría General de Justicia de esta Ciudad, misma que ordeno la detención de los custodios de ese Centro de Prevención.

Con el objeto de atender la queja en comento ese Organismo Nacional a través de su Primera Visitaduría General solicitó a la Subprocuraduria de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR, a la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y a la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad federativa, un informe pormenorizado sobre los actos imputados, así como la documentación que lo sustente.

En ese orden de ideas, del análisis al escrito formulado por el señor Alejandro Soto Rosas, de las gestiones realizadas por ese Organismo Nacional y de la información que ese Organismo Nacional se allegó, se advierte que la detención de los agraviados se debió a que el día 14 de mayo de 2005, el Primer Inspector José Luis Gómez Sánchez, Director de Seguridad de la Dirección General de Prevención y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, los presentó ante el Representante Social del fuero común para la investigación de su probable participación en la evasión de un preso, hechos que dieron origen a la averiguación previa FSP/RVT/210/05-05, en la cual, se acordó su retención e investigación ministerial, la cual fue remitida en la misma fecha al Ministerio Público de la Federación, por así haberlo solicitado éste, mediante el oficio CGC/2350/2005 de fecha 14 de mayo de 2005, iniciándose al respecto la indagatoria PGR/SIEDO/UEIDCS/087/2005, en la que el 15 de ese mes y año, se determinó ampliar el término para resolver la situación jurídica de los agraviados, al considerar el Fiscal de la Federación que podrían encuadrarse en la figura jurídica de delincuencia organizada, de lo que se desprende que la actuación de la autoridad ministerial, tanto del fuero común como de la federación, fue de conformidad con lo establecido en los artículos 16, párrafos cuarto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º fracción II, 180 y 193, del Código Federal de Procedimientos Penales.

En ese tenor, el quejoso realizó manifestaciones en el sentido de que el Representante Social de la Federación no les permitió comunicarse con sus familiares, sin embargo ese Organismo Nacional observó que de las constancias que integran la averiguación previa PGR/SIEDO/UEIDCS/087/2005, se advierte que todos los agraviados entraron en contacto con sus familiares, algunos vía telefónica y otros mediante visitas, por lo que no hubo elementos que sustentaran su dicho. En ese orden de ideas, el señor Alejandro Soto Rosas expresó su temor por la integridad física de los agraviados (custodios), situación que no pasó inadvertido para esa Comisión Nacional, por lo que dicho temor quedó descartado a través de la valoración médica de fecha 14 de mayo de 2005, realizada por un perito médico legista de la PGR, en la que se indica que no se aprecian huellas de lesiones, aunado a que los agraviados al emitir sus respectivas declaraciones ministeriales, no señalaron haber sido objetos de maltratos por sus captores, ni en

la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ni en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), documentos que corren agregados a la indagatoria incoada en la mencionada Subprocuraduría.

Lo anterior, se vio robustecido con la visita que el día 24 de mayo de 2005 efectuó personal de ese Organismo Nacional, al Centro de Investigaciones Federales, en donde se entrevistó con los custodios arraigados, quienes también fueron examinados por peritos de esa Institución Nacional, sin que se le apreciaran huellas o alteraciones a su salud.

En esa tesitura, los señalamientos que formulo la señora Susana Guzmán Vargas, en el sentido de que el Representante Social de la Federación violó la suspensión provisional que el Juez Segundo de Distrito B de Amparo en Materia Penal concedió al señor Norberto Guzmán Vargas, quedaron desvirtuados con la información proporcionada por la multicitada Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), ya que a su familiar agraviado se le otorgó la suspensión provisional para efectos, explicándole a la señora Guzmán Vargas que si su familiar se encontraba a disposición de algún Agente del Ministerio Público lo debería dejar en libertad si no se acreditaba la flagrancia o notoria urgencia, además de prevenir al Órgano Ministerial para que resolviera la situación jurídica del inconforme dentro de las 48 horas, contadas a partir de su detención o bien 96 horas en caso de delincuencia organizada.

En relación a lo antes mencionado, cabe precisar que el día 18 de mayo de 2005, el Representante Social de la Federación acordó la libertad con reservas de ley del señor Norberto Guzmán Vargas, sin embargo en esa misma diligencia se le notificó que quedaba bajo arraigo, de conformidad a la medida cautelar autorizada por el Juez Décimo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal dentro del expediente 12/2005-II, en tanto que el día 19 de ese mes y año, el Juez Segundo de Distrito B en Amparo en Materia Penal le negó la suspensión definitiva.

Es importante destacar que con fecha 10 de agosto de 2005, el Representante Social de la Federación ejerció acción penal en contra de 10 funcionarios del Reclusorio Preventivo Varonil Sur del Distrito Federal, como probables responsables de los delitos de evasión de preso agraviado y cohecho, remitiendo las constancias al Juez de Procedimientos Penales Federales correspondiente en esa entidad federativa, mismo que en el ámbito de sus atribuciones resolvería la situación jurídica de éstos, motivo por el cual es evidente que la queja de marras es un asunto de carácter absolutamente jurisdiccional, por lo que sale de las facultades de dicho Organismo Nacional el seguimiento a los hechos mencionados en los párrafos que anteceden, de conformidad a lo establecido en los artículos 7º, fracción 11, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 2º, fracción IX, incisos a y c de su Reglamento Interno.

En ese orden de ideas la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en vía de orientación jurídica le sugirió a los quejosos señores Alejandro Soto Rosas y Susana Guzmán Vargas que la Defensoría de Oficio Federal podrá auxiliarles gratuitamente en el proceso penal incoado a los agraviados, así como de informarles los medios de defensa que pueden hacer valer, es decir, que en caso de que la sentencia del Juzgado de Distrito correspondiente sea desfavorable a los agraviados, pueden presentar por sí o a través de su representante legal, el recurso de apelación conforme a lo establecido en el artículo 368 del Código Federal de Procedimientos Penales, y si la resolución que impugna le es confirmada, interponga juicio de amparo directo ante la autoridad correspondiente en esa localidad.

Cabe destacar que la multicitado Comisión Nacional comunico a los quejosos que de persistir en su consideración de que servidores públicos de la Procuraduría General de la Republica se excedieron en el desempeño de sus funciones, y de contar con elementos que les permitan acreditarlo, se les propuso que presentaran su queja por escrito ante el Órgano Interno de Control de la Procuraduría General de la República, proporcionándoles el domicilio y número telefónico de dicha unidad administrativa, ya que es la instancia competente para

investigar y sancionar las conductas de los funcionarios de esa Dependencia cuando no se ciñen a la normatividad que los rige.

No obstante, que esa Institución Nacional hizo del conocimiento de los referidos quejosos las razones por las que salía de su competencia el continuar conociendo del asunto en comento, y emitió el acuerdo de conclusión correspondiente, orientando jurídicamente a los señores Alejandro Soto Rosas y Susana Guzmán Vargas, les explico de una manera clara y sencilla el ámbito en el que se desarrolla cada organismo para evitar que las personas confundan las facultades que conforme a la ley le corresponden a cada autoridad, además de que como se desprende del caso de mérito, el mencionado Organismo debe proceder con suma cautela en el desarrollo de sus funciones, ya que como primera impresión puede advertirse una presunta violación a los derechos humanos, sin embargo de la información proporcionada por la Autoridad Ministerial Federal se aclararía la perspectiva obtenida en primera instancia, ya que el Ombudsman Nacional se encuentre en condiciones de orientar y hacer del conocimiento de los ciudadanos recurrentes la circunstancias que dieron origen a los hechos motivo de su queja, así como el proceder de las autoridades, situación que los familiares de los procesados en este asunto, se podría presumir ya tenían conocimiento, porque como se advierte en los párrafos preinsertos los agraviados ya estaban ejerciendo su derecho de defensa, tales es el caso que solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, pero suponemos que este tipo de Instituciones les permite conocer de una manera más clara y sencilla el funcionamiento de cada Organismo, aunado a que avalan moralmente la legalidad de los actos de Autoridad, y en su caso emiten la recomendación correspondiente a efecto de evitar cualquier abuso por parte de la Autoridad presunta responsable.

Por tal razón consideramos que las actuaciones emprendidas por esa Comisión Nacional permiten mantener la confianza en las personas que recurren a ella, con el objetivo de evitar abusos de autoridad o en este caso de conocer con certeza la situación real de la detención de los agraviados.

4.2 Caso #2, de la investigación que se llevo a cabo en el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 (Cefereso 1), con motivo de una denuncia que se formulo por un presunto homicidio culposo de un interno de dicho centro.

El 30 de diciembre de 2003 el señor José Hernández Hernández denunció por escrito ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos del Centro Federal de Readaptación Social Número 1 (Cefereso 1), las cuales se hicieron consistir en:

“...que el 29 de diciembre de ese año recibió en su domicilio una llamada telefónica del Centro Federal de Readaptación Social Número 1 (Cefereso 1), en la que le informaron que su padre Abel Hernández Ramírez, quien se encontraba interno en ese lugar, había fallecido, sin indicarle las causas del deceso; asimismo, refirió que probablemente su padre falleció porque estaba enfermo y que, de ser el caso, responsabilizaba al Director del citado Centro de Reclusión y al personal médico, toda vez que en días anteriores su familia le había hecho llegar medicamentos para su progenitor, sin embargo personal de ese lugar le informó que dichas sustancias estaban en la Oficialía de Partes, en el Servicio Médico o en el Jurídico, no obstante que habían ingresado semanas antes de que aquél falleciera”.

Con motivo de los acontecimientos señalados en el párrafo que antecede la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las atribuciones que le confiere la Carta Magna y la Ley que la rige, llevo a cabo una investigación con el objeto de integrar el expediente relacionados con el caso del fallecimiento del señor Abel Hernández Ramírez, en el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 (Cefereso 1) “La Palma”, en Almoloya de Juárez, Estado de México, por lo que a consideramos conveniente describir cronológicamente las acciones realizadas por dicho Organismo, a fin de conocer de una manera practica el procedimiento que se implemento, la valoración de los elementos obtenidos y el efecto de la recomendación formulada a la Autoridad Responsable:

I.- HECHOS

1.- El 30 de diciembre de 2003 esa Comisión Nacional recibió un escrito de queja suscrito por el señor José Hernández Hernández, mediante el cual manifestó, en resumen, que el 29 de diciembre del año señalado recibió en su domicilio una llamada telefónica del Centro Federal de Readaptación Social Número 1, en la que le informaron que su padre Abel Hernández Ramírez, quien se encontraba interno en ese establecimiento, había fallecido, sin indicarle las causas del deceso, motivo por el cual acudió ante la Representación Social de Zinacantepec, Estado de México, donde se inició la averiguación previa ZIN/I/2022/2003, en virtud que el quejoso manifestó que probablemente su padre había falleció porque estaba enfermo y que, de ser el caso, responsabilizaba al Director del citado centro de reclusión y al personal médico, toda vez que en días anteriores le hicieron llegar al occiso medicamentos para la atención de su enfermedad, sin embargo servidores públicos de dicho Centro, le informaron que dichas sustancias estaban en la Oficialía de Partes, en el Servicio Médico o en el Jurídico, no obstante que habían ingresado semanas antes de que aquél falleciera.

2.- En esa tesitura, los días 30 de diciembre de 2003, 8 de enero y 2 de marzo de 2004, personal adscrito a la Tercera Visitaduría General de ese Organismo Nacional realizó visitas de investigación al Cefereso 1, de igual dicho Comisión solicitó información al Comisionado del Órgano Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, así como al Director General del establecimiento de referencia, los cuales remitieron diversas constancias relacionadas con los hechos que se investigaron, entre las que destaco la copia del expediente clínico del agraviado.

3.- De la queja presentada por el señor José Hernández Hernández, así como de la información y documentación recabada por esa Comisión Nacional, se desprendió que el señor Abel Hernández Ramírez ingresó al Cefereso Número 1 el día 7 de abril de 2003, refiriendo diversos malestares, mismos que se agudizaron a partir del día 6 de septiembre del mismo año, haciéndose consistir en “ sentir animalitos en la cabeza, adormecimientos y calambres en cara y miembros inferiores”, por lo que el agraviado al insistir en sus malestares al

personal médico adscrito al penal, se le proporcione interconsulta a Psiquiatría con diagnóstico de estrés.

4.- Con fecha 25 de octubre de 2003, a petición del quejoso, el agraviado fue valorado por un médico particular, quien detectó que presentaba una pérdida de peso de aproximadamente 10 kilos; incremento de diuresis con calambres en miembros inferiores, de seis meses de evolución, así como un probable diagnóstico de diabetes mellitus tipo II, por lo que recomendó la práctica de exámenes de laboratorio, para cuya realización las autoridades permitieron el ingreso de un técnico laboratorista el 6 de diciembre del mismo año.

Posteriormente, el día 15 de diciembre de 2003, el quejoso depositó medicamentos para su progenitor y solicitó por escrito que le fueran suministrados, pero las autoridades del penal negaron su acceso porque no se consignó el tratamiento en el expediente clínico.

5.- El 28 de diciembre de 2003, el médico de guardia Armando Valle Castro diagnosticó al señor Abel Hernández un cuadro gripal, probable diabetes mellitas tipo II, pérdida de peso, glicemia en dos tiempos (28 y 29) urgentes; a las 12:45 horas, realizó una nota de hospitalización del agraviado con diagnóstico de probable diabetes mellitas tipo II (por clínica), síndrome de desgaste y depresión menor.

6.- El 29 de diciembre, a las 03:00 horas, el doctor Armando Valle reportó al paciente con hipotensión arterial, probable diabetes mellitus tipo II descompensada y síndrome de desgaste. A las 05:00 horas asentó un diagnóstico de probable diabetes mellitus tipo II descompensada e hipertensión arterial. A las 08:00 horas reportó que continuaban cifras de tensión arterial entre 90/60 y 60/40; periodos de sueño fisiológico, sin alteraciones aparentes; que el electrocardiograma no mostraba datos de descompensación cardiaca ni fibrilaciones, tomando muestras para el laboratorio. A las 09:00 horas recibió los resultados de laboratorio y diagnosticó diabetes mellitus tipo I, descompensada.

A las 10:00 horas del día señalado, la médica de guardia Ariadna Villaseñor Sierra reportó al paciente como delicado y sugirió su traslado a un hospital de tercer nivel, ya que ese Centro no contaba con equipo y personal médico adecuado. Asimismo, señaló que estaba pendiente de ser valorado por el médico internista, ya que éste se encontraba de vacaciones.

A las 12:30 horas, el doctor Francisco Rivera Soto, médico internista adscrito al Centro, reportó al paciente con diagnóstico de diabetes mellitus que no requiere insulina y con padecimiento actual de 15 horas de evolución, manifestando ataque al estado general, deshidratación, palidez de tegumentos, asténico, adinámico y con tendencia a la somnolencia. Falleciendo el agraviado a las 12:45 horas.

7.- De acuerdo con el resultado de la necropsia efectuada por un perito médico forense de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, el señor Abel Hernández Ramírez a “falleció por las alteraciones tisulares y viscerales producidas por edema agudo pulmonar, en persona con datos anatomomacrocópicos de neumonía lobar, en persona con antecedentes de desequilibrio hidroelectrolítico secundario a diabetes mellitus descompensada, lesión que se considera de mortal”.

8.- Por su parte, el interno Luis García González, quien fue compañero de celda del occiso Abel Hernández Ramírez, al ser entrevistado durante la visita de investigación realizada el 30 de diciembre de 2003, manifestó que desde su ingreso, en septiembre de 2003, compartió estancia con el agraviado, quien se veía muy flaco, amarillo, sin muchos ánimos, caminaba muy poco, decía que se le dormían las piernas y le hormigueaba el cuerpo, tomaba mucha agua, al grado de que llegó a tomar hasta siete litros de ese líquido en un día, comía su ración, lo que sobraba de los demás y lo que compraba en la tienda.

En la fecha mencionada en el párrafo anterior, el doctor Germán Roca Durán, Jefe del Departamento Médico del Centro, señaló que, dadas las precarias condiciones del lugar, no se cuenta con capacidad humana y económica para tratar los padecimientos de los internos, por lo que se permite que éstos designen

médicos externos; en ese orden de ideas la doctora María Teresa Rojas Mena, Jefa de Oficina de Atención Médica, durante la visita de investigación realizada el 2 de marzo del año en curso, mencionó que el Consejo Técnico Interdisciplinario autoriza el ingreso de estos profesionistas únicamente los días sábados y domingos, y que en esos casos la institución continúa con la responsabilidad de brindarles atención.

9.- De acuerdo con la información proporcionada por el Licenciado Saúl Eugenio Torres Millán, ex Director General del Cefereso 1, durante la visita de investigación, de fecha 8 de enero de 2004, el abasto de medicamentos es lento y deficiente, toda vez que es el Órgano Administrativo Desconcentrado quien lleva a cabo las licitaciones para su adquisición; al respecto la enunciada doctora Rojas Mena, durante la visita de investigación realizada el 2 de marzo del año próximo pasado, aseguró que en el año de 2003 fue particularmente grave ese problema, a tal grado que durante el mes de diciembre no contaron con jeringas.

En la misma fecha, la doctora Rojas Mena manifestó que en el caso del hoy occiso se permitió a un químico externo tomar muestras de sangre, pero los resultados nunca fueron presentados al servicio médico. Asimismo, señaló que el penal cuenta con los servicios de un médico internista, el cual acude cuando se le requiere, pero que estaba de vacaciones cuando se agravó el estado de salud del señor Hernández Ramírez, por lo que éste no contó con la atención especializada que requería; de igual forma señaló que durante el año 2003 no hubo abasto de reactivos para el laboratorio de análisis clínicos, tal como se desprende del expediente clínico del señor Hernández Ramírez, por lo que no se pudo detectar la diabetes de esta persona desde su ingreso, y que el 29 de diciembre del mismo año se solicitaron estudios completos de laboratorio y se envió la muestra a Toluca, pero los resultados llegaron después de que el interno falleció. Asimismo refirió que ocho días antes de la visita les fue surtido medicamento, pero que aún faltaba el de especialidad, particularmente el psiquiátrico, además de que había escasez de vendas elásticas, algunas suturas y material para cirugía gastrointestinal y de columna vertebral.

10.- En ese orden de ideas, la doctora Rojas Mena indicó que el laboratorio del Centro no cuenta con gasómetro, lo cual fue constatado por el personal de esa Comisión Nacional durante la referida visita, ni con reactivos para medir electrolitos sanguíneos, indispensables en casos de urgencias médicas, por lo que tienen que enviar las muestras a la ciudad de Toluca. Derivado de tal situación se ocasiono un rezago de 71 cirugías mayores, de las cuales 19 eran de traumatología, debido a la falta de recursos materiales y económicos; en las relatadas condiciones, es importante destacar que son insuficientes los baumanómetros y los estuches de diagnóstico, aunado a que el electroencefalógrafo no se utiliza porque no hay un técnico que interprete los resultados.

No obstante a los hechos que se mencionaron en los párrafos preinsertos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se allego de los siguientes medios de convicción:

II. EVIDENCIAS

1.- El escrito de queja de fecha 30 de diciembre de 2003, suscrito por el señor José Hernández Hernández.

2.- El oficio 213004000/001/2004 de fecha 2 de enero de 2004, mediante el cual la licenciada Ana Luisa Fonseca Villa, en funciones de Directora General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, remitió a esta Comisión Nacional un informe relacionado con la averiguación previa ZIN/I/2022/2003, incoada el 29 de diciembre de 2003 con motivo de los hechos en que perdiera la vida el señor Abel Hernández Ramírez, al cual anexó copias simples de diversas constancias, entre las que destacan, por su importancia, las siguientes:

A) El dictamen en materia de criminalística de campo, del día 29 de diciembre de 2003, suscritos por los señores Víctor Vargas Ayala y Julio Torres Bernal, peritos en criminalística y fotografía, respectivamente, adscritos a la

Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

B) Dos dictámenes en materia de toxicología forense, de fecha 29 de diciembre de 2003, signados por Juan Carlos López Ahumada y Jesús Limón Soriano, peritos químicos forenses adscritos a la Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

C) Un dictamen de necropsia, del día 29 de diciembre de 2003, emitido por el doctor Adán Ramírez Márquez, perito médico forense adscrito a la Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

D) La copia simple del dictamen químico de fecha 5 de enero de 2004, girado por el químico fármaco biólogo Rubén Mendoza Almazán, perito adscrito a la Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

3.- Las actas circunstanciadas de fechas 31 de diciembre de 2003 y 9 de enero de 2004, derivadas de las visitas de investigación efectuadas por personal adscrito a esa Comisión Nacional al Cefereso 1, los días 30 de diciembre de 2003 y 8 de enero del año próximo pasado, respectivamente.

4.- La opinión médica de fecha 23 de enero de 2004, emitida por la Coordinación de Servicios Periciales de esa Comisión Nacional, en la que se establecen las consideraciones técnicas sobre la atención médica otorgada al agraviado Abel Hernández Ramírez, por personal del Cefereso 1.

5.- El oficio SSP/PRS/UALDH/246/2004 de fecha 20 de febrero de 2004, suscrito por el doctor Daniel Guerrero Sánchez, titular de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, en el que remitió a esa Comisión Nacional un informe relacionado con la queja que nos ocupa,

signado por el licenciado Eduardo Aguilar Arizpe, ex Director General del Cefereso 1.

6.- El oficio número 171, de fecha 14 de enero de 2004, mediante el cual el licenciado Eduardo Aguilar Arizpe, encargado de la Dirección General del Cefereso 1, remitió a esa Comisión Nacional una copia certificada del expediente médico número 1372, en el cual constan las notas médicas relacionadas con la atención médica proporcionada al occiso Hernández Ramírez, por personal del Departamento de Servicios Médicos, todas ellas durante el año 2003, entre las que destacan las elaboradas el 14 de mayo por el psiquiatra Carlos Ovando; el 6 de septiembre y 25 de octubre, por el doctor Franco Romero Hernández; el 25 de octubre, sin nombre de quien suscribe, y que de acuerdo con la información proporcionada por el Director del Centro fue realizada por el médico particular Juan Manuel García Zurita; el 1 de noviembre y 13 de diciembre, por la doctora Alejandra Álvarez; el 28 de diciembre existen dos notas firmadas por el doctor Valle Castro, la primera de ellas a las 19:00 horas y la segunda a las 21:45 horas; el 29 de diciembre el doctor Valle Castro elaboró las notas correspondientes a las 03:00, 05:00, 08:00 y 09:00 horas; la doctora Ariadna Villaseñor Sierra suscribió dos de ellas a las 10:00 y 11:30 horas, y la última fue signada por el doctor Francisco Rivera Soto, a las 12:30 horas. Finalmente, la doctora Villaseñor Sierra asentó los resultados de un reporte de laboratorio que se mandó al exterior, y que se recibieron a las 14:00 horas.

En una hoja de enfermería correspondiente a los días 28 y 29 de diciembre de 2003, se reportó la aplicación de “monitoreo, oxígeno, inderalici 20 mg, dosis única, aplicación de 10.5 litros de soluciones intravenosas (fisiológica 5,000 ml, Hartman 5,000 ml, haemaccel 500 ml)”.

7.-Al informe rendido por las autoridades, se anexaron copias certificadas de diversas constancias, entre las que destacan, por su importancia las siguientes:

- El escrito de fecha 2 de octubre de 2003, con sello de recibido del día siguiente, mediante el cual el quejoso José Hernández Hernández solicitó con

carácter de urgente el ingreso de un médico particular para que se atendiera a su padre, en virtud de que éste ya había sido atendido por un médico adscrito al Centro sin observar ninguna mejoría.

- Oficio sin número de fecha 16 de octubre de 2003, suscrito por el licenciado Saúl Eugenio Torres Millán, entonces Director General del Cefereso 1, dirigido al quejoso, en el que se indica que en sesión de fecha 9 de octubre de 2003 el Consejo Técnico Interdisciplinario autorizó el ingreso del doctor Juan Manuel García Zurita para el 25 del mes y año antes citados.

- Oficio sin número de fecha 27 de noviembre de 2003, signado por el licenciado Saúl Eugenio Torres Millán, entonces Director General del Cefereso 1, en el que informa al quejoso que en atención a su escrito de fecha 20 de ese mes y año, en sesión de Consejo Técnico Interdisciplinario efectuada el día siguiente, se autorizó el ingreso de un técnico laboratorista para el día 6 de diciembre.

- El escrito de fecha 14 de diciembre de 2003, con sello de recibido del día siguiente, firmado por el quejoso y dirigido al licenciado Saúl Eugenio Torres Millán, entonces Director General del Cefereso 1, en el que hace de su conocimiento que del resultado de los estudios realizados a su padre el día 6 de diciembre, el doctor Juan Manuel García Zurita determinó que padecía diabetes, por lo que envió el medicamento denominado Starlix, de 120 mg, y Cloromicetín, de 250 mg. A su petición anexó una copia de la receta expedida por dicho médico.

- Oficio sin número de fecha 26 de diciembre de 2003, emitido por el licenciado Saúl Eugenio Torres Millán, entonces Director General del Cefereso 1, dirigido al quejoso José Hernández Hernández, en el que informa que el Consejo Técnico Interdisciplinario negó el acceso del medicamento que pidió fuera suministrado a su padre, en virtud que no había sido anexado el expediente clínico del agraviado.

- El oficio 957 de fecha 24 de febrero de 2004, girado por el licenciado Eduardo Aguilar Aranda, ex Director General del Cefereso 1, en el cual informó a

esa Comisión Nacional que los nombres de los médicos que atendieron al agraviado durante su estancia en ese penal, en 2003, y elaboraron las notas médicas que constan en su expediente clínico, son: Franco Romero Hernández (7 de abril, 6 de septiembre y 25 de octubre), Alejandra Álvarez (1 y 14 de noviembre y 13 de diciembre), Armando Villa Castro (28 de diciembre), Ariadna Villaseñor Sierra (29 de diciembre) y Francisco Rivera Soto (29 de diciembre).

8.- Dos actas circunstanciadas de fechas 3 y 4 de marzo de 2004, derivadas de las visitas de investigación efectuadas por personal adscrito a esa Comisión Nacional al Cefereso 1, el día 2 del mes y año mencionados.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 28 de diciembre de 2003 el señor Abel Hernández Ramírez fue hospitalizado para su atención en el área médica del Cefereso 1, donde se encontraba interno, debido al delicado estado de salud que presentaba; sin embargo, la inadecuada atención recibida por parte del personal médico, el cual le aplicó un tratamiento a base de soluciones intravenosas en forma excesiva, sin control estricto de ingreso y egreso de líquidos, así como de electrolitos, le provocó edema pulmonar y shock, derivando en el fallecimiento del agraviado el día 29 de diciembre de 2003.

Por lo antes expuesto, el personal del Cefereso 1 que estuvo a cargo del cuidado médico del agraviado transgredió con su conducta los Derechos Humanos del señor Hernández Ramírez, respecto a la protección de la salud y por ende de la vida, consagrados en el artículo 4º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que motivó la emisión de la recomendación que se estudia.

Es menester comentar, que si bien es cierto que el personal médico no contaba con el material suficiente para diagnosticar al señor Abel Hernández Ramírez, también lo es que por los síntomas que presentaba era probable que padeciera de diabetes mellitas, situación que fue hecha del conocimiento por el señor José Hernández Hernández, tal y como se desprende de las constancias

que integran el expediente que inicio para su investigación el Ombudsman Nacional, por lo que se pudo presumir una evidente negligencia por parte del personal medico, sin dejar de mencionar al Director del Cefereso 1.

IV. OBSERVACIONES

Una vez analizadas las constancias que integran el presente expediente, así como la opinión médica emitida por personal de la Coordinación de Servicios Periciales de ese Organismo Nacional, se advirtió que la atención proporcionada al agraviado Abel Hernández Ramírez por el personal del servicio médico del Cefereso 1 fue inadecuada, en atención a las consideraciones que a continuación se mencionaran y que fueron tomadas en cuenta por la citada Comisión para emitir la recomendación que posteriormente se comentara;

1.- Como se advierte de las notas médicas que integran el expediente clínico del señor Abel Hernández Ramírez, desde el 6 de septiembre de 2003 el hoy occiso refirió al doctor Franco Romero Hernández que tenía sensación de “animalitos en la cabeza”, adormecimientos, calambres en cara y miembros inferiores; sin embargo, se le diagnosticó patología emocional (estrés), no obstante que el 14 de mayo de ese año un psiquiatra ya había descartado trastorno mental, y fue hasta el 25 de octubre del mismo año, fecha en que el agraviado fue valorado por el médico particular Juan Manuel García Zurita, cuando se hizo constar en el citado expediente que éste presentaba una disminución aproximada de 10 kilos; incremento de diuresis nocturna, y calambres en miembros inferiores, de seis meses de evolución, así como un probable diagnóstico de diabetes mellitus II, por lo que se recomendó la práctica de exámenes de laboratorio, los cuales fueron realizados hasta el 6 de diciembre del mismo año, fecha en la que las autoridades del establecimiento en cuestión permitieron el acceso de un técnico laboratorista.

2.- Para esa Comisión Nacional se considero preocupante el hecho de que algunos de los síntomas clásicos de la enfermedad que padecía el señor Abel Hernández Ramírez, señalados en la NOM-015-SSA2-1994, para la Prevención, Tratamiento y Control de la Diabetes, tales como la polidipsia (necesidad

imperiosa y urgente de ingerir grandes cantidades de líquido), la polifagia (aumento exagerado de la sensación de hambre) y la pérdida de peso hayan sido detectados por su compañero de celda desde el mes de septiembre de 2003, y no así por los médicos del Cefereso 1, tal y como se desprende de las notas médicas que integran el expediente clínico, particularmente las de fechas 6 de septiembre y 25 de octubre, suscritas por el doctor Franco Romero Hernández, así como la del 1 de noviembre, signada por la doctora Alejandra Álvarez, quienes, no obstante los síntomas referidos por el paciente, realizaron un diagnóstico de estrés, y la consecuente interconsulta a Psiquiatría.

3.- En la opinión médica emitida por la Coordinación de Servicios Periciales del Ombudsman Nacional se concluyó que la atención proporcionada al señor Abel Hernández Ramírez por el personal médico adscrito al Departamento de Servicios Médicos del Cefereso 1 fue inadecuada, en virtud de que durante el periodo de consultas "rutinarias", reportadas entre el 7 de abril de 2003 y el 28 de diciembre del mismo año, no se efectuó una valoración integral que detectara a tiempo la patología diabética en evolución que presentó el paciente, al omitir la toma de signos vitales, peso y prevención de la misma, mediante análisis específicos (glucocintas) para enfermedades degenerativas; asimismo, no se tomó en cuenta la sintomatología referida por el señor Hernández Ramírez desde cuatro meses antes de su agravamiento, también común en casos de diabetes, ya que el enfermo llega a presentar adormecimiento en cara y extremidades, así como baja de peso y mal estado general (astenia, adinamia).

4.- Ahora bien, de la información asentada en las hojas de enfermería se desprende que de las 21:45 horas del 28 de diciembre de 2003 a las 12:20 horas del día siguiente, es decir, en un lapso de 14 horas, se aplicaron al hoy occiso un total de 10.5 litros de soluciones parenterales, lo que incrementó el desequilibrio hidroelectrolítico, sin que se tratara la patología de fondo, diabetes mellitus, provocando con ello la edematización del paciente, referida en las notas médicas como edema de miembros inferiores y estertores pulmonares, confirmado en la necropsia como edema pulmonar, con datos macroscópicos de neumonía lobar.

Sobre el particular, cabe mencionar que una adecuada valoración y evaluación, además del estudio de glucosa en sangre, hubieran evitado el retardo del agravamiento del paciente hasta que se hubieren allegado de los reportes de laboratorio, antes de aplicar soluciones intravenosas en bolo (con rapidez), sin tener un criterio suficiente del tratamiento que se estableció.

En esa tesitura, la referida opinión médica concluye mencionando que la atención proporcionada al señor Abel Hernández Ramírez, en fechas 28 y 29 de diciembre de 2003, fue inadecuada y tiene una relación directa con su muerte, en virtud de que se estableció un diagnóstico secundario (cuadro gripal), para el que se indicó un antiinflamatorio oral, sin que se hubieran establecido un diagnóstico definitivo y un tratamiento para su diabetes mellitas, aunado a la negligente aplicación de un tratamiento a base de soluciones intravenosas en forma excesiva y sin un control estricto de ingreso y egreso de líquidos, así como de electrolitos, lo que provocó en el paciente un edema pulmonar y shock, que ocasiono su fallecimiento a las 12:45 horas del día 29 de diciembre de 2003.

5.- En consecuencia, esa Comisión Nacional destaco el hecho de que la familia del agraviado autorizó y acreditó a un médico particular para que se hiciera cargo de su atención, quien lo valoró y le prescribió medicamento para su padecimiento; sin embargo, tal situación no exime a las autoridades del Centro de Reclusión de la obligación de atender toda clase de necesidades de salud y de proporcionar al interno atención médica en sus instalaciones con personal dependiente de la Institución, tal como lo prevé el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social; ahora bien, y no obstante que dicho ordenamiento autoriza la intervención de médicos externos, a quienes corresponde la responsabilidad profesional de su intervención, resulta claro que en el presente caso, como ya se comento anteriormente, fue la deficiente actuación del personal médico y de los directivos del establecimiento la que provocó, en primera instancia, el deterioro de la salud del señor Abel Hernández Ramírez, al no haber detectado y tratado oportunamente su padecimiento y, posteriormente, su deceso a causa del inadecuado diagnóstico y el tratamiento proporcionado por los doctores Armando Valle y Ariadna Villaseñor Sierra,

quienes suscribieron las notas médicas correspondientes a la atención recibida por el agraviado los días 28 y 29 de diciembre de 2003.

6.- No pasan inadvertidas las declaraciones realizadas ante visitadores adjuntos de esa Comisión Nacional por el personal del Departamento Médico y del entonces Director General del establecimiento en cuestión, en el sentido de que el 28 de diciembre de 2003, al no contar con estudios clínicos del paciente, se le tomaron muestras que debieron ser enviadas a un hospital externo para su análisis, lo cual consta en el expediente clínico del agraviado, y que el abasto de medicamentos es lento y deficiente, pues dichas irregularidades no fueron desvirtuadas en el informe remitido a ese Organismo Nacional por la autoridad responsable, y por el contrario, resultan congruentes que por la falta de equipo y personal capacitado no se haya proporcionado un seguimiento adecuado al estado de salud del agraviado, situación que concuerda con lo manifestado por la doctora María Teresa Rojas Mena, Jefa de la Oficina de Atención Médica, durante la visita efectuada el 2 de marzo de ese año, al asegurar que cuando el señor Abel Hernández Ramírez falleció, el médico internista se encontraba de vacaciones, por lo que no contó con la atención especializada que requería, además de que debido al desabasto de reactivos en el laboratorio de análisis clínicos no se pudo detectar la diabetes que padeció el agraviado desde su ingreso.

Asimismo, cabe hacer mención que durante la visita señalada anteriormente, se tuvo conocimiento de la falta de gasómetro y de reactivos para medir electrolitos sanguíneos, indispensables en casos de urgencias médicas, medicamento de especialidad, vendas elásticas, suturas y material para cirugía gastrointestinal y de columna vertebral, además que no se cuenta con un equipo especial de Rayos X "(TAC), tomografía axial computarizada", aunado a que son insuficientes los baumanómetros y los estuches de diagnóstico, y que el electroencefalógrafo no se utiliza porque no hay un técnico que interprete los resultados, sin dejar a un lado el rezago de 71 cirugías mayores.

7.- De lo anterior se colige que derivado de la responsabilidad institucional del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la

Secretaría de Seguridad Pública, de dotar de material suficiente para atender médicamente a los internos de dichos centros, resulta evidente que los servicios médicos del Cefereso 1 no son adecuados para atender toda clase de necesidades de salud, de conformidad con el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, en concatenación el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, tal como quedó asentado en el caso del señor Abel Hernández Ramírez.

8.- Es importante destacar que la excesiva tardanza en los trámites administrativos para autorizar el ingreso de médicos particulares, la cual quedó de manifiesto en el caso que nos ocupa, impidiendo con ello que el señor Abel Hernández Ramírez recibiera oportunamente la visita del doctor Juan Manuel García Zurita, de igual manera de los medicamentos recetados por éste, como se aprecia en la información proporcionada por las autoridades del Cefereso 1, pues no obstante que desde el 3 de octubre de 2003 se solicitó el acceso del referido médico, se le permitió ingresar hasta el 25 del mismo mes, fecha en la que valoró al agraviado y recomendó la práctica de análisis clínicos, para lo cual se autorizó la entrada de un técnico laboratorista para el 6 de diciembre; además, que el día 15 del citado mes, el quejoso depositó medicamentos y pidió por escrito que fueran suministrados a su padre, sin embargo transcurrieron 11 días para la elaboración del oficio en el que se notificó al señor Abel Hernández Ramírez que se había negado el acceso de tales sustancias, bajo el argumento de que no se consignó el tratamiento indicado en el expediente clínico, de acuerdo con la NOM-168-SSA1-1998, sin tomar en cuenta la importancia que implica para un paciente grave, como lo era el señor Abel Hernández Ramírez, recibir lo más pronto posible los medicamentos necesarios para la atención de su padecimiento; por lo tanto, con dichas acciones, las autoridades del Centro, además de no haber proporcionado la atención médica requerida, obstaculizaron la labor del médico particular.

9.- Aunado a las deficiencias que presenta el Departamento de Servicios Médicos del Cefereso 1, se suma el hecho de que las autoridades únicamente permitan el acceso a médicos particulares los días sábado y domingo, según lo informó la doctora María Teresa Rojas Mena, Jefa de la Oficina de Atención

Médica, por lo que tal situación, dificulta aún más la posibilidad de que los internos reciban la atención médica inmediata que requieran, especialmente cuando se presente una emergencia como la del señor Hernández Ramírez.

Por lo antes expuesto, el Ombudsman Nacional considero que las irregularidades señaladas en los documentos antes mencionados, así como las conductas imputadas al personal médico del Cefereso 1, son violatorias de los derechos a la protección de la salud y por ende a la vida, en agravio del señor Abel Hernández Ramírez, previstos en la Carta Magna. Asimismo, tales hechos contravienen la Ley General de Salud y su Reglamento en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, que refieren, en forma general, que el derecho a la protección de la salud tiene como una de sus finalidades el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, mediante acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad, atendiendo a un diagnóstico temprano que permita proporcionar un tratamiento oportuno.

No obstante que no paso desapercibido para ese Organismo Nacional que las notas médicas del expediente clínico deben contener el nombre completo y la firma de quien las elabora, en el caso de merito, en la mayoría únicamente se asentó un apellido, de igual manera se omitió en dicho expediente el reporte de signos vitales, por lo que, con todo esto, no se dio cumplimiento a lo establecido por la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico en comento.

Por ello, las conductas atribuidas al personal médico del Cefereso 1, y particularmente a los doctores Armando Valle y Ariadna Villaseñor Sierra, pueden ser constitutivas de responsabilidades administrativas, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales establecen, respectivamente, que todo servidor público tendrá la obligación de cumplir 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 indebido de un empleo, cargo o comisión, así como de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición

legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. Por tal motivo la Comisión Nacional solicitó que tales hechos fueran investigados por el órgano interno de control y, de ser el caso, se apliquen las sanciones administrativas que conforme a derecho procedan.

Respecto de la responsabilidad penal en que pudieron haber incurrido los servidores públicos involucrados en los presentes hechos, es necesario que tome conocimiento de los mismos el Ministerio Público de la Federación, institución a la que corresponde determinar lo conducente, por ser la autoridad competente para investigar y perseguir los delitos del orden federal, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21, y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por lo que también debe informársele que se encuentra en trámite la averiguación previa ZIN/I/2022/2003, ante la Representación Social de Zinacantepec, Estado de México, para los efectos legales a que haya lugar.

Es importante mencionar que los hechos descritos con anterioridad condujeron a considerar que no solo se violaron los Derechos Humanos respecto de la protección a la salud y por ende de la vida, en agravio del señor Abel Hernández Ramírez, sino también se contravinieron disposiciones internacionales, como las contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los cuales se reconoce el derecho de toda persona al disfrute de las mejores condiciones de atención en la salud física y mental, de igual manera establece la obligación de los Estados Parte de adoptar las medidas para asegurar la efectividad de ese derecho, en virtud que dichos ordenamientos son considerados norma vigente en nuestro País, en términos del artículo 133 de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas los servidores públicos de mérito no observaron lo dispuesto en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 663 CI (XXIV) de fecha 31 de julio de 1957, las cuales, no

obstante que no constituyen un imperativo jurídico, son reconocidas como fundamento de principios de justicia penitenciaria que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, constituye una fuente de derecho para los Estados Miembros entre los cuales se figura nuestro País; dicho instrumento en esencia señala que el médico deberá examinar a cada recluso tan pronto como sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental para que se adopte, en su caso, las medidas necesarias; examinando diariamente a todos los reclusos enfermos, así como a los que se quejen de estar enfermos y a todos aquellos sobre los cuales se llame la atención por el detrimento en la salud. En ese entendido la Comisión Nacional requirió a la autoridad del referido Centro de Reclusión, a fin de que se realicen las acciones necesarias para garantizar que los internos del Cefereso 1 cuenten con una oportuna y adecuada atención médica, a efecto de que se evitaran sucesos como la ineficiente atención médica que sufrió el hoy occiso.

En esa tesitura, el Organismo Nacional de Derechos Humanos solicito a la mencionada Autoridad indemnizara a los familiares del señor Hernández Ramírez, en virtud que considero procedente tal petición, en virtud de que con motivo de la responsabilidad profesional y administrativa en que incurrieron los médicos Armando Valle Castro y Ariadna Villaseñor Sierra, servidores públicos del Cefereso 1, así como el Director de dicha Centro.

Con base en lo expuesto anteriormente, esa Comisión Nacional dirigió respetuosamente al señor Secretario de Seguridad Pública Federal, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se dé vista al Órgano Interno de Control correspondiente, a fin de que se inicie una investigación para establecer la probable responsabilidad administrativa en que pudiesen haber incurrido los servidores públicos responsables de la inadecuada atención médica proporcionada al señor Abel

Hernández Ramírez y determine, en virtud a las consideraciones expuestas en los párrafos preinsertos.

SEGUNDA. Se dé vista al Ministerio Público de la Federación para que inicie la averiguación previa correspondiente, respecto de las conductas anteriormente referidas, y se informe de ello a esa Comisión Nacional.

TERCERA. Se ordene y realice el pago por concepto de indemnización que proceda, en los términos de las consideraciones planteadas en el cuerpo de la Recomendación de marras, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del Código Civil Federal y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CUARTA. Girara sus apreciables instrucciones a quien correspondiera a efecto de que se realizaran las acciones necesarias para que en lo sucesivo se proporcione una oportuna y adecuada atención médica a todos y cada uno de los internos en el Cefereso 1, particularmente para que cuenten con los servicios de un médico especialista cuando así lo requiera su estado de salud; se superen las deficiencias en el suministro de medicamentos, y se dote al servicio médico del equipo y material necesarios para su debido funcionamiento, así como procurar la agilización de los trámites administrativos necesarios para el ingreso de facultativos particulares y de los medicamentos que estos prescriban.

La Recomendación antes mencionada, se emitió de conformidad con lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por consecuencia guarda el carácter de pública y se formula con el propósito fundamental de evitar que en lo sucesivo repitan esas conductas, así como de hacer del conocimiento de los superiores jerárquicos de la Autoridad Responsable, del Órgano Interno de Control y del Ministerio Público de Federación las irregularidades que cometieron los servidores públicos relacionados con el caso en comento, a fin de que se lleve la investigación que conforme a derecho haya lugar.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicitó al entonces Secretario de Seguridad Pública Federal que la respuesta sobre la aceptación de esa Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

Con el mismo fundamento jurídico, se solicitó al titular del mencionado Órgano Policiaco que de aceptar la multicitada recomendación se enviara al Ombudsman Nacional, las pruebas correspondientes a su dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

En ese tenor es preciso puntualizar que la falta de presentación de las pruebas antes mencionadas por partes de la multicitada Secretaria, podría dar lugar a que se interpretara que la presente recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedaría en libertad de hacer pública tal circunstancia, lo que podría derivar en un inminente quebrantamiento a la norma jurídica, ya que se podría presumir como una omisión la falta de acciones que eviten la repetición del asunto de marras, además de que sospecharía un posible encubrimiento a los servidores públicos presuntos responsables de las referidas irregularidades, al no solicitar la investigación correspondiente.

Consideramos conveniente comentar que a diferencia del primer caso en este asunto ese Organismo Nacional perdió la imparcialidad, objetividad y prudencia en su recomendación, ya que en el numeral tercero de su recomendación solicitó el pago de la indemnización correspondiente a los familiares del agraviado, en virtud de los hechos materia del presente comentario, toda vez que si bien es cierto que esa Comisión Nacional se allegó de las evidencias necesarias que pueden presumir una probable responsabilidad no solo penal sino administrativa de los servidores públicos relacionados con los acontecimientos sucedidos, también lo es que los Códigos Penal y Civil en Materia Federal contemplan la reparación del daño por lo que correspondería a la

Autoridad Jurisdiccional determinar la procedencia de dicha indemnización, en virtud que el Ombudsman Nacional estaría extralimitando sus facultades al solicitar tal situación, toda vez que compete al órgano jurisdiccional resolver su procedencia.

En ese orden de ideas, es menester señalar que el seguimiento que llevaba a cabo la Comisión Nacional de Derechos Humanos podría asemejarse a la Averiguación Previa del Ministerio Público, ya que en ambos casos el procedimiento se puede iniciar ya sea a través de una denuncia o queja, o de oficio para que se realice la investigación correspondiente, lo que en este caso sucedió mediante la denuncia del José Hernández Hernández, motivo por el cual el Ombudsman Nacional por medio de la Tercera Visitaduría General realizó la investigación correspondiente, no solo solicitando información a la autoridad involucrada, sino también inspeccionando el lugar de los hechos, a fin de allegarse de los elementos que pudieran fundar, motivar y sustentar la emisión de la recomendación de marras, sin embargo y a diferencia del Ministerio Público este no consigna la indagatoria solo que en caso de formular recomendación deja su cumplimiento a consideración de la autoridad involucrada su cumplimiento.

Conclusiones

En este capítulo haremos una reseña de lo más importante de los apartados que anteceden, a efecto de realizar una disquisición más amplia del tema que nos ocupa, valorando los factores positivos y negativos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de aclarar las interrogantes que hayan surgido durante el estudio del mismo, por lo que consideramos importante retomar algunos de los pasajes que anteceden.

En ese orden de ideas comenzaremos comentando que los derechos humanos son una prerrogativa intrínseca de cada uno de los hombres que existen en el mundo, a los que cada persona tiene derecho, como lo son el derecho a la vida, libertad, propiedad e igualdad jurídica etc. Son una infinidad de principios y virtudes que por desgracia no siempre son respetados, por lo que a lo largo de la historia se han ido normando jurídicamente a fin de que el Estado a través de sus instituciones garantice su vigencia y salvaguarde el respeto a los derechos más elementales del ser humano, ya que la humanidad tal y como si fuera un niño pequeño ha ido madurando mediante un lento proceso evolutivo, simplemente en la edad media, se creía que cierta parte de la población de un país no tenía derecho ni siquiera a poderse llamar ser humano, el poder de un rey, era la voluntad de Dios en la tierra, sabemos de antemano que no solo ha pasado en esa época, sino que por desgracia este tipo de acontecimientos se han repetido continuamente, se repiten y se repetirán a lo largo de la historia de la humanidad cuando la gente no tome conciencia de los acontecimientos históricos que han llevado a la humanidad a un sin número de enfrentamientos en pos de los derechos más esenciales.

En esa tesitura la figura del Ombudsman cobro gran relevancia como protector natural de los Derechos Humanos, aún y cuando su creación en nuestro País, no se deba directamente a la defensa de los derechos humanos de los abusos de autoridad, sino que a nuestra consideración, se debió más bien a presiones internacionales de carácter comercial y económico, así como a limpiar la imagen y

actuación de las Instituciones del Estado; sin embargo y desde una perspectiva optimista dicho organismo no solo sirvió para avalar moralmente la legalidad de los actos de autoridad, sino que también a sido útil su laborar como protector de los derechos del hombre, a fin de reflejar directamente las inconformidades de los ciudadanos frente a los actos u omisiones de la autoridad que violan los derechos del hombre, cuando estos se puedan demostrar mediante las diligencias que para tal efecto lleve a cabo ese Organismo, a fin de que el titular del Ejecutivo Federal y de las Dependencias puedan subsanar las fallas de las áreas que estén transgrediendo esos derechos. Si bien es cierto, la figura del ombudsman a permitido a los ciudadanos hacer notar sus quejas ante la autoridad, también a facilitado en algunas ocasiones la solución de su problema y en otras a servido para evitar que a otra persona se le transgredan sus derechos.

En concatenación con lo antes expuesto, no debemos perder de vista que la Comisión Nacional a pesar de encontrarse en posibilidad de opinar respecto de la actuación de la autoridad, se encuentra limitada en materia electoral, laboral, jurisdiccional y de interpretación a disposiciones constitucionales o legales, a fin de evitar confrontaciones con los organismos encargados de dichos campos, además de impedir la parcialidad, politización e in objetividad de las labores encomendadas a esta, ya que de lo contrario podría perder la esencia de su creación.

En ese tenor debemos reconocer que la Comisión Nacional cuenta con la ventaja de que durante el procedimiento las partes puedan llegar a un convenio amistoso, siempre y cuando la presunta violación no sea grave y la queja pueda solucionarse rápidamente, lo que beneficia al quejoso. Aunado a ello, es importante destacar la figura de las medidas precautorias, que desde una perspectiva positiva, es un medio disuasivo para que la autoridad presunta responsable se abstenga de continuar cometiendo actos u omisiones que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por otra parte, es menester señalar que la organización y especialización de las áreas que integran dicho Organismo, le permiten tener un campo de acción mayor, con el objeto de atender oportunamente las denuncias de la ciudadanía, aunado a que la fe pública que reviste a sus visitadores le permite certificar determinados hechos que robustecen sus investigaciones, así como de contar con la opinión de peritos de distintas materias que coadyuvan en el procedimiento, con el objeto de unificar criterios en las problemáticas expuestas, a fin de prevenir la violación a la normatividad jurídica Mexicana, y para que en el caso, de que se tuviere que emitir una recomendación, se cuente con el soporte documental y respaldo de los denunciantes, ya que no tendría el mismo efecto una recomendación sin la fe pública de determinados hechos o de la ausencia de opiniones de especialistas, a una con dichos elementos, asimismo no causaría el mismo impacto una recomendación de un asunto en particular a varias quejas en el mismo sentido, toda vez que la presión moral lograría un efecto superior.

Sin duda los cambios que ha sufrido el Ombudsman le han permitido realizar una tarea más eficiente como consientizador del Estado, en la compleja labor de subsanar las irregularidades de las autoridades responsables, a fin profesionalizar y capacitar a los servidores públicos encargados de solucionar la problemática planteada por los gobernados, sin que ello quiera decir que los cambios que ha tenido nuestro País se deban al trabajo de esa Comisión, sin embargo podríamos decir que es como el espejo de las autoridades, en el que ven reflejada sus actuaciones, toda vez que la autoridad al conocer las arbitrariedades que pudiesen estar sufriendo los gobernados, y de no corregirlas o atender las recomendaciones emitidas por el citado Organismo, podría estar atentando contra el propio Estado de Derecho, además de que estaría incurriendo en una aberración jurídica, ya que no obstante de que el mismo creo a la Comisión Nacional la ignoraría, bloqueando por ende toda sugerencia o recomendación respecto a su actuación, motivo por el cual el Ombudsman a tomado confianza en la ciudadanía e influencia en las Autoridades.

Sin embargo, y fin de continuar llevando a cabo una tarea más eficiente, creemos que la Comisión Nacional debería subsanar la forma en como debe de atender las quejas presentadas por menores de edad, toda vez que la ley solo refiere que cuando el quejoso o denunciante es menor de edad podrá denunciar los hechos mediante una comparecencia en la que será auxiliado por un visitador adjunto de esa Comisión Nacional, y en caso de que el quejoso no hable español se le proporciona un traductor para relatar los hechos. En ese orden de ideas, consideramos que en el supuesto en que un menor de edad interponga alguna queja ante el Ombudsman, este debería dar vista al Ministerio Público, a efecto que lo resguarde hasta en tanto los padres, familiares o tutor del menor, no asuman su custodia, toda vez que se sobre entiende que si el menor formula la queja, es por que en ese momento no se encuentran sus padres, familiares o tutor, ya que podría suponerse que son los agraviados por la autoridad o servidor público, y el menor sin la protección del Representante Social podría encontrarse en un estado de indefensión.

Cabe señalar que la Comisión Nacional realiza una importante labor como gestor e intermediario entre los ciudadanos y la autoridad, para la prevención o solución de las problemáticas planteadas por los gobernados, no obstante que cuando se presentan violaciones de fondo a las garantías individuales los quejosos son orientados por personal especializado, a efecto de que recurran a las Instancias competentes para dirimir sus controversias, por lo que el Ombudsman debe mantener una postura imparcial, objetiva y coherente con los objetivos y fines encomendados, a fin de evitar una duplicidad de funciones o invadir la competencia de otros organismos, toda vez que es demasiado sutil la línea que divide las labores encomendadas a la Comisión Nacional de otras Autoridades, por ejemplo una de las dudas que podrían haber surgido con motivo del tema en comento, es que las actividades realizadas por el Ombudsman son de alguna manera similares a las de la Procuraduría General de la República o de algún Órgano Interno de Control, por lo que podría duplicarse las tareas encargadas, aun que el resultado sea diferente, es decir como se advierte del caso práctico número 1 del capítulo anterior, ese organismo realice una investigación derivada de la denuncia formulada por los

señores Alejandro Soto Rosas y Susana Guzmán Vargas, a fin conocer sobre la presunta violación a derechos humanos cometida en agravio de los custodios del Reclusorio Preventivo Varonil Sur, por servidores públicos de la Procuraduría General de la República (PGR), Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJ) y Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP), consistente en la solicitud de información a las referidas autoridades, inspecciones, entrevistas y revisión del personal médico de dicho organismo a los multicitados custodios, elementos que posteriormente desvirtuaron la probable violación a derechos humanos para dar paso al acuerdo correspondiente, mismo que desde un punto de vista particular lejos de invadir la competencia de las autoridades antes mencionadas, o duplicar las labores encomendadas, desempeñó su tarea dentro del margen de actuación que le concede la Ley o su Reglamento Interno, inclusive orientó jurídicamente a los quejosos a efecto de que recurrieran a las instancias competentes a fin de que se encontraran en posibilidad de solucionar su problemática.

En ese entendido debemos señalar que en el caso antes mencionado, y a pesar que algunas actividades de la Comisión Nacional son semejantes a las de la Procuraduría General de la República, como el comienzo de la investigación correspondiente, derivada de una denuncia presentada por la ciudadanía o de oficio; la inspección del lugar de los hechos; los peritajes emitidos por personal técnico especializado, sin embargo y las diferencias de ambas Instituciones hacen obvia su labor, ya que aun y cuando la Comisión Nacional podría aparentar una figura de procurador moral, los objetivos y fines de la Procuraduría General de República son diferentes, toda vez que de inicio éste es el abogado general de la Nación; el representante de la sociedad; el encargado de la persecución de los delitos del fuero federal; la autoridad facultada para el ejercicio de la acción penal; entre otras, en ese entendido y una vez que integra la averiguación previa, y en el caso de que reúna el cuerpo del delito y haga probable la responsabilidad de los indiciados, puede ejercer acción penal y consignar la indagatoria ante la autoridad jurisdiccional competente, lo que no ocurre con el Ombudsman, ya que una vez que reunió los elementos sine qua

non para acreditar la violación a derechos humanos emite una recomendación, que como ya conocemos puede o no ser aceptada, toda vez que no es vinculatoria, sin embargo reviste un impacto moral, porque solo hace del conocimiento de la autoridad las irregularidades denunciadas a fin de que esta subsane o prevenga esa situación, por lo que dichas circunstancias ponen de manifiesto las diferencias de ambas Instituciones.

En ese entendido es conveniente puntualizar que la Comisión Nacional juega un papel complicado en el entorno social y jurídico, en virtud que gran parte de la población considera al Ombudsman como la autoridad facultada para resolver cualquier problemática, cuando jurídicamente se encuentra impedida para actuar como tal, ya que cuando nos referimos a un acto de autoridad, podemos encontrar de acuerdo a la materia de que se trate una ley o reglamento que prevenga algún medio de defensa y una Instancia competente para conocer y resolver la controversia, inclusive la misma Carta Magna nos da la posibilidad de impugnar dicho acto ante el Tribunal Supremo de nuestra Nación, cuando existe una flagrante violación a derechos humanos, la cual en determinados casos y a efecto de que el gobernado no se vea afectado en su esfera jurídica de una forma irreparable, le brinda una suspensión temporal del acto reclamado, a fin de estudiar el fondo del asunto y determinar a quien le asiste la razón, para que en su caso conceda la suspensión definitiva del acto reclamado.

Por lo anterior, podría resultar contradictoria la labor que lleva a cabo la CNDH, toda vez que existen organismos encargado de impartir la justicia, sin embargo al cuestionarnos sobre esta situación podemos aducir la buena fe del legislados, ya que si bien es cierto que se prevén medios de defensa para combatir los actos de la autoridad, así como instancias facultadas para resolverlas, también los es que gran parte de la población los desconoce y su condición socioeconómica en la gran mayoría de las veces no les permite contratar los servicios de un profesionista para atender su problema, agudizando aun más esta situación cuando se trata de un caso urgente en el que la persona se encuentra desesperada por

encontrar una solución y desconoce a que área dirigirse para resolver su inconformidad, por lo que en esos casos las personas acuden al Ombudsman a fin de encontrar una solución a su descontento, y ellos tienen la obligación de brindarles una oportuna atención u orientarlos jurídicamente para que acudan al organismo correspondiente.

En ese entendido, podríamos decir que la intención de las medidas precautorias o cautelares señaladas en el artículo 40 de la Ley de la Comisión, y que al tenor señala:

Artículo 40.- El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

En ese entendido, consideramos que dichas medidas podrían ser a efecto de que al presentarse algún caso urgente la Comisión Nacional cuente con los instrumentos necesarios para poder evitar que se transgredan los derechos humanos de los ciudadanos, sin que tal situación quiera decir que pueda equipararse a una suspensión temporal o definitiva emitida por nuestro Máximo Tribunal, ya que esas medidas no resuelven la controversia de fondo, toda vez que en el caso de la medida de precautoria o cautelar de conservación, es con el objeto de que no se cause daño de difícil reparación al quejoso hasta que el Ombudsman no verifique que no vulnera sus derechos humanos, es decir, que en el caso de una detención se realice con un ordenamiento legal debidamente fundado y motivado, emitido por autoridad

competente, o en caso de flagrancia o urgencia; por lo que en el caso de la medida de restitución solo operaría de forma, por ejemplo que algún policía de caminos infraccionara a un ciudadano y por descuido o negligencia el servidor público no le regresara su licencia de conducir, por lo que la persona podría alegar que no se respetó el principio de seguridad jurídica y por ende no puede demostrar que cuenta con la documentación correspondiente para circular, dejándolo en estado de indefensión, motivo por el cual la CNDH solicitaría a la autoridad la aplicación de la medida de restitución con el objeto de que dicho servidor público le regresara su licencia.

En relación a lo mencionado en el párrafo que antecede, la Comisión Nacional se encuentra impedida legalmente para determinar o resolver una cuestión de fondo, en virtud que los únicos que tienen la potestad de dirimir dichas controversias son los órganos jurisdiccionales, ya que de lo contrario el Ombudsman estaría extralimitando sus funciones e invadiendo la esfera de competencia de otra Institución, por lo que tal situación debe quedar en claro a fin de que ciudadanos no puedan confundirse en cuanto al marco de actuación de la Comisión Nacional, toda vez que algunas personas conciben al Ombudsman como otro poder de la unión o la autoridad facultada para solucionar cualquier problema que se le plantee.

Otro de los instrumentos que sin duda destacan y han servido a la Comisión Nacional para sustentar sus acuerdos es la fe pública que reviste a sus Visitadores, misma que utiliza el Ombudsman para certificar algún hecho o circunstancia que les conste a fin de robustecer los elementos que puedan generar una convicción en sus visitadores Generales para proponer al Presidente de ese organismo la emisión de una recomendación; de igual forma las inspecciones que realiza el personal de la CNDH, les permite contar con un mayor campo de acción, a efecto poderse desplazar a observar el lugar de los hechos o las condiciones de determinadas circunstancias o personas. Por tal razón consideramos que las facultades e instrumentos que utiliza la Comisión Nacional le fueron otorgados mediante la Ley de la misma y su Reglamento Interno a fin que llevara a cabo su labor de la forma más

eficiente posible, sin que ello pudiera provocar una confrontación con otras Instituciones, ya que como se ha comentado con antelación los objetivos del Ombudsman son el de la proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, lo cual puede hacer mediante la consientización de la problemática planteada a la autoridad, proponiendo en su caso un convenio amistoso o emitiendo la medida precautoria o cautelar correspondiente; orientando jurídicamente al quejoso; o formulando la recomendación procedente.

Como ya lo hemos mencionado, los límites de la competencia de la Comisión Nacional son muy tenues y cualquier mal interpretación a las disposiciones que rigen al Ombudsman podrían extralimitar sus funciones e invadir el campo de acción de otras autoridades, como por ejemplo lo que refirió en el numeral tercero de la Recomendación del caso práctico # 2, del capítulo que antecede, al solicitar a la Secretaría de Seguridad Pública Federal el pago de la indemnización correspondiente a los familiares del señor Abel Hernández Ramírez, en virtud de los hechos materia de ese asunto, en virtud que si bien es cierto que el Ombudsman se allegó de las evidencias necesarias que pudieron presumir una probable responsabilidad penal y administrativa de los servidores públicos relacionados con los acontecimientos sucedidos, también lo es que los Códigos Penal y Civil en Materia Federal contemplan la figura de la reparación del daño y la forma de llevarla a cabo, en términos de los artículos 29, 30 fracción II y III, 30 bis, 31 y 32 fracción VI del Código Penal Federal, que a la letra indica:

“Artículo 29.- La sanción pecuniaria comprenderá la multa y la reparación del daño.

Artículo 30.- La reparación del daño comprende:

II.- La indemnización del daño material o moral causado. . .

III.- El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Artículo 30 BIS.- Tienen derecho a la reparación del daño en el siguiente orden:

b) En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad; a falta de estos los demás descendientes y ascendientes que dependieren económicamente de él al momento del fallecimiento.

Artículo 31.- La reparación será fijada por lo jueces, según el daño que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso.

Artículo 32.- Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:

VI.- El Estado solidariamente, por lo delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueren culposos.”

Así como los numerales 1915, 1916 párrafo segundo, 1927 y 1928 del Código Civil Federal, que a continuación se transcriben:

Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización

que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Artículo 1916.- . . .

. . . Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código. . .

Artículo 1927.- (derogado)

Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, pueden repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Por lo que correspondería a la Autoridad Jurisdiccional determinar la procedencia de dicha indemnización, ya que a nuestra consideración la Comisión Nacional extralimita sus facultades al solicitar tal situación, aun y cuando el párrafo segundo del numeral 44 de la Ley de la Comisión Nacional al tenor refiere:

“En el proyecto de recomendación, se señalaran las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”.

Lo que en la especie no quiere decir, que el Ombudsman tenga la atribución de requerir a la autoridad o servidor público a quien va dirigida la recomendación, la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, ya que dicha

autoridad o servidor público puede o no aceptar la recomendación, toda vez que de conformidad en lo previsto en el artículo 46 de la Ley multicitada Ley, señala:

“La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigiera y, en consecuencia, no podrá por si misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

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 acepta dicha recomendación...”

En ese entendido, queda claro que el Ombudsman no puede ir más allá de lo que legalmente tiene encomendado, aún y cuando haya pruebas o evidencias suficientes que demuestren una violación a los derechos humanos, toda vez que existen medios de defensa y tribunales encargados de la administración de justicia, ya que resultaría inverosímil, que por una parte se creara una institución encargada de vigilar y supervisar el respeto a las prerrogativas fundamentales del ser humano, y por el otro, que está no orientara adecuadamente a los quejosos o denunciados para que ejerzan sus derechos ante los órganos competentes, en virtud que lejos de facilitar o simplificar una problemática, se podría incurrir en la inobservancia de la Ley, lo que repercutiría en la naturaleza y fines de la misma Comisión, porque iría en contra de la legalidad.

En ese orden de ideas la Comisión Nacional al contar con la facultad y obligación de hacer del conocimiento de la autoridad correspondiente, los actos u omisiones que pudieren constituir una responsabilidad penal o administrativa, podría de ser el caso, orientar a los quejosos a efecto de que a través de la vía correspondiente se solicitara la reparación del daño, y no porque la autoridad se vea comprometida aceptar la recomendación.

Como se desprende del amplio, complejo y cuestionada tema de la naturaleza, fines y alcances del ombudsman en nuestro País, procuramos abordar brevemente los aspectos más relevantes de esa figura, a fin de aclarar desde una perspectiva practica las interrogantes que pudiesen haber surgido con motivo del texto en comento, así como de analizar la viabilidad de la forma en como la Comisión Nación de Derechos Humanos pretende solucionar o subsanar las problemática planteadas por la ciudadanía.

Bibliografía

- Amnistía Internacional, Breve recopilación de normas internacionales.
- Ara Pinilla Ignacio, La transformación de los derechos humanos. Editorial Oxford.
- Burgoa Origuela Ignacio, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa.
- Burgoa Origuela Ignacio, Garantías Individuales, Editorial Porrúa.
- Calzada Padron Feliciano, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa.
- Carbonell Miguel y Coautores, Derechos Sociales y Derechos de las Minorías, Editorial Porrúa.
- Carpizo Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Editorial Porrúa.
- Carpizo Jorge, Nuevos estudios Constitucionales, Editorial Porrúa.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Lucha por los derechos humanos en el sistema penitenciario.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Enciclopedia Jurídica Oxford, Tomo I, II y IV, Editorial Oxford.
- Fix Zamudio Hector, Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, Editorial Porrúa.
- Fix Zamudio Héctor, "comentarios del artículo 102". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Fix Zamudio Héctor, Origen y Evolución del Ombudsman y Derechos Humanos, Editorial Porrúa.
- Flores Andrade German y Coautores, Evolución Normativa de la C.N.D.H.
- Floris Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge.
- Gómez-Robledo Verduzco, Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Editorial Porrúa.
- Gross Espel y Coautores, Los tratados de Derechos Humanos y el Derecho Internacional, Editorial Porrúa.
- Guastini Ricardo, Estudio sobre la interpretación jurídica, Editorial Porrúa.

Hernández Vega Raúl, Ensayos jurídicos filosóficos; reflexiones metodológicas, Editorial Porrúa.

Lara Sáenz Leoncio, Procesos de Investigación Jurídica, Editorial Porrúa.

Lecuona Gutiérrez Héctor H., La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la eficacia de sus recomendaciones, Editorial Porrúa.

Luna Barbarena Juan Carlos, Evolución y Actualidad de los Derechos Humanos, Editorial Porrúa.

Madrazo Jorge, El Ombudsman Criollo, Editorial Porrúa.

Maritian Jacques, Los Derechos Humanos y la Ley Natural, Editorial Porrúa.

Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre garantías individuales, Editorial Porrúa.

Monroy Cabrera Marco G., Los Derechos Humanos. Editorial Esfinge

Niño Díaz Benedicto E., Los Derechos Humanos como instrumento de protección de la sociedad civil, Editorial Porrúa.

Oestreich Gerard, La idea de los derechos humanos a través de la historia, Ensayo CNDH.

Ortiz Dorantes Angélica, La supervisión penitenciaria hallazgos y frutos.

Ortiz Herrera Margarita, Manual de Derechos Humanos, Editorial Pac. Mex.

Pérez Luño Antonio E., Ética y Derechos Humanos: Un ensayo de fundamentación, Editorial Porrúa.

Remolina Roqueni Felipe, Declaración de Derechos Sociales, Editorial Digraf.

Rodríguez Moreleón Ma. Carmen, Criminología y Derechos Humanos, Editorial Porrúa.

Suárez Luis, Derechos Humanos y los periodistas: El caso de América Latina, CNDH.

Segura Salgado Iris Y., La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Editorial Porrúa.

Segura Salgado Iris Y., Los Derechos Humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Editorial Porrúa.

Salinas González Ma. De Lourdes, Estudio Sociológico Jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH.

Suprema Corte De La Nación, Manual del Juicio de Amparo.

Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa.

Tulard Jean, Francois Jean, Historia y Diccionario de la Revolución Francesa, Editorial Cátedra.

Valades Diego, El control del Poder, Editorial Porrúa.

Paginas de Internet:

- www.cndh.org.mx
- www.cd hdf.org.mx
- www.directorio.gob.mx
- .- www.onu.org.mx
- www.policia.df.gob.mx
- www.senado.gob.mx

Legislación Consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Código Penal Federal
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Código Penal del Distrito Federal
- Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Reglamento Interno de la Policía Preventiva del Distrito Federal.