

OMBUDSMAN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA¹

Luis Raúl GONZÁLEZ PÉREZ²

Cuando abordamos el tema de los derechos humanos, casi siempre lo asociamos con el de la dignidad del hombre, con el respeto a su propia naturaleza y a los derechos legalmente reconocidos por el Estado. Recordemos a Kant cuando abordaba la temática de la dignidad; el filósofo alemán, que concibió al hombre como el centro del universo, nos enseñó que la dignidad es la manera de actuar, de tratar al ser humano, a la persona, como un fin y nunca como un medio.³

Todo ser racional posee un valor *per se*, y su respeto supone innegablemente una absoluta dignidad.

La dignidad puede asociarse a otras ideas que nos muestran un ejercicio consciente de la libertad; decir, por ejemplo —tomando las palabras del maestro Recaséns Siches—, que el dominio de los instintos mediante la fuerza moral de la libertad configura la dignidad del hombre.⁴

Así, la dignidad del ser humano es la base y sustento de los derechos humanos y éstos se identifican como el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades fundamentales, inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, al ser garantizados por el orden jurídico positivo.

Una de las condiciones necesarias para que toda persona pueda ejercer libremente sus actividades y sus derechos, así como cumplir sus obligaciones es la

1 En nombre del licenciado Jorge Madrazo, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, agradezco muy cumplidamente al señor licenciado Fernando Ortiz Arana, presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, al doctor José Luis Soberanes, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal la gentileza de su invitación a este importante seminario internacional y particularmente a la mesa redonda del día de hoy que lleva por título “Los derechos humanos y el combate a la delincuencia”.

Sin duda, la participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en este trascendental encuentro se inscribe de manera relevante por la naturaleza propia de su ser y de su quehacer.

2 Primer visitador general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3 Kant, Manuel, *Crítica de la razón pura*, México, Porrúa, 1995.

4 Recaséns Siches, *Teoría general de filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1986, pp. 185 y 188.

seguridad pública. Es responsabilidad del Estado procurarla, buscando en todo momento asegurar los derechos de la colectividad que se siente agraviada cuando aquélla no se alcanza y, especialmente, de quienes resultan víctimas u ofendidos de acciones delictivas.

La dignidad humana debe estar siempre garantizada, como condición indispensable, cuando se salvaguarda el orden público. De ninguna manera es aceptable o justificable que se atropellen los derechos humanos con el pretexto de que los servidores cumplen con su función de asegurar el orden público, puesto que están obligados a actuar en todo momento respetando los derechos fundamentales de la persona.⁵

Para nadie es ajeno el hecho de que la delincuencia se fortalece día con día y que sus actos, a veces de profunda violencia, constituyen uno de los más graves problemas que aquejan al país. En los hogares, en los centros de trabajo, en las escuelas, en los comercios y, en general, en todos los ámbitos de actuación de la persona, se vive hoy en día la zozobra de la inseguridad, propiciada por algunos transgresores de la ley y, por qué no decirlo, por peligrosas bandas delictivas.

La seguridad, la tranquilidad y la paz públicas, así como una adecuada procuración de justicia son fines prioritarios del Estado que se traducen en garantía de respeto a los derechos humanos de carácter colectivo. Por ello, como lo ha señalado el licenciado Jorge Madrazo, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la respuesta del Estado frente a la actuación de la delincuencia no puede estar basada en la pasión, la venganza o la violencia.⁶ Del poder público se demanda justicia y apego a la ley; racionalidad y lógica; prudencia y equilibrio; eficacia en la lucha contra la impunidad; armonización de las relaciones sociales y sostenimiento de la convivencia civilizada. Por lo tanto, son y deben seguir siendo prerrogativas que el Estado debe hacer compatibles, a fin de armonizar derechos individuales y colectivos; no es válido ni legítimo plantear una disociación entre las mismas bajo el pretexto de una mejor persecución de la delincuencia, ya que de lo contrario se harían nugatorios los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como la vida, la integridad personal, la legalidad y la seguridad jurídica que nos garantizan una existencia digna.

No plantearlo así implicaría reconocer que somos incapaces de vivir en un pleno Estado de derecho, y ello nos conduciría a etapas en la vida de nuestro país en las que la justicia estaría basada en función de los resultados obtenidos, a costa de cualquier precio, a costa de violaciones a derechos humanos, a costa

5 Madrazo, Jorge, "Impunidad, corrupción y derechos humanos", *Control gubernamental*, Toluca, México, año III, núm. 6, p. 37.

6 Madrazo, Jorge, *Discurso pronunciado en la presentación del Tercer Informe Anual de Actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 67, febrero de 1996, p. 8.

de tolerar la tortura, la incomunicación y la prefabricación de delitos que sociedad y Estado se han planteado combatir.

Por ello, como lo ha expresado el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los derechos individuales de los gobernados sólo se pueden realizar plenamente en una sociedad en la que prevalezca la seguridad pública, mientras que a una sociedad a la que por razones de seguridad pública se le impidiera el cotidiano ejercicio de los derechos humanos, se le sometería a esquemas totalitarios. La verdadera seguridad pública es la que presupone el respeto a los derechos de cada individuo.⁷

La Comisión Nacional ha señalado en reiteradas ocasiones que, en un Estado de derecho, la confianza social en los órganos encargados de prevenir y perseguir los delitos constituye un imperativo. La desconfianza que actualmente se tiene en algunos órganos encargados de procuración de justicia se debe, sin duda, entre otras causas, a que un gran número de delitos no es esclarecido, abriéndose amplios espacios de impunidad; a la complejidad para interponer una denuncia y darle el debido seguimiento; a las violaciones de derechos humanos en que se incurre en el transcurso de la investigación, así como a la incertidumbre de la ciudadanía de que su denuncia no sea resuelta, lo que produce que sólo se conozca una mínima parte de los delitos que se cometen.

Por otro lado, como también señaló el Consejo del Organismo Nacional, el origen del delito como fenómeno humano y social no solamente está en la limitación de las leyes o en las deficiencias de las instituciones que tienen a su cargo el ejercicio de la función de policía, sino que además tiene diversas causas, que también deben atacarse, tales como la extensión y agudización de la pobreza, la disminución del ingreso y su injusto reparto, el incremento del desempleo, la corrupción, la impunidad, la falta de preparación y capacidad de investigación de un número importante de integrantes de las corporaciones policiales, entre otras.⁸

El crimen organizado es una lamentable realidad nacional e internacional, que se ha acrecentado en los últimos años, manifestándose de muy diversas maneras, como el terrorismo, el narcotráfico, el acopio de armas, el secuestro, el tráfico de personas indocumentadas, la falsificación y alteración de moneda, el robo de vehículos cada vez más sofisticado y el llamado lavado de dinero, entre otros. Bajo estas consideraciones, el Estado no puede permanecer ajeno a tan graves expresiones del delito; la respuesta debe ser precisa y categórica, debe librarse un combate firme y frontal, pero siempre regido por el imperio de la ley, evi-

7 Pronunciamiento del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación con las propuestas de reformas constitucionales y legislativas en materia de justicia penal y seguridad pública, emitido el 9 de abril de 1996. Publicado en el *Informe Anual, mayo 1995-mayo 1996*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996, p. 11.

8 *Idem*, p. 10.

tando que se desvirtúe con abusos de autoridad y, por ende, con violaciones a derechos humanos.

El combate a la delincuencia constituye una de las estrategias prioritarias del Estado mexicano para alcanzar el desarrollo integral del país en un ambiente de libertad, paz y justicia social. De esta manera, la función primordial de la autoridad es mantener el orden público y la paz y tranquilidad sociales. Su actuación debe sujetarse estrictamente al principio de legalidad establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en que el servidor público sólo puede realizar lo que la ley le permite, salvaguardando así el ejercicio pleno de las garantías individuales.

Insistimos en que sería lamentable que justificáramos la vulneración de derechos individuales en favor de una mejor seguridad pública, ya que se atentaría contra los principios de legalidad y de seguridad jurídica que aseguran la prevalencia del Estado de derecho, entendido éste como un ámbito social en el que el propio Estado es el primero que respeta el marco constitucional y legal y, desde luego, los derechos humanos.

Un Estado legalmente constituido no puede jactarse de ser depositario de un poder soberano otorgado por la sociedad para beneficio de ésta, cuando atropella impunemente o permite que otros agentes sociales atropellen los derechos humanos de la población, porque si ello ocurre o se permite, su investidura pública no sería legítima.

El Estado, al respetar los derechos humanos que la Constitución reconoce a los gobernados, no lo hace de manera graciosa, sino en cumplimiento de la función que la sociedad misma le delega en su nombre; solamente así podría entenderse tal función, recordemos al respecto que el artículo 39 de la Constitución dispone que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que todo poder público dimana del mismo y se instituye para beneficio de éste.

La calidad y garantía de la seguridad pública se mide por el profesionalismo, imparcialidad, eficiencia, honorabilidad y legalidad con que se enfrentan los retos que impone el combate a las acciones delictivas. La complejidad del fenómeno delictivo requiere, por tanto, que los órganos encargados de la investigación y persecución de la delincuencia cuenten con elementos técnicos, materiales y administrativos que les permitan actuar con oportunidad y eficacia; debe ser acción impostergable la profesionalización, capacitación y actualización de su personal, y buscar sentar las bases para una verdadera formación de servidores públicos, que comprenda aspectos éticos, de convicción, valor, mística, honradez e integridad, necesarios para la dignificación del papel del órgano de procuración de justicia y de sus auxiliares.

Debemos señalar como otro de los problemas que se enfrentan en la preservación de la seguridad pública la corrupción, virus de nuestro tiempo, que contamina las mentes, que ma las almas, rompe las ilusiones, aniquila la fe y, en su

efecto más hiriente, lesiona a los pueblos y genera descrédito en sus gobernantes. Vemos en la corrupción no sólo una serie de actos accidentales, sino una actitud derivada de una equívoca percepción de la responsabilidad en el ejercicio del poder. John Locke sostenía que los más grandes errores políticos nacen de la idea de creer que se tiene el poder, en lugar de considerar que sólo se conduce temporalmente, en representación de un mandato.⁹

La corrupción tiene abono fértil en la impunidad, es decir, cuando no hay sanción, cuando se observa que no pasa nada, que aquél que se corrompe se le permite o tolera, lo que propicia que esa conducta se repita y se multiplique a otros servidores públicos. Todo ello genera falta de credibilidad en las áreas encargadas de brindar seguridad pública cuando se observa que algunos de esos servidores no han sido ajenos a ello, lo que ocasiona que el ciudadano pierda el interés por denunciar, al enfrentarse al burocratismo y a la apatía de quien lo atiende; a la dádiva que tiene que otorgar para que su denuncia avance.

Nuestra capacidad de asombro no debe ser cada día menor frente a los actos públicos de corrupción; esta situación, por el contrario, debe alarmarnos. Si ya no nos indigna que un inspector administrativo se corrompa o que un policía también lo haga, es justamente porque estamos frente a signos inequívocos de apatía y descomposición social, y justo es revertir ese estado de cosas. Por su parte, el servidor público tiene la obligación legal y moral de cumplir debidamente con sus deberes.

Combatiendo la impunidad y fomentando una cultura de los derechos humanos, se disminuirán los índices de corrupción ya que, aplicando la ley, deberá sancionarse efectivamente a quienes incurran en tales conductas. El artículo 109 de la Constitución es claro cuando señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, independientemente de que su actuación pueda encuadrarse en una conducta delictiva como abuso de autoridad, ejercicio indebido de servicio público, contra la administración de justicia, tortura, lesiones, etcétera. Por tanto, es el servidor público el primero que tiene la obligación, en todo momento, de cumplir y hacer cumplir la ley.

De esta manera, combatiendo la impunidad, se disminuirán los índices de corrupción ya que, aplicando la ley, deberá sancionarse efectivamente a quienes incurran en tales conductas.

Ante esta situación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desde su creación, estableció como una de sus tareas prioritarias la lucha frontal contra

9 Locke, John, *cit.* por Carpizo, Jorge, "Participación en la Sexta Conferencia Internacional Anticorrupción", *Boletín de la Procuraduría General de la República*, núm. 12, enero de 1994, p. 28.

la impunidad, bajo el convencimiento de que nadie puede estar por encima de la ley.

A partir de sus investigaciones, como respuesta a las recomendaciones y a los trabajos de amigable composición, ha logrado que hasta la fecha se haya sancionado a un total de 2,464 servidores públicos, de los cuales 1,125 son federales, 1,275 estatales y 64 municipales, quienes han sido sujetos a medidas disciplinarias o penales, como el ejercicio de acción penal, destitución, inhabilitación, suspensión, amonestación o apercibimiento, previos procedimientos de ley, en donde se les encontraron responsables de actos u omisiones contrarias a las obligaciones señaladas en sus respectivas leyes orgánicas o de responsabilidades cometidas con motivo o en ejercicio de sus funciones.¹⁰

De lo anterior ha dado cuenta a las secretarías de Gobernación y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como al Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de que se hagan las compulsas que correspondan. La Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que es menester que tales dependencias informen a la opinión pública lo que corresponda, una vez concluidas dichas compulsas.

Las cifras sólo constituyen el indicativo de una tendencia que puede y debe ser reversible, porque la corrupción no es inmanente al hombre y por tanto debe erradicarse; la sociedad así lo exige.

No obstante ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ha percatado de que a algunos servidores públicos que fueron sancionados al acreditárseles conductas irregulares, y que merecieron sanciones administrativas o penales se les encontró trabajando en dependencias distintas a aquéllas en las que cometieron la infracción.

Sin embargo, no deja de expresar su optimismo porque en un futuro no lejano se puedan evitar actos que propicien la impunidad, a través del funcionamiento del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública que opera en el marco de lo dispuesto por los artículos 21, párrafo quinto, y 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Frente a los problemas de la seguridad pública, cuyos objetivos fundamentales son la adecuada prevención y persecución del delito y la atención a las víctimas del mismo, debe destacarse el trabajo que desarrollan los *ombudsmen* en favor de tales propósitos. Debemos recordar que en México surgió esta figura por la exigencia de la sociedad que buscaba que se combatiera la arbitrariedad que prevalecía sobre todo entre algunos servidores públicos de las procuradurías de justicia.

¹⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual, mayo 1995-mayo 1996*, México, 1996, p. 605.

La función del *ombudsman* es la de colaborar para alcanzar la justicia y, ante violaciones a derechos humanos, lo que busca es hacerlas cesar de inmediato, si éstas han sido continuadas; reparar el daño causado; buscar que se responsabilice administrativa o penalmente al servidor público que ha incurrido en las mismas y, finalmente, que se tomen las medidas necesarias que prevengan su repetición, garantías ellas de todo ser humano.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es una institución humanitaria y apartidista; autónoma respecto de los órganos de gobierno, que tutela y protege a los individuos y a los grupos sociales frente a los agravios propiciados por alguna autoridad gubernamental. A partir de un procedimiento ágil, gratuito y flexible, que no requiere de asistencia para acceder a él, el *ombudsman* emite sus resoluciones, las cuales no son coercitivas, pero poseen fuerza moral y el apoyo de la sociedad para hacerlas valer, contribuyendo con ellas a lograr la justicia.

En nuestro país, la Comisión Nacional atiende primordialmente a los sectores económicamente débiles y más vulnerables, por lo que sus servicios son gratuitos. De una encuesta realizada y de datos estadísticos se ha podido observar que una gran mayoría de las personas que acuden a solicitar sus servicios son de muy bajos ingresos. Al respecto, del total de personas encuestadas, el 34.7% no percibe ingresos, el 11.59% tiene un ingreso mensual de un salario mínimo, el 29.49% tiene un ingreso de entre uno y tres salarios mínimos. De esta forma, la Comisión Nacional se expresa también como un instrumento que busca igualar las desigualdades que la pobreza genera.¹¹

Las áreas, temas y problemas que la institución privilegia tienen que ver con las mujeres, los niños, las personas de la tercera edad, los indígenas, los migrantes, los enfermos, aquellos que padecen alguna discapacidad y enfermos de VIH/SIDA, es decir, los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

Contra quienes afirman que la actuación del *ombudsman* se confronta con la de los encargados de la seguridad pública, hoy se insiste en que esa importante figura protectora de derechos humanos ha tenido, tiene y tendrá, como uno de sus principales propósitos, apoyar con el trabajo que desarrolla diariamente, la labor de quienes combaten el delito. Lo hace a través de sus investigaciones, análisis y pronunciamientos públicos, entre ellos las recomendaciones, de las que siempre se mantiene atento a su cabal cumplimiento. Procuración de justicia y respeto a los derechos humanos constituyen un binomio inseparable.

Resulta infundada la aseveración de algunas voces que señalan, desinformadamente o de mala fe, que el trabajo de las comisiones de derechos humanos ha propiciado el incremento de la delincuencia, que se protege a delinquentes y que

11 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual, mayo 1994-mayo 1995*, México, 1995, p. 559.

los policías no actúan por temor a ser sancionados. Al respecto, debe afirmarse categóricamente que lo que realizan las instancias protectoras de derechos humanos es velar por que se respete la ley, que el uso legítimo de la fuerza pública se ejerza sólo en los casos en que así se requiera justificadamente; con lo que no están de acuerdo es con el abuso de aquél.¹²

Algunos datos nos permiten sustentar que es falsa la afirmación de que los *ombudsmen* son instituciones que privilegian la defensa de los delinquentes en detrimento de la sociedad.

En seis años de trabajo, la Comisión Nacional ha recibido 45,110 quejas, de las cuales 9,590 se han referido a asuntos de naturaleza penal. De este último número, en 2,165 casos el agraviado ha sido el responsable o presunto responsable de la comisión de un ilícito, es decir el 22.6%. En los restantes 7,425 casos, que equivalen al 77.4 por ciento, el agraviado ante este organismo ha sido víctima u ofendido por la realización de un hecho delictivo.¹³

La mayoría de los casos en que la Comisión Nacional ha intervenido en defensa del probable responsable, los hechos violatorios alegados han consistido en tortura, detención arbitraria y falsa acusación.

Los pronunciamientos que la Comisión Nacional ha emitido en beneficio de las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos tienen que ver con la inejecución de órdenes de aprehensión, dilación en la procuración y administración de justicia, negativa de asistencia a las víctimas, no consignación injustificada de averiguaciones previas y a la falta de reparación del daño, conductas todas ellas que propician y generan impunidad y desconfianza en las instituciones públicas.

Las víctimas, los ofendidos por los delitos y la sociedad misma tienen el legítimo derecho de exigir que los órganos correspondientes investiguen los hechos, aprehendan a los probables responsables y los pongan a disposición de un juez que, en caso de encontrarlos culpables, les impondrá la pena que las leyes prevén, debiendo, cuando proceda, resarcirse los daños causados a la víctima del delito.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos define su postura de coadyuvar al imperio del Estado de derecho, a la aplicación responsable y justa de la norma jurídica, al reconocimiento formal de los derechos fundamentales y al combate a la impunidad y, por tanto, lucha porque la víctima del delito tenga sus derechos plenamente definidos en la legislación, porque reciba un trato digno y humano, para que deje de ser un ser vulnerable, que por el abandono y el mal trato sienta inseguridad e injusticia y pierda la confianza en sus semejantes y en las instituciones.

Las víctimas y la sociedad entera, al igual que las comisiones de derechos humanos, no aceptarán jamás la impunidad ni la corrupción, ni la injusticia. Los

12 Al respecto, como precedentes de recomendaciones en donde se determinó el uso excesivo de fuerza de la autoridad, están las 50/92, 228/93, 253/93, 32/95, 50/95, 98/95 y 36/96.

13 *Informe anual, mayo 1995-mayo 1996, op. cit.*, p. 17.

objetivos de estas instituciones son los mismos que los de la sociedad; es decir, buscan que los responsables de los delitos sean sancionados conforme lo establezcan las leyes, que las víctimas sean atendidas, que reciban una adecuada asesoría jurídica y que los daños que sufrieron con motivo de la comisión de delitos sean reparados.

Estamos convencidos de que entre el uso legítimo de la fuerza que el poder del Estado otorga y el respeto a los derechos humanos no existe antagonismo; por el contrario, para que dicho poder sea apegado a la ley, debe basarse en el cumplimiento y reconocimiento de esos derechos fundamentales. La realidad ha demostrado que se puede combatir con toda firmeza y decisión la delincuencia, pero siempre con la Constitución y la ley en la mano. Al delincuente se le debe aplicar todo el peso de la ley, pero al hacerlo debe actuarse siempre dentro del marco jurídico existente, ya que esto es lo que garantiza la vigencia del Estado de derecho.

La tutela de los derechos humanos, el combate a la delincuencia y una eficaz administración y procuración de justicia se logran a través de diversos caminos, uno de ellos es el legislativo. Las reformas legales inciden en ajustar el marco jurídico que rige los ámbitos social, económico, político, administrativo y judicial del país, para darle sustento normativo a las tareas que se han emprendido. Las reformas tienen implicaciones que influyen en el desarrollo del país, en la vida cotidiana de las personas y, por supuesto, en una convivencia más armónica de la sociedad. De tal suerte, deben emitirse normas eficaces y revisarse constantemente las existentes, a fin de detectar cuándo se requiere su modificación para erradicar prácticas ilegales y mejorar la impartición de justicia.

Desde luego, los cambios legales no modifican por sí solos la realidad de la noche a la mañana, pero sí son un instrumento útil para la transformación social y el desarrollo de las actividades tanto de los gobernantes como de los gobernados. Por esa razón, se han requerido reformas que permitan una procuración de justicia más ágil y efectiva, que amplíen la capacidad de respuesta del Estado para combatir la delincuencia, así como impulsar la organización constante de sus instituciones y los métodos al combate contra la impunidad, pero siempre acordes a los principios constitucionales y al respeto de los derechos humanos.

Por ello, en la discusión de los órganos legislativos respecto de las últimas reformas constitucionales y legales de naturaleza penal y procedimental, el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos manifestó que la verdadera seguridad pública es la que presupone el respeto a los derechos de cada individuo y que ésta sólo se puede realizar plenamente en una sociedad en la que prevalece la seguridad pública.¹⁴

14 Pronunciamiento del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación con las propuestas de reformas constitucionales y legislativas en materia de justicia penal y seguridad pública, emitido el 9 de abril de 1996, *op. cit.*, p. 11.

Que la legítima demanda social para contar con una adecuada seguridad pública y una eficiente persecución de la delincuencia, no puede ponerse en duda y que por ello resulta necesario formular una nueva legislación que atienda tal demanda; que en la actualidad deben encontrarse fórmulas jurídicas más apropiadas para armonizar seguridad pública y derechos humanos en el marco del Estado de derecho, a partir del debate plural, informado, tolerante y respetuoso y que, consecuentemente, las normas que se expidieran, incluyendo las relacionadas con la delincuencia organizada, deberían ser respetuosas de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y de los principios en que se funda el Estado democrático.

Asimismo, quedó de manifiesto que, como complemento de lo anterior, se requiere, paralelamente y de manera imprescindible, impulsar decididamente el proceso de depuración de las corporaciones policiacas del país, ya que la sociedad debe quedar a salvo de que las medidas que hoy exige en materia de seguridad pública se reviertan en su contra por la conducta abusiva de los servidores públicos que tienen a su cargo el uso de la fuerza pública.

Ante el pretendido agravamiento de las penas respecto de la reincidencia en materia delictiva, para tener mejores resultados, deberá modificarse la situación que prevalece en el sistema penitenciario del país, de tal suerte que se haga efectiva una verdadera readaptación social. La comisión de un delito no sólo debe ser retribuida con una sanción jurídica, sino que además se parte del supuesto de que la finalidad esencial del sistema penitenciario es la de lograr la readaptación o rehabilitación de la persona, a partir de un diagnóstico y mediante un tratamiento progresivo orientado a prevenir que cometa conductas delictivas en el futuro.

Frente a nuevas facultades de los órganos de procuración de justicia y con el fin de intervenir oportuna y adecuadamente ante el abuso o arbitrariedades en que puedan incurrir los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, es indispensable que se fortalezca a las comisiones nacional y estatales de derechos humanos para dotarlas de mayor autonomía e independencia y proveerles de los elementos humanos, técnicos y financieros necesarios; por ello la Comisión Nacional de Derechos Humanos propuso al Congreso de la Unión y a instancias del Ejecutivo federal un anteproyecto de reforma del artículo 102, apartado "B" constitucional.

En el anteproyecto se propone dar participación a la Cámara de Diputados y a las legislaturas de los estados, mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, en la aprobación del nombramiento del respectivo titular; que el presupuesto se otorgue directamente por la instancia que determinen los órganos legislativos y se faculte a la Comisión Nacional para ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes generales que puedan contraponerse a los derechos humanos establecidos en la propia norma fundamental.

Adequar los procedimientos del Ministerio Público y de la Policía Judicial al marco jurídico, y hacer del cuerpo policiaco efectivo auxiliar y dependiente del Ministerio Público, es una de las premisas para la buena marcha de la institución, por lo que se requiere de un constante control y seguimiento en las investigaciones y en la ejecución de las órdenes de aprehensión. Se han observado, por ejemplo, diversas omisiones de la Policía Judicial en el cumplimiento de órdenes de aprehensión, lo que constituye violación a derechos humanos, pues en muchos casos no existen motivos que las justifiquen. El incumplimiento de esta obligación de captura atenta contra los fines del derecho, la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

Cumplir con esta acción es otorgar a la sociedad la certeza de que nadie está por encima de la ley y asegura la erradicación de la impunidad.

Uno de los pilares de nuestro orden jurídico es la institución de la defensoría de oficio, instancia que por diversos factores ha dejado de cumplir el noble fin que la anima y que está dirigida en su actuación a los sectores sociales más desprotegidos, a quienes carecen de recursos económicos para tener una defensa particular —por eso se dice a veces que “lo que se castiga es la pobreza”—, porque ante una inadecuada defensa, puede quedar en prisión quien no cometió un delito. Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar que, dentro del programa de trabajo en defensa de los derechos humanos de los indígenas que se encuentran internos en los centros de reclusión del país, se ha conseguido que 998 alcanzaran su libertad, siempre actuando conforme a derecho y con base en la justicia y la equidad.¹⁵

La defensoría de oficio constituye una garantía individual y, por tanto, el Estado está obligado a hacerla efectiva. Ante ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha elaborado un *Proyecto de Modelo de Ley sobre las Defensorías de Oficio*,¹⁶ a partir de las siguientes consideraciones: el enorme volumen de causas por atender, el notable déficit de abogados y personal profesional y no profesional de sus oficinas, la inadecuada preparación profesional de los servidores públicos que las componen, el bajo salario de los abogados de oficio, la inexistencia de servicios periciales y apoyos técnicos para los defensores de oficio, la falta de instalaciones adecuadas para el cumplimiento de sus diversas responsabilidades, la incapacidad para crear recursos humanos que sirvan a la misma institución, la corrupción que opera en el medio y la inexistencia, por lo general, de un adecuado régimen jurídico que norme las funciones de esa institución.

Dicho proyecto se basa en la necesidad de dignificar la institución y sus integrantes, y atiende los siguientes criterios: se configura a la defensoría de oficio

15 *Informe anual, mayo 1995-mayo 1996, op. cit.*, p. 607.

16 Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

como un organismo descentralizado de la administración pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con recursos económicos y materiales suficientes. Deberá atender asuntos penales y de otras ramas del derecho; contempla la creación de un consejo de colaboración en el que habrán de estar representadas las áreas de derechos de las instituciones de educación superior, agrupaciones de abogados y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, a fin de comprometer el apoyo de la comunidad en el quehacer de la defensoría de oficio. Asimismo, contempla la obligación de los defensores de oficio de hacer del conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos los casos en los que el indiciado o procesado alegue tortura, y él encuentre elementos suficientes para presumirla. Se establece la posibilidad de que, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen, abogados particulares de reconocida probidad experiencia y capacidad puedan actuar como defensores de oficio, y sus honorarios sean deducibles de impuestos. Se determinarán las normas básicas para los trabajadores sociales y peritos que darán el apoyo técnico necesario. El proyecto tiene como finalidad apoyar y colaborar con las entidades federativas del país, en la solución de un problema de extrema delicadeza, tan agudo y complejo.

Por su parte, los dictámenes e investigaciones de los servicios periciales son elementos de inestimable valor en la persecución de los delitos, cuya autonomía y excelencia debe ser garantía de objetividad, legalidad y honestidad. Los servicios periciales constituyen un medio de acceder a la pronta y efectiva impartición de justicia, ya que, en cuestiones técnicas y científicas, sus opiniones inciden directamente en la convicción del juzgador, tanto del Ministerio Público en la etapa de averiguación previa como en el del juez en la etapa procesal. Por lo anterior, la Federación de Organismos Públicos para la Protección y Defensa de los Derechos Humanos diseñó un estudio que derivó en el documento que lleva por nombre *Bases para la creación de instituciones autónomas de servicios periciales en las entidades federativas*,¹⁷ exponiendo en él la necesidad de que estos servicios sean autónomos, gratuitos y accesibles a toda persona, con el fin de garantizar el derecho a la impartición de justicia expedita, completa e imparcial.

La autonomía que se propone para estos organismos se fundamenta en la necesidad de que quienes participan en un procedimiento jurisdiccional o administrativo puedan tener acceso a los servicios periciales en idénticas condiciones, con las mismas facilidades y sin costo alguno. Esta igualdad entre las partes resulta particularmente importante en los juicios penales, ya que cualquier ventaja de la acusación puede privar a la defensa particular y de oficio de su legítimo derecho a aportar los medios de prueba idóneos en la causa.

17 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Bases para la creación de instituciones autónomas de servicios periciales en las entidades federativas*, México, abril de 1995.

Con las medidas que se proponen, se evitaría también que la subordinación de los servicios periciales, que inciden de manera importante en el procedimiento jurisdiccional o administrativo, prive a los peritos de la necesaria independencia para emitir sus dictámenes. La autonomía orgánica y funcional de los servicios periciales es indispensable para evitar que sus conclusiones puedan estar influenciadas —en forma explícita o implícita— por sus superiores jerárquicos.

Además, se hace necesario un proyecto modernizador de servicios periciales que conjugue recursos humanos, equipos, laboratorios, procedimientos y técnicas actuales bajo un concepto renovado que incorpore nuevos y mejores instrumentos, toda vez que la investigación intuitiva está siendo desplazada por la investigación científica.

Estamos convencidos de que el Ministerio Público tiene un papel imprescindible y que debe mejorar su funcionamiento para luchar eficazmente contra la delincuencia. En este sentido, son recomendables y aceptables, reformas constitucionales y legales que perfeccionen dicha institución. Sin embargo, aún persiste el debate sobre sus atribuciones monopólicas en el ejercicio o desistimiento de la acción penal, y de reparación de daño y la imposibilidad legal de obligarlo a actuar, cuando es evidente su negligencia o error.

Sobre el no ejercicio de la acción penal, la Comisión Nacional ha considerado siempre que tal determinación puede afectar derechos humanos cuando, existiendo elementos suficientes para continuar con la integración de la averiguación previa o para consignarla, se archiva, por error, dolo o corrupción. De lo anterior, pueden encontrarse precedentes en sus recomendaciones, en las que se cuestionaron tales determinaciones y se obtuvieron respuestas favorables de la autoridad que ordenó retirar del archivo la indagatoria.¹⁸

Ante ello, el *ombudsman* nacional vio con satisfacción que, dentro de las reformas penales de carácter constitucional impulsadas por el Ejecutivo federal y que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, se adicionara el artículo 21 con el siguiente párrafo: “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”.

En virtud de que esa reforma quedó inconclusa, toda vez que la legislación reglamentaria no se ha emitido y considerando, como se afirma en la exposición de motivos de la reforma:

que el Ministerio Público tiene la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan los elementos suficientes para presuponer la responsabilidad de una persona y la existencia del delito que si, reuniéndose todos esos elementos no se ejercita

18 Como precedente de recomendaciones en las que se sugirió retirar del archivo la indagatoria correspondiente y reabrir la investigación, están las 112/93, 138/93, 139/93, 38/94, 100/95 y 23/96.

la acción penal, se propicia la impunidad y se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares y que, por ello, no pueden tolerarse conductas negligentes o de corrupción,

la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos exhortó de manera muy respetuosa a los integrantes del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados a expedir, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas jurídicas que, en consonancia con la reforma del artículo 21 Constitucional, reglamenten la impugnación jurisdiccional de los acuerdos del Ministerio Público que decida el no ejercicio de la acción penal, buscando que las legislaciones federal y locales sean coincidentes.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la consulta de archivo propuesta por el agente del Ministerio Público y confirmada por el procurador general de Justicia no puede ni debe tener efectos definitivos, por las siguientes razones:

Se propiciaría administrativamente la impunidad. En efecto, si una vez decretado el archivo de una indagatoria aparecieran nuevos elementos probatorios que la hicieran susceptible de ser consignada, el Ministerio Público se vería impedido, por una determinación administrativa, de cumplir su encomienda constitucional.

El único parámetro temporal que puede incidir en la integración de una averiguación previa es el término de la prescripción del delito investigado. Para este organismo nacional, la comisión del delito deberá investigarse mientras la acción punitiva no haya prescrito ni se haya actualizado alguna otra causa de extinción de la acción penal, resultando inadmisibles que se determine “definitivamente” el no ejercicio de la acción penal, sobre todo cuando puede haber elementos supervenientes o la práctica de diligencias complementarias, que justifiquen la reapertura de la indagatoria.

La ponencia de archivo “definitivo” tendría el mismo efecto que la sentencia absolutoria ejecutoriada, y esto implicaría que el Ministerio Público se estuviera atribuyendo facultades que evidentemente no le competen, puesto que su actuación debe basarse en el desarrollo de la investigación; puede determinar que, en un momento dado, las evidencias con que cuenta no son suficientes para el ejercicio de la acción penal, pero no puede determinar definitivamente que no habrá de reunirse cuando aún faltan diligencias por practicar.

El principal argumento de quienes consideran procedente el archivo definitivo de una indagatoria es el hecho de que se vulnera la seguridad jurídica del probable responsable, ya que no debe prolongarse innecesariamente la angustia de saberse sujeto a una investigación; sin embargo, a este respecto, debe señalarse que a nadie asiste el derecho a no ser investigado, ya que en contraparte siempre se encuentra el interés afectado de otra persona (la víctima del delito), y en al-

gunos casos, el propio interés de la sociedad, tratándose de delitos perseguibles de oficio; por ello, es indiscutible el derecho tanto de la sociedad como de cada individuo, de que se procure y administre justicia de manera oportuna y eficiente.

Una determinación de no ejercicio de la acción penal, ante todo, debe estar fundada y motivada, ya que puede darse el caso de que quede impune algún delito y desamparada la persona a la que le fue lesionado uno o más bienes jurídicos.

El Ministerio Público, en su calidad de representante social y persecutor de los delitos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución, no puede dejar impunes conductas delictivas cuando aparecen otros elementos que pudieran acreditar los requisitos señalados en el artículo 16 de la carta magna, teniendo, en consecuencia, la obligación de agotar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y, en su oportunidad, ejercitar la acción penal correspondiente.

En tanto no se reglamente la reforma constitucional, y como quedó reconocido en el Acuerdo entre Procuradurías de Justicia y Comisiones Públicas de Derechos Humanos de 28 de abril de 1996, estas últimas seguirán conociendo de violaciones a derechos humanos por determinaciones injustificadas de no ejercicio de la acción penal.¹⁹

Concluyo mi intervención parafraseando a Norberto Bobbio cuando afirmó que, en materia de derechos humanos, lo más importante no es saber cuáles y cuántos son, cuál es su naturaleza y fundamento, sino cuál es el mecanismo más seguro para garantizarlos, para evitar que a pesar de su consagración en declaraciones solemnes, sean continuamente violados o no se materialicen.²⁰

Por ello, procuración de justicia y derechos humanos convergen en un objetivo común: la actuación en la persecución del delito debe estar apegada a la legalidad y el *ombudsman* coadyuva en el sentido expresado por Bobbio. Así, agotemos ya la discusión en el sentido de que las instituciones públicas de protección de los derechos humanos defienden delincuentes y sí, por el contrario, reconozcamos que su lucha es abierta y frontal contra la impunidad.

¹⁹ Primer Acuerdo entre Procuradurías de Justicia y Comisiones Públicas de Derechos Humanos. Publicado en la *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 69, abril de 1996, p. 11.

²⁰ Fernández Santillán, José, *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 200 y 201.