



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS DE LA INTERVENCION DE LA COMISION DE
DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL EN
LA FUNCION JUDICIAL LOCAL"

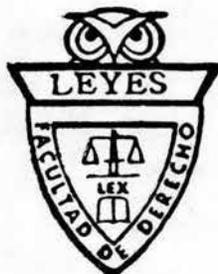
TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

REYES LOBACO, JAVIER EDUARDO



ASESOR:

LIC. VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA

MEXICO, D.F.

2004



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.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**





UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 10 de febrero de 2004

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, Reyes Lobaco Javier Eduardo, con número de cuenta 9227746-7 ha elaborado la tesis denominada "ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL EN LA FUNCIÓN JUDICIAL LOCAL", bajo la dirección del Lic. Víctor Manuel Dávila Barraza, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Javier Eduardo

Reyes Lobaco

FECHA: 24 - Mayo - 2004

FIRMA: [Firma manuscrita]

Dedicatorias

A Dios, por sus palabras, por sus silencios, por su bondad, por sus enseñanzas, por su eterna compañía y por permitirme servir a mis semejantes.

A mi país, **México**, por su historia, por su presente y futuro, pero ante todo por la grandeza de su gente.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, a sus maestros por sus enseñanzas, por su dedicación, por inculcarme la cultura del esfuerzo y la superación como valores primarios.

A mi adorada madre, **Guadalupe Lobaco Franco**, por tu amor, por tu ejemplo, tus oraciones, tus bendiciones, por la fuerza, la perseverancia y por enseñarme que todo se logra a través del trabajo, la lealtad y la fe.

A **Denise Casso García**, compañera, amiga y hermana, por el apoyo, los desvelos, las alegrías y las enseñanzas durante y después de la carrera. Sabes que este logro también es tuyo.

A **Carlos Villaseñor Navarro**, por ser ejemplo de rectitud, de trabajo y perseverancia. Mi respeto y amistad incondicional.

A **Carlos Arturo Villaseñor Casso**, los grandes sueños no se consiguen sin antes haber experimentado algunas contrariedades, pero recuerda que si tienes fe, lo tienes todo.

A **Christian E. Rivas Atrian**, amigo y hermano, por los éxitos, por el crecimiento y las enseñanzas constantes. Mi agradecimiento eterno.

A **José Espino Rodríguez, Aída Hernández, Ileri Garfias, Luis Aguirre y Miguel Santa Rosa** por su invaluable colaboración y amistad. Siempre estarán presentes en mí.

A mi **Tesoro**, por el permanente crecimiento como ser humano y por mostrarme que la vida es más que lo que se puede observar.

Al licenciado **Víctor Manuel Dávila Barraza**, por aceptar la dirección del presente trabajo. Mi gratitud infinita.

A mi **sínodo**, por formar parte primordial de uno de los momentos más importantes de mi vida.

A todos **GRACIAS** en toda la intensidad y la extensión de la palabra misma.

Javier Eduardo Reyes Lobaco.

Marzo del 2004.

**Análisis de la Intervención de la Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal en la Función Judicial Local**

	Pág.
Índice	I
Abreviaturas	VI
Introducción	VIII

Primera Parte

Capítulo Primero

Nociones Preliminares de los Derechos Humanos

I. Los Derechos Humanos.	1
1) Diversos conceptos y denominaciones de los derechos humanos.	1
2) Rasgos distintivos.	6
3) Fundamentación filosófica.	8
4) Clasificación histórica.	12
5) Distinción entre derechos humanos y garantías individuales.	15

Capítulo Segundo

Desarrollo Histórico de los Derechos Humanos

I. Principales Antecedentes Universales de los Derecho Humanos.	17
1) Edad antigua: La germinación de los derechos humanos.	17
2) Edad media: La transición de los derechos humanos.	21
3) Renacimiento e ilustración: El pensamiento en los derechos humanos.	23
4) Época moderna: Las grandes declaraciones de los derechos humanos.	29
5) Época contemporánea: La positivización de los derechos humanos.	32
6) Época actual: Reconocimiento internacional de los derechos humanos.	34

II. Antecedentes de los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Nacional.	39
1) Decreto de abolición de la esclavitud de 1810.	39
2) Constitución de Cádiz de 1812.	40
3) Decreto Constitucional para la América Mexicana de 1814.	40
4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	41
5) Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.	41
6) Constitución Política del Estado de Yucatán de 1840.	42
7) Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.	43
8) Acta de Reforma de 1847.	44
9) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.	45
10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	45
11) Constitución Federal Mexicana de 1917.	46

Capítulo Tercero

Génesis y Evolución del Ombudsman

I. El Ombudsman.	48
1) Antecedentes internacionales.	48
2) Diversos conceptos de ombudsman.	51
3) Principales características.	53
II. Organismos Internacionales Defensores de los Derechos Humanos.	55
1) Organización de las Naciones Unidas.	56
2) América.	57
3) Europa.	58
III. Antecedentes del Ombudsman en el Sistema Jurídico Mexicano.	60
1) Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí.	60
2) Procuraduría Federal del Consumidor.	61

3) Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León.	61
4) Procuraduría de Vecinos de Colima.	62
5) Defensoría de los Derechos Universitarios.	62
6) Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.	63
7) Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero.	64
8) Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.	64
9) Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro.	65
10) Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.	65
11) Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.	66
12) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.	67
13) Comisión Nacional de Derechos Humanos.	68

Segunda Parte

Capítulo Cuarto

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

I. Adopción Constitucional del Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.	71
1) Exposición de motivos de la iniciativa presidencial.	71
2) Análisis de la adición constitucional.	73
3) Decreto constitutivo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	75
4) Análisis de la exposición de motivos	76
II. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	79
1) Naturaleza jurídica.	80
a) Las diversas formas de organización administrativa.	80
2) Competencia y facultades reglamentarias.	85
3) Limitaciones a la competencia del ombudsman capitalino.	87

III. Estructura Orgánica y Funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	90
1) Estructura interna.	90
a) Del presidente de la Comisión.	91
b) Del consejo.	92
c) La secretaría técnica del consejo.	93
d) Las visitadurías.	94
e) Los visitadores generales y adjuntos.	94
IV. Inicio del Procedimiento de Queja.	95
1) Recepción, registro y calificación de la queja.	96
2) De la notificación y emplazamiento a las autoridades.	98
3) Las obligaciones de colaboración por parte de las autoridades y servidores públicos.	99
4) De la colaboración y la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos.	99
5) De las pruebas.	100
6) De las medidas precautorias, de conservación y restitutorias.	101
7) Causas de conclusión.	101
8) Las inconformidades.	103
V. De los informes anuales y especiales.	105
VI. Régimen laboral del personal, patrimonio y presupuesto de la institución.	106
VII. Ocho años en cifras.	107

Capítulo Quinto

Análisis de la Intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la Función Judicial Local

I. Breves Referencias del Poder Judicial Nacional.	110
1) Concepto.	110
2) El federalismo mexicano.	112

3) Garantías de la independencia judicial.	114
4) Teoría de la división de poderes.	118
II. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	
¿Un Ombudsman Judicial?.	121
1) Concepto de ombudsman judicial.	121
2) Origen.	121
3) ¿Por qué se justifica un ombudsman con tales características?.	123
4) ¿Es la CDHDF un ombudsman judicial?	124
III. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.	126
1) Denominación y objeto.	126
2) Integración y funcionamiento.	127
3) De sus facultades.	132
4) Relaciones entre el Consejo de la Judicatura y la CDHDF.	135
IV. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Función Judicial Local.	136
1) Fundamentación jurídica.	136
2) Ocho años de relaciones.	148
3) Análisis de algunos casos relevantes en:	152
a) Propuesta de conciliación.	152
b) Recomendación.	157
Conclusiones	165
Bibliografía	169

Abreviaturas

Art, arts.	Artículos, artículos.
CDHEM.	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
CDHDF.	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
C. F.	Constitución Federal.
Cfr.	Confróntese.
CJDF.	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
CNDH.	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
GDF.	Gobierno del Distrito Federal.
LCDHDF.	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
LCNDH.	Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
LOAPF.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOTSJDF.	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
ONG.	Organización No Gubernamental.
Op. cit.	Obra citada.
P. pág. pp.	Página, páginas.
PGJDF.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
P. J.	Poder Judicial.
RICDHDF.	Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
RICJDF.	Reglamento Interno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
TSJDF.	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Introducción

En la actualidad, en la conciencia gubernamental de los diversos Estados, se encuentra presente la genuina preocupación por las deficiencias comunes que presentan los mecanismos clásicos de protección jurídica de los particulares; por ello y como consecuencia de la inquietud social por alcanzar una administración pública más eficiente y justa a través de la legítima protección de los derechos del ser humano, surge en nuestros días un binomio fundamental: El ombudsman y los derechos humanos.

En el caso de nuestro país, la opinión nacional e internacional percibía un panorama desolador en materia de derechos humanos por casos de tortura, intimidación y homicidios por parte de las fuerzas de seguridad; corrupción y arbitrariedades en el sistema judicial; intolerancia a los usos y costumbres de los grupos indígenas, manipulación de los medios de comunicación; inseguridad y sobrepoblación en los centros penitenciarios, servicios médicos negligentes, atropellos en contra de grupos obreros y de emigrantes. Ante tal escenario y por presiones de carácter interno y externo el gobierno mexicano reconoció las continuas violaciones de los derechos humanos, y en consecuencia se vió en la necesidad de importar burdamente la figura sueca del ombudsman.

En 1992, al momento de la constitucionalización del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, se estableció como una de las limitaciones a la competencia del ombudsman nacional, conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación.

A pesar de diversas opiniones en contra, dicha facultad de fiscalización administrativa la conservarían los organismos protectores de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas con relación al Poder Judicial del fuero común. Y el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no es la excepción, aún y cuando

diversas voces se han alzado en contra de dicha facultad considerándola como violatoria y discriminatoria de la función judicial local.

Algunos ombudsman en el mundo ostentan la facultad de intervenir ante presuntas violaciones a los derechos humanos por resoluciones pronunciadas durante la substanciación de un procedimiento judicial. El ombudsman capitalino detenta una facultad administrativa similar, cuyo fundamento, se basa en una colaboración de funciones pero, ¿en estricto sentido será la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal un ombudsman similar al modelo sueco al ejercer tales atribuciones?, ¿nos encontramos ante una intervención o una colaboración de funciones?, ¿existe violación a las garantías propias de la independencia judicial y a la división de poderes ambas consagradas constitucionalmente?, o bien, ¿dónde quedan las tareas propias del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal?.

El presente trabajo se encuentra inmerso en el Sistema de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos de acuerdo a la Escuela Finalista y con base en el Derecho Administrativo, empleando como método de investigación el deductivo-analítico. Por tal razón, la presente investigación la desarrollaremos en dos partes que conforman cinco capítulos. En el primero se analizarán conceptos, características, fundamentación y demás nociones de carácter general y específico de los derechos humanos.

El segundo capítulo estará enmarcado en el desarrollo histórico de tales tópicos en el ámbito universal y nacional, desde el inicio de la antigüedad y a partir de la etapa independentista mexicana respectivamente. En el tercer capítulo expondremos la conceptualización, notas distintivas, génesis y evolución mundial de la figura sueca del ombudsman, reflejada principalmente en la instauración de organismos defensores de los derechos humanos de carácter internacional y regional. Para dar por terminado este capítulo con los antecedentes de dicha figura en el sistema jurídico nacional.

Asimismo, en el cuarto capítulo titulado "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", apreciaremos los problemas suscitados con la creación y la anexión a la Carta Magna del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y la génesis propia del ombudsman capitalino, para trasladarnos posteriormente al estudio, estructura y funcionamiento de la misma institución.

De tal forma que en la quinta y última parte del presente estudio se planteará la problemática específica de la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la función judicial local. Finalmente, es necesario señalar que durante el desarrollo del presente estudio se utilizará la apócope generalmente usada para citar a los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se empleará el término "México" para referirnos a nuestro país.

Primera Parte

Capítulo Primero

Nociones Preliminares de los Derechos Humanos

La concepción de los derechos humanos en la actualidad es una noción de carácter universal y vigente en casi toda la comunidad internacional, formando parte de una genuina cultura jurídica con independencia de factores de índole ideológicos o económicos.

El papel fundamental que poseen hoy en día tales prerrogativas es innegable, ya que mediante su legítima anexión y respeto en los textos constitucionales de los Estados se podrá alcanzar una verdadera y necesaria coordinación armónica entre gobernantes y gobernados.

Durante el presente capítulo, analizaremos brevemente las nociones preliminares de los derechos humanos, es decir, los conceptos, las diversas denominaciones, las notas distintivas, la fundamentación y las características filosóficas, así como la clasificación histórica de los derechos del ser humano. Por último, se establecerá la diferencia entre dos términos utilizados comúnmente como sinónimos: derechos humanos y garantías individuales.

I. Los Derechos Humanos

1) Diversos conceptos y denominaciones de los derechos humanos

Para adentrarnos al estudio del presente tema es necesario preguntarnos ¿qué se entiende por derechos humanos?, y en este sentido es pertinente advertir que no se cuenta con una

definición universal, por tal motivo subsisten varias definiciones que aceptan posiciones jurídico-filosóficas diferentes respecto de tales prerrogativas.

"En esta línea de pensamiento, Pérez Luño hace alusión a tres tipos de definiciones que sobre la materia se han venido formulando y que resultan evidentemente insuficientes para elaborar una noción de los derechos humanos con límites precisos y significativos. Estas son: 1) las definiciones denominadas << tautológicas >>, que no aportan ningún elemento nuevo que permita caracterizar tales derechos; 2) las denominadas << formales>>, que no especifican el contenido de tales derechos, limitándose a proporcionar alguna indicación sobre su estatuto deseado o propuesto, y 3) las << teleológicas >>, en las que se apela a ciertos valores últimos susceptibles de diversas interpretaciones".⁽¹⁾

Establecido lo anterior, para Luis Díaz los derechos fundamentales son entendidos como "aquellos principios inherentes a la dignidad humana para alcanzar sus fines como persona, y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismas. Para la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana".⁽²⁾

Para Antonio Tropol los derechos individuales son "los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados".⁽³⁾

⁽¹⁾ Pérez Luño, Antonio Enrique. citado por Castán Toboñas, José. Los Derechos del Hombre. Madrid. Editorial. Reus. 1985. p. 7.

⁽²⁾ Díaz Müller, Luis. Manual de Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1992. p. 45.

⁽³⁾ Tropol y Serra, Antonio. citado por Hernández Ochoa, María Teresa y Fuentes Rosado, Dalia. Hacia una Cultura de los Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1992. p. 11.

Por su parte, Mireille Roccatti enuncia que los derechos innatos u originarios son "aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben de ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, al ser garantizados por el orden jurídico positivo".⁽⁴⁾

En tanto, Carlos Quintero expone que los derechos del individuo son "el conjunto de prerrogativas que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna".⁽⁵⁾

El maestro Ignacio Burgoa, considera que los derechos humanos son "imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico".⁽⁶⁾

A su vez, Jesús Rodríguez y Rodríguez los define como "el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado en lo individual y colectivamente".⁽⁷⁾

Por último, una definición de carácter internacional nos la ofrece la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (U.N.E.S.C.O.), dicha organización considera a los derechos humanos como "aquellas condiciones de vida sin las cuales en

⁽⁴⁾ Roccatti Velázquez, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Editorial. CDHEM. México. 1995. p. 14.

⁽⁵⁾ Quintero Roldan, Carlos y Sabido Peniche, Norma. Los Derechos Humanos. Editorial. Porrúa. México. 1998. p. 23.

⁽⁶⁾ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial. Porrúa. México. 1993. p. 69.

⁽⁷⁾ Rodríguez y Rodríguez, Jesús. "Derechos Humanos" en Diccionario Jurídico Mexicano. 4 Tomos. Editorial. UNAM. México. 1989. p. 1063.

cualquier fase histórica dada de una sociedad los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos ⁽⁸⁾

Ahora bien, a través del devenir histórico y en las distintas naciones, los derechos humanos se encuentran presentes y han sido nombrados por la doctrina de diferentes maneras; su terminología es imprecisa hasta nuestros días, pero siempre coincidente en la preservación de su innegable esencia: la dignidad humana.

Por ello, Salvador Alemán expone las siguientes denominaciones de los derechos humanos que usualmente utiliza la doctrina para referirse a ellos:

- "a. Derechos naturales.
- b. Derechos innatos.
- c. Derechos fundamentales.
- d. Derechos individuales.
- e. Derechos de la personalidad.
- f. Derechos subjetivos.
- g. Derechos del hombre y del ciudadano o derechos públicos subjetivos.
- h. Libertades públicas fundamentales". ⁽⁹⁾

A su vez, Magdalena Aguilar hace mención de las siguientes denominaciones de los derechos del ser humano:

⁽⁸⁾ Terrazas, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Editorial. Porrúa. México. 1991. p. 23.

⁽⁹⁾ Cfr. Alemán Verguer, Salvador. Curso de Derechos Humanos. Editorial. Casa Editorial Barcelona. España. 1985. p. 11.

- “1. Derechos individuales o garantías individuales.
2. Derechos de la persona humana o derechos del hombre.
3. Derechos naturales.
4. Derechos fundamentales”.⁽¹⁰⁾

Por su parte, Miguel M. Padilla señala los siguientes términos utilizados para referirse a tales prerrogativas:

- I. Derechos fundamentales.
- II. Derechos naturales.
- III. Derechos subjetivos.
- IV. Derechos públicos subjetivos.
- V. Derechos individuales.
- VI. Libertades públicas”.⁽¹¹⁾

El debate terminológico parece no tener un punto preciso de encuentro. “a pesar de ello, la expresión “derechos humanos” que hoy predomina, es una categoría de contornos amplios e imprecisos, capaz de ser aceptada y asumida por las ideologías más diversas y contrapuestas. En ella existe, sin embargo, un contenido mínimo que la define. Ese contenido, comúnmente aceptado, es la idea de unos atributos o exigencias que el hombre en cuanto sujeto de las relaciones sociales, proyecta sobre éstas con carácter condicionante y constructivo, y cuya fuerza es reconocida por la generalidad de los hombres”.⁽¹²⁾

⁽¹⁰⁾ Cfr. Aguilar Cuevas, Magdalena. Manual de Capacitación: Derechos Humanos. Enseñanza – Aprendizaje – Formación. Editorial. CNDH. 1991. p. 48.

⁽¹¹⁾ Cfr. Padilla M, Miguel. Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías. Tomo I. Editorial. Abeledo Perrot. Argentina. 1991. pp.23 y 24.

⁽¹²⁾ Castán. *Op. cit.* p.12.

Para comprobar tal afirmación, basta observar la realidad y percatarse de la accesibilidad al sentido común que presentan los derechos humanos. Muestra de ello es la gran cantidad de congresos, publicaciones y trabajos realizados por organismos públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como internacional, que utilizan el término "derechos humanos" para referirse al estudio, divulgación y protección de tales prerrogativas.

2) Rasgos distintivos

Hemos apreciado que para denominar a los derechos humanos existen múltiples terminologías, de la misma manera éste fenómeno se repite para expresar las notas características de tales prerrogativas.

Así por ejemplo, para Miguel Padilla, las características esenciales de los derechos humanos se encuentran en ser:

- I. Innatos y congénitos.
- II. Universales.
- III. Absolutos.
- IV. Necesarios.
- V. Inalienables.
- VI. Imprescriptibles".⁽¹³⁾

En tanto, para Salvador Alemán "los derechos humanos tienen las características o notas de imprescriptibilidad, inalienabilidad, irrenunciabilidad, inviolabilidad, universalidad, efectividad, interdependencia y complementariedad".⁽¹⁴⁾

⁽¹³⁾ Cfr. Padilla. *Op. cit.* p. 34.

⁽¹⁴⁾ Cfr. Alemán. *Op. cit.* p. 13.

Con base en lo expuesto, podemos precisar que las características esenciales de los derechos humanos son principalmente:

I. Universalidad: Implica que tales prerrogativas no se encuentran restringidas, es decir, dicha característica se finca en la propia naturaleza humana. Su cobertura dimana como un derecho de especie y por lo tanto, el ser humano las detenta de manera exclusiva.

II. Incondicionalidad: Se refiere básicamente a que los derechos fundamentales se encuentran únicamente supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de tales prerrogativas, y en consecuencia los derechos del individuo no cuentan con un carácter ilimitado o absoluto.

No obstante, "algunos autores afirman que el término incondicional no es apropiado, toda vez que el ejercicio de los derechos humanos puede condicionarse. Por ejemplo, la prohibición de cometer un delito en contraposición al derecho de libertad, sin embargo, esta condicionante en todo caso representa los límites a los Derechos Humanos".⁽¹⁵⁾

III. Inalienabilidad: Dicha característica se refiere a que los derechos humanos no podrán ser objeto de pérdida, renuncia, o transmisión voluntaria o forzosa, ya que tales derechos son inherentes a la naturaleza del ser humano.

Sin lugar a duda, el fenómeno de internacionalización que presenta en la actualidad el estudio de las notas esenciales de los derechos humanos, ha motivado el atribuirles novedosas características, y así Jorge Carpizo agrega los siguientes aspectos de carácter vanguardista a los derechos humanos:

⁽¹⁵⁾ Roccatti. *Op. cit.* p. 21.

- “1. Su internacionalización.
2. Su progresividad.
3. Quien los puede violar”.⁽¹⁶⁾

Internacionalización: Se expresa principalmente en la elaboración de múltiples pactos, declaraciones y la creación de organismos especializados en la materia.

Progresividad: Se traduce básicamente en el nacimiento, aumento, reconocimiento, control y protección de tales prerrogativas en el ámbito nacional e internacional.

Amplitud protectora: Implica que una violación a los derechos del ser humano puede ser cometida no sólo en forma directa por una autoridad, sino también a través de otro sujeto cuando a éste se le culpe o comprometa a incurrir en dicha violación, mediando una orden o el consentimiento de las autoridades gubernamentales.

3) Fundamentación filosófica

El concepto que se tiene de los derechos humanos actualmente, es el resultado de una larga serie de profundas reflexiones históricas de carácter jurídico-filosófico sobre el fundamento y naturaleza de tales prerrogativas. Pero la pregunta es inevitable ¿de donde vienen?, ¿cuál es su fundamentación?.

Al afirmar que los seres humanos tienen ciertos derechos inherentes se originan principalmente tres teorías, las cuales, no resuelven por separado el problema de la fundamentación filosófica de los derechos humanos.

⁽¹⁶⁾ Carpizo McGregor, Jorge. Algunas Reflexiones Sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1990. p. 23.

Dichas teorías, son la lusnaturalista (derechos naturales), la Historicista (derechos históricos) y la Axiológica (derechos morales). Estudiemos cada una de ellas.

a) Escuela lusnaturalista

Conocida también como objetivista o de derecho natural, dicha corriente filosófica prevaleció entre los siglos XVII y XVIII, postulando la idea de que el género humano al momento de nacer detenta por su propia naturaleza una inminente dignidad, de la cual, emanan ciertos derechos imprescriptibles e inherentes de manera eterna, inmutable, indeleble, común y universal. La escuela lusnaturalista afirma que la norma positiva debe ceñirse a los lineamientos que marca el derecho natural, el cual le es superior.

La escuela en comento, admite la concepción de un derecho natural de carácter absoluto, es decir, conformado o fundamentado en principios y valores de naturaleza universal como lo es la igualdad, la seguridad y la libertad; mismos que surgen con independencia de la experiencia de los individuos y como manifestación propia de la condición racional del ser humano.

b) Escuela luspositivista

Expone la idea de concebir a los derechos humanos como inconstantes y relativos, es decir, ligados al desarrollo de las condiciones sociales de cada periodo histórico de la humanidad. A su vez, dicha teoría afirma que "los Derechos Humanos, como derechos históricos, no se originan en la naturaleza humana, sino en las necesidades humanas y en las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad".⁽¹⁷⁾

⁽¹⁷⁾ De Lucas, Javier. citado por Ballesteros Jesús y otros. Derechos Humanos. Editorial. Técno. España.1992. p. 101.

En consecuencia, su génesis se encontrará exclusivamente en las decisiones autónomas de las personas traducidas en leyes. A diferencia de la postura lusnaturalista que considera a los derechos humanos como eternos y estáticos, la corriente en estudio concebirá que tales prerrogativas son parte de la evolución social de la humanidad.

La corriente luspositivista crítica a la lusnaturalista, considerando que los derechos concebidos por ésta son imperfectos al encontrar su fundamento en un ente de carácter irreal o metafísico y no en la actividad legislativa estatal.

Para que tales derechos tengan una verdadera efectividad y reconocimiento, sugiere que deberán estar plasmados en un ordenamiento jurídico, el cual será superior a cualquier otro de naturaleza distinta.

Miguel M. Padilla menciona que la postura luspositivista "se ocupa solo del derecho efectivamente existente, pasado y futuro, mostrándose así como una reacción contra las concepciones racionalistas, al rechazar esa supuesta capacidad de la razón humana para descubrir las reglas jurídicas; prefiere, pues, atenerse a lo dado, a lo verificable por la observación y la experiencia".⁽¹⁸⁾

c) Escuela Axiológica

La característica principal de la fundamentación axiológica es su naturaleza dualista, ya que postula que los derechos humanos tienen un carácter prejurídico, es decir, el derecho positivo no los crea, pero al ser derechos de carácter moral, les otorgará plena vigencia reconociéndolos y tutelándolos por emanar de ciertos requerimientos éticos.

⁽¹⁸⁾ *Op. cit.* p. 28.

Por su parte, Eusebio Fernández apunta que la postura en estudio “asegura que toda norma moral o jurídica presupone una serie de valores acerca de los fines de la vida individual, social y política, la cual, justifica la base ética o axiológica de los Derechos Humanos”.⁽¹⁹⁾

En ese orden de ideas, podemos precisar que no se trata de derechos diferentes ni contrapuestos uno del otro, sino parte de un solo derecho. Para la corriente lusnaturalista, el derecho debe ser reconocido por una norma jurídica (derecho positivo), para no carecer de un sentido técnico - jurídico. De igual manera, la norma positiva requerirá del lusnaturalismo para encontrar en éste su fundamento y justificación final, es decir, la dignidad humana sustentada en el bien común.

Finalmente, es importante señalar que los rasgos filosóficos de los derechos humanos “guardan cuatro características esenciales:

- 1) **Inmutables.** Porque no cambian.

- 2) **Eternos.** Porque siempre pertenecerán al hombre como individuo de la especie humana.

- 4) **Supratemporales.** Porque están encima del tiempo, y por lo tanto del Estado mismo.

- 5) **Universales.** Porque son para todos los hombres del orbe.

Estas características encuentran fundamento en una afirmación elemental pero trascendente: el hombre siempre fue, es y será persona. Y por ello siempre le será debido el reconocimiento de los derechos que le son propios por ser persona, por poseer naturaleza humana”.⁽²⁰⁾

⁽¹⁹⁾ Fernández, Eusebio. citado por Roccatti Velázquez, Mireille. *Op. cit.* p. 18.

4) Clasificación histórica

Los derechos humanos como objeto de estudio serio no podían quedar al margen de diversas clasificaciones que comúnmente utilizan los distintos autores para agruparlos. Así por ejemplo para Margarita Herrera, "los derechos humanos se clasifican principalmente por su forma y contenido".⁽²¹⁾

En tanto, Gregorio Peces Barba los clasifica "conforme a su contenido, por la forma de la prestación, por sus titulares y por su ámbito de aplicación".⁽²²⁾

Pese a lo anterior, indiscutiblemente la clasificación más conocida o divulgada de los derechos humanos es la que se refiere a las denominadas "Tres Generaciones", la cual se basa en un enfoque de carácter evolutivo o periódico de la cobertura de tales prerrogativas. Estudiemos cada una de ellas y los derechos del ser humano que comprenden respectivamente.

a) Derechos humanos de la primera generación

Son los llamados derechos civiles y políticos, también conocidos como libertades clásicas o tradicionales. Su génesis deberá ubicarse durante el periodo de la Revolución Francesa, la cual surge como reacción en contra del absolutismo ostentado por el rey Luis XVIII.

Tales derechos de carácter notoriamente individualista, imponen al Estado respetar irrestrictamente la esfera jurídica primaria del individuo, es decir, establecen una autorregulación de los poderes estatales en su actuar ante el ciudadano.

⁽²⁰⁾ Aguilar. *Op. cit.* p. 33.

⁽²¹⁾ Herrera Ortiz, Margarita. Manual de Derechos Humanos. Editorial. PAC. México. 1991. p. 43.

⁽²²⁾ Peces Barba, Gregorio y otros. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Editorial. Debate. Colección Universitaria. España. p. 14.

Los derechos humanos de la primera generación traerán aparejado a su concepción el constitucionalismo de carácter clásico y como consecuencia de ello, el llamado "Estado Liberal de Derecho".

Los derechos humanos del primer grado son entre otros: El derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad jurídica, y a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; prohibiéndose la esclavitud o servidumbre, así como la aplicación de torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, se estipula que nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, su familia, su domicilio o en su correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o su reputación; se señala el derecho a circular libremente y a elegir su residencia, así como el derecho a una nacionalidad; finalmente se establece que tanto el hombre como la mujer tienen el derecho a casarse y decidir el número de hijos que desean.

b) Derechos humanos de la segunda generación

Se encuentra constituida por derechos de carácter colectivo, los cuales surgen como consecuencia inmediata del desgaste paulatino que representaba el denominado "Estado Liberal". Su objetivo preponderante es alcanzar una verdadera nivelación social propia de un Estado Social de Derecho (Welfare State).

Por ello, los derechos sociales, económicos y culturales son prerrogativas de participación, es decir, conciben una obligación estatal de carácter progresivo para establecer los lineamientos mínimos de las políticas encaminadas a cumplir con los derechos humanos de dicha generación. Es importante señalar que tales prerrogativas son consagradas por primera ocasión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Se consideran derechos humanos de la generación en comento: El derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; el derecho al trabajo, el derecho a formar sindicatos, derecho a un nivel de vida adecuado mediante el aseguramiento de la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para alcanzar un desarrollo integral, estableciéndose también el derecho a la educación y a la seguridad pública entre otros.

c) Derechos humanos de la tercera generación

A los derechos humanos de la tercera generación se les denomina de diferente manera, como por ejemplo: derecho de los pueblos, de solidaridad, derechos de cooperación, derechos de las nuevas generaciones, de los grupos, derechos colectivos de la humanidad, derechos supraindividuales, transpersonales.

El objetivo principal de tales derechos (los cuales surgen como consecuencia de los avances de la tecnología), es centrarse en el adelanto social de la calidad de vida de los pueblos, cimentada en la necesidad de cooperación entre las naciones y los grupos sociales que las conforman.

La característica primaria de tales prerrogativas, se traduce en la consideración del individuo como parte integrante de un todo y no de manera excluida o aislada del ente social. Estas prerrogativas son consideradas como derechos de reciente creación, y por ende apenas se está dando inicio al desarrollo de los mecanismos ejecutivos de protección de los mismos.

Por ello Héctor Fix denomina a tales derechos como difusos, y los define como aquellos "derechos subjetivos e intereses legítimos que pertenecen a personas indeterminadas y a

diversos grupos distribuidos en varios sectores, y que se refieren a ámbitos como el consumo, el medio ambiente, el patrimonio de la humanidad entre otros".⁽²³⁾

Los derechos humanos más representativos de la tercera generación son entre otros: derecho a la autodeterminación de los países, a la independencia económica y política, derecho a la identidad nacional y cultural, a la paz, a la coexistencia pacífica, al entendimiento y la confianza entre las naciones, derecho a la cooperación y a la justicia social internacional, al uso de los avances de la ciencia y la tecnología, el derecho a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos entre otros.

5) Distinción entre derechos humanos y garantías individuales

Es común que los términos garantías individuales (garantías constitucionales) y derechos humanos ocasionen cierta confusión al utilizarse como sinónimos, por ello es necesario hacer la distinción entre ambos términos.

En el caso de los derechos humanos, su naturaleza los hace ser más extensos, abstractos y generales; es decir, tales derechos son reconocidos y protegidos en todo el mundo, en cada país, independientemente de su pluralidad ideológica, su sistema político, jurídico y económico. En cambio, la garantía constitucional "es el instrumento legal que sirve para la protección de los derechos humanos en los ordenamientos de derecho positivo".⁽²⁴⁾

En efecto, las garantías individuales se encuentran circunscritas al ámbito interno de cada Estado y por ello su naturaleza tiende a ser más limitada o restringida, encontrando su fin último

⁽²³⁾ Fix Zamudio Héctor. En el simposio Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. México. Editorial. CNDH. 1992. p. 71.

⁽²⁴⁾ Díaz. *Op. cit.* p. 45.

en reconocer, proteger y fijar o detallar tales principios (derechos humanos) en la constitución general de cada Estado.

Se puede precisar que, "mientras los Derechos Humanos expresan principios generales y abstractos, las garantías individuales son normas que delimitan y precisan tales principios; representan la dimensión, límites y modalidades bajo los cuales el Estado reconoce y protege un Derecho Humano determinado".⁽²⁵⁾

⁽²⁵⁾ Carpizo McGregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial. Porrúa. México. 1988. p. 154.

Capítulo Segundo

Desarrollo Histórico de los Derechos Humanos

Los derechos humanos como los conocemos hoy en día han sido producto de un largo y arduo proceso histórico, caracterizado en gran parte por las constantes pugnas frente a los excesos del poder público y las profundas reflexiones de los grandes filósofos de la humanidad.

En cada uno de los periodos históricos que apreciáremos existirá una exigencia invariable, constante y tenaz: el respeto irrestricto a la dignidad humana. Por ello, desde épocas remotas encontraremos lineamientos claros de la evolución de lo que ahora llamamos derechos humanos.

I. Principales Antecedentes Universales de los Derechos Humanos

1) Edad Antigua: La germinación de los derechos humanos

Para algunos autores como Margarita Herrera, en dicho periodo histórico no se puede concebir la idea de los derechos humanos al afirmar que: "En esta época no existían Derechos Humanos, porque entonces no había Estados".⁽²⁶⁾

Sin embargo, ante tal señalamiento compartimos la opinión de Jorge Madrazo al manifestar: "Huelga decir que los Derechos Humanos, que son innatos a la persona humana han estado presentes a lo largo de toda la evolución social y con independencia de las específicas formas

⁽²⁶⁾ *Op. cit.* p. 14.

de organización del Estado, desde el más primario o elemental, hasta las más complejas formas de la entidad estatal contemporánea".⁽²⁷⁾

En efecto, al ser uno de los rasgos distintivos de los derechos humanos su aspecto congénito (derechos inherentes desde el momento mismo de nacer), se infiere la existencia de los mismos desde la edad antigua, aunque de un modo muy primitivo. Los autores que sustentan tal inexistencia guardan una postura de carácter positivista.

a) Código de Hammurabi y el "Deuteronomio"

"El *Código de Hammurabi* y el *Deuteronomio* son precedentes lejanos que expresan [...] una primera preocupación por la persona individual, en el contexto de un derecho que pretende su fijación y su duración".⁽²⁸⁾

Así, en el Código de Hammurabi se encuentran elementos que nos permiten pensar en el inicio de la protección de los derechos humanos de un modo imperfecto, ya que como en toda sociedad de la antigüedad, prevalecía la figura de la esclavitud y con ello la falta de libertad del individuo.

En tal contexto, en el Código se estipulaba que los juicios podían tener una "segunda instancia" ante un tribunal superior, o incluso ante el rey. La esencia de dichas prerrogativas en su conjunto consistía en que el más fuerte, por su misma condición, no tomará ventaja del más débil o indefenso.

⁽²⁷⁾ Madrazo Cuellar, Jorge A. Derechos Humanos. El Nuevo Enfoque Mexicano. Editorial. F.C.E. México. 1993. p. 13.

⁽²⁸⁾ Peces. *Op. cit.* p. 20.

Por otra parte en el "Deuteronomio", un libro del Antiguo Testamento, quinto y último del "Pentateuco", se establecen disposiciones y lineamientos basados en los Diez Mandamientos con relación a la administración de justicia, disponiendo en todo momento, evitar la corrupción de quienes deben de impartirla. La institución de la esclavitud también prevalecía en el pueblo hebreo, y ello constituyó un impedimento para el surgimiento de la igualdad.

b) Grecia

"En este Estado el ciudadano tenía su esfera jurídica completa, en cuanto a los derechos civiles y políticos; pero no tenían derechos oponibles a las autoridades en cuanto a tales, es decir, carecían de garantías o derechos humanos".⁽²⁹⁾

El pueblo griego acuñó un elemento importante a la causa de los primitivos derechos humanos al connotar la libertad política en un sistema democrático. A pesar de ello, en la sociedad griega existió una desvalorización del individuo.

Muestra de ello son evidentemente los tratados de los grandes filósofos griegos como Platón y Aristóteles, quienes apoyaban la esclavitud afirmando que había personas que no debían tener derechos. La doctrina platónica en particular, señala que sólo deberán de gobernar los intelectualmente capaces y el resto tendrá que limitarse a obedecer.

Por su parte, Aristóteles reconoce la existencia de una ley natural, sin afirmar en algún momento la superioridad de la misma sobre la positiva. Por último, Sócrates expuso en su pensamiento la existencia de derechos intrínsecos en la naturaleza del ser humano, los cuales se descubren con la ayuda de la razón. Asimismo, conceptualiza un derecho natural superior al positivo, y por lo tanto oponible al ente estatal.

⁽²⁹⁾ Herrera. *Op. cit.* p. 22.

c) Roma

Roma contribuye al campo de los derechos humanos al acuñar una clara diferencia entre el Estado y sus ciudadanos basada en la doctrina del derecho natural griego. Dicha diferencia, señala la existencia de ciertos derechos emanados de la naturaleza humana ausentes de la ley positiva, los cuales adquieren un carácter supremo a ella.

Al paso de los años, "se expidió un ordenamiento de mucha importancia, como lo fue la Ley de las *Doce Tablas*, cuyo contenido era extenso y variado, pues encontramos derechos referentes a las sucesiones, a la familia, a las cosas, el penal, el procesal. Entre todo esto hallamos algunos derechos que podemos considerar como cimiento de lo que ahora tenemos como garantías, por ejemplo, la igualdad de todos ante la ley".⁽³⁰⁾

d) Cristianismo

"Pero el acontecimiento de más fecundas consecuencias en el proceso del reconocimiento de los derechos humanos lo constituyó el advenimiento del cristianismo y la difusión de su doctrina en el mundo conocido de esa época. Sobresale de ella, ante todo, la afirmación de la eminente dignidad humana, por ser todos los hombres y mujeres hijos de un mismo Dios, y de la cual deriva la igualdad esencial de todos ellos en cuanto personas, asegurándoles por lo mismo similar titularidad a todos los derechos".⁽³¹⁾

El cristianismo influirá de manera determinante en el pensamiento universal de la humanidad, traduciéndose en el resquebrajamiento del politeísmo para dar paso a la existencia de un único Dios. La libertad que establece la doctrina cristiana es requisito indispensable para que el

⁽³⁰⁾ *Ibid.*

⁽³¹⁾ Padilla. *Op. cit.* p. 37.

individuo con su libre albedrío aunado a los deberes de caridad y solidaridad, se haga merecedor de la vida eterna.

2) Edad Media: La transición de los derechos humanos

Durante el periodo medieval célebres escritores como San Agustín, San Ambrosio y Santo Tomás de Aquino, contribuyeron enormemente a la filosofía de los derechos humanos al afirmar la existencia de un derecho superior como expresión propia de la ley divina, el cual es capaz de imponerse a los excesos de los gobernantes.

Asimismo, en los textos jurídicos correspondientes al medievo, se apreciará una cierta limitación del poder estatal frente a los súbditos, manifestación misma del tránsito a la modernidad.

a) Proceso de Manifestación

“El origen de la *manifestación*, de acuerdo con la doctrina aragonesa, se remonta al derecho romano, en particular al Código Teodosiano. Su aparición en Aragón data de los fueros promulgados en Ejea de los Caballeros, en 1265, en donde aparece por primera vez la figura del justicia, quien funge como juez intermedio entre la nobleza y el rey”.⁽³²⁾

Dicho proceso consistía en proteger al preso a través de una orden, en la que se establecía una medida de carácter precautorio para separar a las autoridades ordinarias del preso, previniendo así las arbitrariedades comunes de la época. Es importante precisar que tales medidas no impedían a los juzgadores continuar con el proceso.

⁽³²⁾ Lara Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Editorial. Porrúa. IJ – UNAM. México. 1998. p. 24.

El Proceso de Manifestación se tramitaba generalmente en la corte del Justicia, el cual emitía un mandato dirigido a cualquier juez que tuviera un preso, con el fin de que se le entregase y evitar que se usará la violencia antes de dictar sentencia; en caso de acceder a la libertad cautelar del preso, se exigía una fianza, misma que revestía tres formas: cárcel especial, casa particular por cárcel o la fianza propiamente dicha (la entrega de un valor económico).

b) Concilio de Toledo

Es promulgado por el rey visigodo Recesvinto al momento de su ascenso al trono en el año 653 de nuestra era. Dicho ordenamiento fue de gran relevancia porque para poder ascender al poder real era necesario jurar cumplir con todos los puntos establecidos en el Concilio.

En la primera parte del documento de Toledo expresa:

“Es justo que la vida de los inocentes no sea manchada por la malicia de los acusadores, y, por tanto, nadie que esté acusado por otro será entregado al suplicio hasta que el acusador se presente y se examinen las normas de las leyes y de los cánones, y si se prueba que es persona incapaz de acusar, no se admita la acusación, a no ser que se trate de crímenes de lesa majestad”.⁽³³⁾

En el texto en comento, también se establecen diversas disposiciones en contra de los excesos del soberano. Ejemplo de ello, es la prohibición al monarca de alterar a su favor mediante presión o fraude los títulos de propiedad que se deban a otro, pues en caso contrario deberían ser devueltas sin demora a la persona que haya sufrido tal injusticia.

⁽³³⁾ Peces. *Op. cit.* p. 23.

c) Carta Magna Inglesa

Firmada el 21 de junio de 1215, la Carta Magna Inglesa además de ser el origen de la ley constitucional inglesa, constituye uno de los documentos medievales de mayor trascendencia en el desarrollo de los derechos humanos durante el periodo de la Edad Media por contener efectivos derechos y restricciones al poder de la autoridad real.

La Carta Magna se integra por 79 artículos "y el más importante para nosotros es el marcado con el número 49 (cuarenta y nueve) donde encontramos un clarísimo antecedente de nuestras actuales garantías 14 y 16 constitucionales. El capítulo 49 dice: "Ningún hombre libre podrá ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en los que se sigan las formalidades esenciales de procedimiento y mediante leyes de la tierra".⁽³⁴⁾

Entre otras prerrogativas importantes que establece la Carta Magna se encuentran: El derecho a obtener justicia de manera expedita, el derecho a no pagar impuestos que no hayan sido votados por sus representantes, y el derecho de entrar o salir del reino con plena libertad, entre otros.

3) Renacimiento e Ilustración: El pensamiento en los derechos humanos

Durante el periodo renacentista se afirma con gran fuerza y dinamismo una inminente renovación del pensamiento de la humanidad en todas sus manifestaciones, caracterizado en gran parte por la tenaz crítica al teocentrismo y dogmatismo como bases del pensamiento de la Edad Media.

⁽³⁴⁾ Herrera. *Op. cit.* p. 23.

El Renacimiento enaltecerá en contraste con el medievo la individualidad de la persona. Asimismo, dicho periodo histórico aportará la conceptualización de un derecho natural dictado exclusivamente por la razón humana, traduciéndose lo anterior en una eminente separación de lo divino y lo terrenal.

a) Repartimientos y encomiendas

"La vigencia de los derechos humanos en las indias se debe focalizar a la luz de la desigualdad entre españoles e indios. A partir de esta aseveración a los españoles les era aplicable el régimen legal de la Península, por lo cual se les reconocía el pleno disfrute de sus derechos: en cambio, a la población indígena no se le reconocía ninguno de esos derechos, y por ello se les sujetaba a un régimen de servidumbre y esclavitud".⁽³⁵⁾

Para comprender de manera más precisa dicha situación, es indispensable hacer referencia a dos tipos de títulos jurídicos como lo son el repartimiento y la encomienda. El primero de ellos, consistía en la adjudicación a los colonos españoles de un grupo de nativos.

Por su parte, la encomienda se refiere a la cesión que hacía el rey en favor del encomendero para percibir el tributo o trabajo que el indígena debía pagar o realizar a favor de la corona, a cambio el encomendero adquiría la obligación de procurar la evangelización y la instrucción del encomendado.

Finalmente, es importante recalcar que la manera en que operaban dichas instituciones era semejante a un sistema de esclavitud.

⁽³⁵⁾ Lara. *Op. cit.* p. 47.

b) Instrucción de los Reyes Católicos a Nicolás de Ovando

Otro de los instrumentos jurídicos importantes de la época lo representaban las Instrucciones. "En este caso, la instrucción a Ovando establecía que los indios eran vasallos libres y debía suprimirse el repartimiento; pero pagarían tributo y debían trabajar por salario".⁽³⁶⁾

Dicha instrucción, representa un tropiezo de carácter económico al traer como consecuencia que los nativos desatendieran sus trabajos. Para tratar de enmendar tal situación, se instaura de nueva cuenta el régimen de repartimientos con ciertas limitantes favorables para los indígenas.

c) Leyes de Burgos

Surgen como consecuencia de los fuertes y constantes cuestionamientos hechos principalmente por Bartolomé de las Casas en contra del régimen encomendero. En el ordenamiento jurídico en comento, se consagraba el principio de libertad común de los nativos y ciertos derechos de vivienda o estancias para los indígenas, determinando la obligación de repartirles parte de lo sembrado.

"También establecían las leyes un sistema de control de las garantías que ellas establecían, mediante la designación de unos <<visitadores>> - funcionarios nombrados por las autoridades coloniales, con el oficio de inspección de las condiciones de vida de los indios -. Las Leyes de Burgos fueron complementadas por otras posteriores, promulgadas por la Junta de Valladolid, en 1513".⁽³⁷⁾

⁽³⁶⁾ Peces. *Op. cit.* p. 46.

⁽³⁷⁾ *Ibid.* p. 47.

d) Bula “Sublimis Deus”

Por su parte, la Bula “Sublimis Deus” fue promulgada en 1512 por el Papa Paulo III. En dicho documento pontificio se declara que los indígenas poseen condición y naturaleza humana. Por virtud de lo anterior serían capaces de entender y recibir la fe de Cristo, y en consecuencia no se les podía esclavizar ni privar de sus bienes. Finalmente, se estipula que cualquier disposición que se encontrará en el presente o en el futuro que contradiga lo anterior, sería considerada como nula.

“Consideramos que dicho pronunciamiento pontificio no contiene las características de una declaración de derechos en estricto sentido, como sería la enumeración y determinación de los derechos humanos; sin embargo; es innegable su sentido humanitario, el cual logró de alguna manera influir en la redacción de la legislación indiana”.⁽³⁸⁾

e) Leyes Nuevas

“La argumentación de Fray Bartolomé de las Casas (1474 – 1566) contra la Encomienda, la rapiña de la colonización y una concepción que entendía al indígena como un ser carente de razón, influyó en las llamadas Nuevas Leyes de 1542, las cuales ofrecían una mayor protección a los naturales”.⁽³⁹⁾

Dicho ordenamiento jurídico comprende un total de cuarenta capítulos, en los cuales se encuentra anulada de manera absoluta las encomiendas futuras, es decir, subsistirían las existentes sólo durante la vida del encomendero.

⁽³⁸⁾ Lara. *Op. cit.* p. 51.

⁽³⁹⁾ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Derechos Humanos. Compilación de Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. Editorial. CNDH. México. 1991. p. 10.

Del mismo modo, se hace especial señalamiento en el cuidado, conservación y tratamiento de los indígenas, consagrando la libertad de los naturales y prohibiendo el trabajo forzoso de los mismos, también se dicta informar sobre los excesos y malos tratamientos que les fueron hechos por los particulares y se determina la impartición de la justicia guardando sus usos y costumbres.

f) Petición de Derechos

Sin lugar a duda, los documentos ingleses de la época constituyen un parteaguas en el desarrollo histórico de los derechos humanos. Así, la Petición de Derechos tiene como antecedente la difícil situación que atravesaban las finanzas inglesas; con el fin de sanear la insostenible situación económica, el rey dictó una serie de impuestos de carácter obligatorio y dispuso que el incumplimiento en el pago de los mismos sería sancionado con pena de cárcel, afianzando con ello una política de arbitrariedades en contra de los súbditos.

Ante los excesos del rey y el descontento popular, el parlamento dirigió una fuerte protesta al monarca, mismo que juró acatar los lineamientos consagrados en la Carta Magna y los estatutos del "Common Law" (Derecho Común).

El parlamento se condujo con desconfianza ante tal juramento, por lo que procedió de inmediato a elaborar un documento lo suficientemente efectivo para obligar al soberano a respetar las libertades fundamentales del ser humano, naciendo con ello la Petición de Derechos.

Es importante mencionar que la Petición de Derechos, "contenía una amplia enumeración de derechos y libertades que el Parlamento consideraba eran violados y que deseaba ver

respetados por el rey, derechos tales como la aprobación de los tributos por el Parlamento y el principio de seguridad personal".⁽⁴⁰⁾

g) "Habeas Corpus"

En opinión de Héctor Fix (citado por Rodolfo Lara Ponte), el "Habeas Corpus" "debe de considerarse como el germen fundamental de la protección procesal de los derechos fundamentales de la libertad humana, especialmente en cuanto a su carácter físico o de movimiento y por ello ha recibido con justicia el calificativo del Gran "Writ".⁽⁴¹⁾

Con el nacimiento jurídico de dicho documento, se abre paso al primer recurso concreto en contra de detenciones de carácter arbitrario, asegurando con ello la validez del derecho existente.

h) "Bill of Rights"

En tanto, el estatuto denominado "Bill of Rights" o Declaración de Derechos es promulgado por el parlamento inglés el 16 de diciembre de 1689. Conformando con ello, un avance substancial en la positivización de los derechos humanos, ya que por primera vez las facultades reales se verán restringidas de manera más precisa al declarar los derechos de los súbditos y la supremacía parlamentaria con relación al derecho divino de los reyes. Dando lugar así, a una inminente transición de los documentos de carácter monárquico a lo que serían las modernas declaraciones de los derechos humanos.

⁽⁴⁰⁾ Lara. *Op. cit.* p. 29.

⁽⁴¹⁾ *Idem.*

Además, "dicha *Declaración* confirmó anteriores instrumentos similares – desde la Carta Magna hasta la Petición de Derechos de 1628 – y luego de afirmar la ilegalidad de la facultad que se había atribuido la autoridad real para suspender las leyes o dispensar su cumplimiento, así como la de requerir dinero para la Corona sin el consentimiento del Parlamento, ratificó las libertades tradicionales de los ingleses, entre otras la de peticionar al monarca, la de elegir libremente a los miembros del parlamento, la de prohibición de fianzas o multas excesivas y la de aplicar castigos crueles o desusados". ⁽⁴²⁾

4) Época Moderna: Las grandes declaraciones de los derechos humanos

En el continente americano el reconocimiento de los derechos humanos se concibió con la independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, constituyendo así un antecedente innegable para que el pueblo franco proclamara al poco tiempo la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

A su vez, uno de los rasgos distintivos de dicho periodo será la tenaz desconfianza en la intervención estatal al considerar que el Estado sólo debe intervenir para proteger la libre acción de los ciudadanos.

a) Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia

Con la obra de George Mason, se acuña la primera declaración de derechos humanos en el mundo moderno, aportando con ello el reconocimiento explícito de las prerrogativas que le son inherentes e inalienables al ser humano desde el momento mismo de nacer. En dicha Declaración se aprecia claramente la contribución de la corriente lusnaturalista al determinar:

⁽⁴²⁾ Padilla. *Op. cit.* p. 49.

"1.- Por naturaleza, todos los hombres son igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes a los cuales, cuando ellos forman parte de una sociedad, no pueden bajo ningún concepto, suspender ni evitar ceder a la posteridad, estos derechos son, a saber, el de disfrutar la vida y la libertad con los medios para adquirir y poseer propiedades; así como la búsqueda y el alcance de la felicidad y la seguridad.

2.- Toda la autoridad está basada en el pueblo y, por ende se deriva del mismo; tanto es así que todos los magistrados son administradores y servidores, y en todo tiempo deben obediencia.

3.- Que el Gobierno está o debe estar instituido para la seguridad, la protección y el beneficio común del pueblo, la nación o la comunidad; que de los diferentes modos o formas de gobierno, la mejor es la que es capaz de producir el mayor grado de seguridad y felicidad, y que, cuando se encuentre que un Gobierno es inadecuado o que está en contra de estos propósitos, la mayoría de una comunidad tiene el derecho indubitable e inabrogable de reformarlo, alterarlo, o abolirlo, de la manera que se considere más conveniente al bienestar público".⁽⁴³⁾

b) Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América

Redactada principalmente por Thomas Jefferson y basada en la teoría del contrato social y del derecho natural, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América es proclamada el 4 de julio de 1789, consagrando derechos similares a los establecidos en la Declaración de Virginia.

⁽⁴³⁾ Travieso, Juan Antonio. Derechos Humanos y Derecho Internacional. Editorial. Heliasta. Argentina. 1990. pp. 13 – 14.

La Declaración en comento expresa: "Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que están dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se cuentan el derecho a la vida, a la libertad y al alcance de la felicidad; que para asegurar estos derechos, los hombres instituyen Gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados, que cuando una forma de gobierno llega a ser destructora de estos fines, es un derecho del pueblo cambiarla o abolirla, e instituir un nuevo gobierno basado en esos principios y organizando su autoridad en la forma que el pueblo estime como la más conveniente para obtener su seguridad y felicidad".⁽⁴⁴⁾

c) Constitución Federal de los Estados Unidos de América

La Constitución Federal de los Estados Unidos de América es decretada en Filadelfia el 17 de septiembre de 1787 y entra en vigor hasta 1789. En un principio dicho documento jurídico se encontraba privado de un catálogo de derechos humanos, toda vez que tales prerrogativas se establecían en las constituciones locales, es decir, como competencia de los Estados de la federación.

"Sin embargo, ante las críticas de las convenciones que en cada estado ratificaron la sanción de Filadelfia, en 1789 se propusieron doce enmiendas, de las cuales diez concluyeron de ratificarse en 1791 (algunas inspiraron cláusulas de nuestra Constitución, como la 2ª, 4ª, 8ª, y 9ª) y constituyen esa Declaración de Derechos, completada desde entonces por sucesivas enmiendas, como la 13ª (1865) que abolió la esclavitud; la 15ª (1870), vedando la restricción al derecho de voto por causa de raza o color, así como la 19ª (1920) que dispuso igual prohibición por motivo del sexo y la 26ª (1971), por razones de edad, aunque con un mínimo de 18 años".

(45)

⁽⁴⁴⁾ Pacheco Gómez, Máximo. Los Derechos Humanos. Documentos Básicos. Editorial. Jurídica de Chile. Chile. 1992. p. X.

⁽⁴⁵⁾ Padilla. *Op. cit.* p. 41.

d) Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano

Las condiciones precarias por las que atravesaba la economía, política y sociedad francesa, ocasionaron el levantamiento del pueblo franco en contra del absolutismo de Luis XVI. Producto de ello es el nacimiento de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano del 26 de agosto de 1789, la cual al poco tiempo de promulgarse alcanza una profunda difusión en el mundo, adquiriendo con ello, una vigencia universal innegable.

En el preámbulo de la Declaración en comento se establece que los representantes del pueblo francés, "Considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre, son las únicas causas de los males públicos 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, teniéndola siempre presente todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente sus derechos y deberes".⁽⁴⁶⁾

En dicho documento, se concibe un reconocimiento y protección plena de los derechos clásicos del ser humano: libertad, legalidad, seguridad e igualdad. El propósito final, será la creación de una auténtica y precisa limitación del poder mediante el camino que marca el bien común.

5) Época Contemporánea: La positivización de los derechos humanos

La evolución en la positivización de los derechos humanos alcanzará en el siglo XX su plena y auténtica consagración mediante el fenómeno de la internacionalización de tales prerrogativas. A partir de este momento, el reconocimiento y respeto de los derechos del ser humano encontrarán amparo en las diversas constituciones de los países, enriqueciendo con ello la parte dogmática de tales ordenamientos.

⁽⁴⁶⁾ Pacheco. *Op. cit.* p. X.

a) Constitución del "Reich" Alemán de 1919

La Constitución del estado alemán es promulgada el 14 de agosto de 1919 como consecuencia de la difícil situación por la que atravesó dicho país tras su derrota en la primera conflagración mundial. "En el tema de los derechos fundamentales, sin duda por influencia de la mayoría socialdemócrata, se inicia el esfuerzo de integración de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales y así se asientan las bases de uno de los rasgos centrales del Estado Social de Derecho".⁽⁴⁷⁾

En el texto de la constitución germánica se establecen los deberes y derechos fundamentales de los alemanes, instituyendo para ello prerrogativas de igualdad, de jornada laboral, así como la amnistía política entre otros derechos de corte social. Por último, el documento constitucional alemán expresa la decadencia del Estado democrático liberal.

b) Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado

El creciente descontento del pueblo ruso en contra del modelo capitalista motiva que el 10 de julio de 1918 se proclame la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado. El mencionado documento de carácter eminentemente pragmático, se anexará a la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) el 6 de junio de 1924.

En el segundo capítulo del texto en comento se propone suprimir la explotación del individuo, abolir la división de la sociedad en clases mediante la organización socialista; acuerda la supresión de la propiedad privada de la tierra, de las minas, las propiedades, las empresas agrícolas y de todos los demás medios de comunicación, de transporte y producción, todo ello sobre la base de la propiedad nacional y el disfrute común de la población.

⁽⁴⁷⁾ Peces. *Op. cit.* p. 183.

c) Constitución de la Segunda República Española

"Como consecuencia de unas elecciones locales en las que los candidatos republicanos, en las ciudades importantes, superaron en sufragios a los candidatos monárquicos, se proclamó en España la Segunda República el 14 de abril de 1931".⁽⁴⁸⁾

Ante ello, el gobierno provisional comprendió la necesidad de elaborar una nueva constitución. Así, el 6 de mayo del mismo año se emite un decreto en virtud del cual se organiza una comisión jurídica asesora para elaborar un anteproyecto de constitución. Una vez finalizados los debates parlamentarios el 9 de diciembre de 1931, se aprueba en definitiva la Constitución de la Segunda República Española.

En el texto constitucional ibérico se encuentra una amplia declaración de derechos humanos en el Título Tercero, Capítulo I, denominados "Derechos y Deberes de los Españoles" y "Garantías Individuales y Políticas" respectivamente. Finalmente, la claudicación de la constitución republicana se afianza ante al levantamiento armado del general Francisco Franco.

6) Época Actual: Reconocimiento internacional de los derechos humanos

Influenciada en gran parte por los cruentos acontecimientos suscitados por el nazismo, el pensamiento de la humanidad durante los años siguientes a la posguerra ya no sería el mismo. Ahora, los Estados admiten la necesidad de fomentar un genuino convencimiento respecto al nacimiento, reconocimiento, protección y respeto de los derechos humanos, resultando indispensable para ello, la creación de una autoridad de carácter supranacional capaz de establecer los lineamientos en la política de protección internacional en materia de derechos humanos.

⁽⁴⁸⁾ *Ibid.* p. 196.

Paralelo a ello, se concibe la existencia de un derecho internacional más dinámico y eficaz, mediante la declinación del principio de soberanía absoluta del Estado y el reconocimiento de la persona individual como ente de derecho. Es decir, a partir de este momento ya no serán los Estados los exclusivos titulares de derechos y obligaciones internacionales, ahora también lo serán los individuos.

a) Carta de la Organización de las Naciones Unidas

La Carta de San Francisco, como comúnmente se conoce al documento constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del 24 de octubre de 1945, es un instrumento internacional en el que se hace una amplia alusión a los derechos humanos, representando con ello, un auténtico reconocimiento e impulso internacional de los derechos del ser humano.

“Si bien la Carta de la ONU no autoriza ninguna acción coercitiva para casos distintos de los específicos en el capítulo VII y, por ende, sobre derechos humanos; sin embargo, si la violación sistemática de los derechos humanos pone en peligro la paz o la seguridad internacionales, puede actuar el Consejo de seguridad e inclusive se podría expulsar dicho Estado miembro por violación de uno de los principios que inspiran la Carta de San Francisco”.⁽⁴⁹⁾

Los objetivos principales de la Carta de San Francisco consisten en:

a) Proteger al género humano del azote de la guerra mediante el fortalecimiento de la paz universal y el mantenimiento de la seguridad internacional.

⁽⁴⁹⁾ Monroy Cabra, Marco Gerardo. Los Derechos Humanos. Editorial. Temis. Colombia 1980. p. 44.

b) Generar condiciones propicias para el respeto y cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios internacionales para asegurar la justicia, la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos.

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

d) Impulsar la elevación de los niveles de vida para lograr el progreso social sin detrimento de la libertad. 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.

b) Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprueba el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el anhelo común por el que todos los Estados deben combinar esfuerzos para la promoción, enseñanza, educación y respeto de los derechos del individuo, asegurando a través de medidas progresivas nacionales e internacionales su efectivo conocimiento y vigencia universal. En consecuencia, dicho documento representa en el ámbito internacional el avance más notable en el reconocimiento y protección de los derechos del ser humano.

“No obstante, algunos consideran que la Declaración sólo comprende un conjunto de orientaciones o recomendaciones que tienen fuerza moral, pero carecen de eficacia jurídica; y ello porque la Asamblea General de las Naciones Unidas no tiene, en principio, competencia legislativa y solo puede hacer recomendaciones. Además, la Declaración no fue aprobada ni

ratificada como tratado internacional por los distintos Estados de acuerdo con sus respectivos mecanismos constitucionales, por lo cual no los obliga legalmente".⁽⁵⁰⁾

c) Convención Europea de Derechos Humanos

La Convención Europea de Derechos Humanos fue firmada el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor tres años después en 1953. Dicha Convención, fue fraguada para "preservar la herencia común de tradición política, de libertades y de respeto a la norma jurídica de las naciones occidentales".⁽⁵¹⁾

La convención internacional en comento se encuentra adicionada con cinco protocolos facultativos, por virtud de los cuales se incorporan nuevos derechos a los doce originales. La particularidad más importante e interesante del presente instrumento, se encuentra en la facultad con la que cuentan los particulares para demandar a los Estados por considerar que se han violado sus derechos humanos. Del mismo modo, la Convención insta a la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

d) Los pactos internacionales de las Naciones Unidas

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen su antecedente en la idea de la Comisión encargada de confeccionar la Declaración Universal de Derechos Humanos para crear un instrumento capaz de otorgar un carácter obligatorio a dicho documento internacional por carecer de fuerza jurídica.

⁽⁵⁰⁾ Pacheco. *Op. cit.* p. XII.

⁽⁵¹⁾ Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Editorial. Porrúa. México. 1998. p. 526.

Sin embargo, "la divergencia de opiniones acerca del alcance y contenido de cada uno de los referidos derechos, así como la reticencia para obligarse a respetarlos, impidió la elaboración de un documento único como hubiera sido deseable, por lo que hubo que dividirse en tres: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos".⁽⁵²⁾

e) Convención Americana de Derechos Humanos

Los antecedentes inmediatos del Pacto de San José debemos situarlos primeramente en la Convención Europea de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos y Deberes Políticos de las Naciones Unidas, y en segundo término en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre emitida durante la IX Conferencia Interamericana, celebrada en Bogotá, Colombia en 1948.

En un principio, el carácter no vinculatorio de dicha declaración trajo consigo la necesidad de crear nuevos instrumentos adicionales con la capacidad suficiente para otorgarle la fuerza jurídica necesaria para su cumplimiento.

Para ello, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos se reunieron en la ciudad de San José de Costa Rica para celebrar la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de la cual, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adquiere obligatoriedad.

La Convención Americana instituye dos órganos internacionales a saber: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁽⁵²⁾Madrazo. Derechos Humanos. El Nuevo Enfoque Mexicano. Op. cit. p. 24.

II. Antecedentes de los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Nacional.

“En nuestro país se aprecian dos etapas básicas en lo que se refiere al estudio de los Derechos Humanos: antes y después de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige. Con anterioridad a la Carta Magna vigente, la mayoría de los documentos constitucionales de México, tuvieron, en el tema que nos ocupa, un espíritu y orientación netamente liberal-individualista. Será con la Constitución expedida en Querétaro cuando se plasme en su texto una perspectiva de contenido social, manifestado, fundamentalmente, en aquellas normas protectoras de los sectores tradicionalmente marginados, tales como el campesino y el obrero, como se ve reflejado en los artículos 27 y 123, respectivamente”.⁽⁵³⁾

En efecto, México cuenta con una larga y basta trayectoria en materia de derechos humanos por la contribución enorme de ilustres pensadores que desde la época independentista buscaban una eficaz protección a la dignidad humana de los nacionales, siendo su máxima expresión la Constitución Federal de 1917, en donde la tercera generación de los derechos humanos encuentran por primera ocasión plena vigencia.

1) Decreto de abolición de la esclavitud de 1810

En los albores de la Independencia nacional encontramos importantes precedentes relacionados con los derechos del individuo, tal es el caso del Decreto de Abolición de la Esclavitud, elaborado por el Miguel Hidalgo y Costilla en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, el cual sucintamente señala:

1. Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo.

⁽⁵³⁾ Quintero. *Op. cit.* p. 35.

2. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto a las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exigía.

3. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el sellado.

2) Constitución de Cádiz de 1812

Nace a la vida jurídica el 28 de marzo de 1812 y es jurada el 30 de septiembre del mismo año. Dicho documento constitucional adoleció de un verdadero catálogo de derechos humanos. Sin embargo se pueden encontrar en el texto de dicho ordenamiento, el reconocimiento de ciertas prerrogativas pertenecientes a la persona humana, principalmente en las denominadas "Garantías del Proceso". Dentro de los derechos humanos más sobresalientes que consagra la Constitución en comento podemos mencionar: el principio de igualdad ante la ley, la prohibición de la tortura, la confiscación y la aplicación de penas trascendentes o infamantes, la inviolabilidad del domicilio y el derecho a la propiedad privada entre otros.

3) Decreto Constitucional para la América Mexicana de 1814

En la Constitución de Apatzingán, como comúnmente se le conoce, encontramos un catálogo completo de derechos humanos, análogo a la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. Sin embargo, el mencionado documento no reflejó del todo las ideas de Morelos

Si bien es cierto que la Constitución de Apatzingán nunca alcanzó a tener plena vigencia, dicho ordenamiento contenía una fuerte influencia de los principios jurídicos y filosóficos de la Revolución Francesa al consagrar el principio del debido proceso legal, así como la garantía de

audiencia, prescribía la detención arbitraria, señalaba la inviolabilidad del domicilio como garantía de seguridad personal pero no consagró el principio de no retroactividad de la ley.

4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

El primer documento constitucional del México independiente no comprendió un catálogo preciso de derechos humanos, principalmente por dos razones:

I. El interés principal del constituyente de 1824 era organizar de inmediato la vida política y jurídica del país. II. La Carta Magna en comento tomó como modelo a seguir la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, misma que al promulgarse, omitió incorporar dicho catálogo por considerarlo materia propia de las legislaturas locales.

En dicho documento constitucional encontramos asentado el principio de seguridad jurídica estableciendo la prohibición de imponer penas infamantes o trascendentes, la aplicación retroactiva de la ley, la legalidad para los actos de detención y de registro de casas, consagró la inviolabilidad del domicilio, la libertad de imprenta, en materia de educación no llegó a la consagración de la libertad de enseñanza.

5) Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836

"Esta constitución dio fin al sistema federal que se estableciera en la Constitución de 1824, creando con ello un régimen centralista. En ella se enumeran en forma especial algunas garantías individuales, pero mencionándolas como derechos del mexicano".⁽⁵⁴⁾

⁽⁵⁴⁾ Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México. 1808 -1998. Editorial. Porrúa. México. 1998. p. 24.

En efecto, una vez desconocida la Constitución de 1824 por los militantes del Partido Conservador se promulgan las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

Es importante señalar que la segunda ley creó al denominado "Supremo Poder Conservador" cuya función era decidir si los actos de los otros poderes se ajustaban a los lineamientos constitucionales, a efecto de establecer la nulidad de dichos actos en caso de que se les declarare contrarios a las leyes fundamentales de la nación. En la práctica el Supremo Poder Conservador no hizo sino anular la autonomía de los otros poderes.

A su vez, en dicho documento constitucional, los derechos políticos se encontraban condicionados a requisitos que hacían imposible su real ejercicio. Por último, es importante mencionar que una vez firmadas las Bases de Tacubaya, las Siete Leyes concluyen su vigencia el 28 de septiembre de 1841.

6) Constitución Política del Estado de Yucatán de 1840

La Constitución de Yucatán fue sin lugar a duda, una de las de mayor trascendencia y vanguardia para la época en que le correspondió estar en vigencia porque de manera expresa instaura la libertad de cultos.

Dicho texto jurídico constituye un verdadero avance substancial en el campo del derecho constitucional al establecer la institución del juicio de amparo. Así tenemos que la Constitución Yucateca:

I. Instauró el principio de igualdad de los ciudadanos yucatecos.

II. Estableció el derecho a la conservación de la vida, la libertad y el trabajo.

III. Dictó que todo yucateco tiene el derecho para que la autoridad le administre pronta, cumplida y gratuitamente justicia.

IV. Consagró la inviolabilidad de la correspondencia, salvo decisión judicial.

V. Estipuló que ninguna persona podrá ser detenida sino en los casos previamente determinados en la ley.

VI. Prohibió los privilegios.

7) Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Rodolfo Lara comenta que “las Bases Orgánicas impuestas el 12 de junio de 1843, incluían una detallada declaración de derechos del hombre, consignados en el artículo noveno, en sus catorce fracciones, los cuales eran complementados en el título IX, denominado Disposiciones Generales sobre la Administración de Justicia”.⁽⁵⁵⁾

Las garantías individuales que habían consagrado los anteriores ordenamientos jurídicos no llegaron a satisfacer del todo a los pensadores de la época, por ello con las Bases Orgánicas de la República Mexicana se trató de remediar tal situación.

En dicho ordenamiento, se incluía un minucioso catálogo de derechos humanos, entre los que destacan la Consagración del derecho de libertad, prohibiendo en consecuencia la esclavitud, y por lo que respecta a la libertad de imprenta, se establecieron ciertas disposiciones limitativas en razón del dogma religioso.

⁽⁵⁵⁾ *Op. cit.* p. 85.

8) Acta de Reforma de 1847

Con el Acta de Reforma se restablece la vigencia de la Constitución de 1824 con algunas reformas. Dicha situación es motivada en gran parte por las difíciles circunstancias sociales y económicas en las que nuestro país se veía inmerso.

Por ello, en 1846 se reúne el Congreso Constituyente con el objeto de reponer la Constitución Federal de 1824 bajo dos principales opciones: reanudar su vigencia sin hacer cambio alguno o establecer algunas modificaciones a la Carta Magna de 1824 previas a su reanudación.

Para tal fin, se designa una Comisión que dictamina como oportuno restituir a la vida jurídica a la Constitución de 1824 sin cambio alguno, opinión que el diputado Otero no compartía. Motivo suficiente para pronunciarse en contra de dicho dictamen mediante la proposición de un proyecto de Acta de Reforma, mismo que fue objeto de algunas modificaciones, las cuales una vez realizadas, da lugar a que sea jurada el 21 de mayo de 1847.

Es importante señalar que el Acta de Reforma desafortunadamente no precisaba un catálogo de derechos del individuo en razón de que se refería a estos de manera muy general. Sin embargo, dentro de dicho cuerpo normativo destaca la disposición contenida en el artículo 5, el cual dicta:

“Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de seguridad, propiedad e igualdad de que gozan los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas”.⁽⁵⁶⁾

⁽⁵⁶⁾ Tena. *Op. cit.* p. 85.

9) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856

Nace a la vida jurídica el 23 de mayo de 1856 con nueve secciones y 125 artículos, cuyo contenido conformó una verdadera declaración de derechos humanos. Así por ejemplo, en la sección correspondiente a las garantías individuales (quinta), se determinó en el artículo 30 "La nación garantiza a sus habitantes la libertad, seguridad, la propiedad, y la igualdad". En tanto que del artículo 31 al 39 se prescribía la esclavitud, prohibiendo la realización de trabajos personales con carácter forzoso.

Del artículo 62 al 71, se reconoció la propiedad privada como un derecho inviolable, pero podía ser expropiada en casos de utilidad pública y mediante previa indemnización; figuró el derecho a la educación, prohibiendo la existencia de monopolios en tal rubro; en tanto, la libertad de imprenta quedó consignada con algunas limitaciones.

10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

"La Constitución de 1857 fue, se sabe bien, una transacción entre las alas moderadas y radical del liberalismo, que había acabado con la dictadura de Santa Anna, para tratar de evitar lo que al fin tuvo que venir: la Guerra de Reforma y su cauda, la Intervención europea, aunque ésta se ligue también mucho con la Guerra de Sucesión norteamericana".⁽⁵⁷⁾

En la Constitución de 1857, podemos apreciar la fuerte influencia que ejerció en ella la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 por su carácter individualista, al considerar a los derechos del ser humano como el objeto y base de toda institución jurídica.

Con la constitución de 1857: se prescribió la esclavitud, se garantizó la libertad de conciencia y la de cultos, se señaló la libertad de imprenta con carácter de inviolable, se instituyó la libertad de enseñanza, se consagró el principio de seguridad jurídica al establecer la igualdad de todos ante la ley, se consolidó el juicio de amparo, se determinó la prohibición de leyes privativas y de tribunales especiales, se prescribió la aplicación retroactiva de la ley, se dictó la garantía de audiencia, se proclamó el principio de legalidad y la abolición de penas infamantes o trascendentales, y del mismo modo se garantizó la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia con las limitaciones señaladas por la ley.

11) Constitución Federal Mexicana de 1917

Con el objeto preponderante de sentar las bases revolucionarias en el texto constitucional de la primera revuelta de carácter social del siglo XX, se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente para elaborar la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual proclamará por primera vez en el mundo los derechos económicos, sociales y culturales.

Por ello, es innegable que "esta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal y que tuvo y tiene consecuencias prácticas: hasta entonces el derecho constitucional y las Constituciones eran estrictamente políticas, es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones. A partir de la Constitución mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las Constituciones para abrir la era del constitucionalismo social y asegurar al máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales".⁽⁵⁸⁾

⁽⁵⁷⁾ Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. Editorial. Porrúa. México. 1981. p. 224.

⁽⁵⁸⁾ Carpizo Mcgregor, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. Editorial. CNDH. México. 1993. p. 35.

Así, desde la proclamación de la Carta Magna de 1917, los derechos sociales implicaran por parte del ente estatal el aseguramiento a toda persona de un mínimo de satisfacciones sociales, culturales, y económicas sobre la base de criterios de equidad.

Dichas garantías sociales se encuentran establecidas principalmente en el artículo 3, referente a la educación; el artículo 27, que consagra las garantías sociales referentes al agro; el artículo 28, que dicta las prerrogativas en materia de propiedad; y en el artículo 123, consagrando cuestiones de carácter laboral tales como la libertad para disponer del producto del trabajo, la libertad de asociación y todo un listado de garantías para la clase trabajadora.

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 manifestaba: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales".

En cambio, el mismo numeral pero de la constitución general de 1917 menciona: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución".

Por lo antes expuesto, algunos autores fincan la tesis positivista en la Carta Magna de 1917. Sin embargo, "no existe ningún cambio de tesis; es la misma, con una diferencia: nuestra actual C.F. ya no expresa la fuente de las garantías que otorga, pero es indudable que la fuente de nuestras garantías individuales es la idea de los derechos del hombre. Basta observar la similitud que existe entre los contenidos de las dos declaraciones".⁽⁵⁹⁾

⁽⁵⁹⁾ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Un Estudio Comparativo. Editorial. CNDH. México. 1991. p. 15.

Capítulo Tercero

Génesis y Evolución del Ombudsman

La figura del moderno ombudsman debemos situarla en Suecia, país en donde a partir de la promulgación de la constitución del 6 de junio de 1809 se concibe a dicha institución como medio de protección de los derechos humanos de los ciudadanos.

A su vez, las características propias del ombudsman le permitirán su fácil adaptabilidad al régimen interno de prácticamente cualquier sociedad, propiciando con ello, el fenómeno de su internacionalización.

Dicho fenómeno expansivo, se manifestará principalmente a partir de la segunda conflagración mundial, misma que, sembrara en la conciencia de las diversas sociedades la necesidad de implementar mecanismos efectivos de protección de los derechos humanos, los cuales traspasaran las fronteras de los Estados para constituirse en organismos de carácter internacional.

I. El ombudsman

1) Antecedentes internacionales

El ombudsman como tal, es sin duda de origen sueco, sin embargo, existen antecedentes muy remotos de lo que podríamos denominar "la prehistoria del ombudsman". Así tenemos que:

"En Atenas, los "Efloren", eran designados por el Consejo de la Ciudad a través de elecciones. Su atribución era controlar las actividades municipales; incluso la real, velando por el

cumplimiento a la ley. Poseían poderes disciplinarios sobre el rey y los funcionarios y desempeñaban funciones jurisdiccionales. La institución llamada "Eflorat" fue creada en el año 750 antes de Cristo.

En China, en la dinastía Han, un funcionario (Yan), ejercía el control sobre la administración imperial, recibiendo las reclamaciones populares contra las injusticias.

En el Imperio Persa, en la época de Ciro, un funcionario era encargado de ejercer el control de todos los funcionarios, recibiendo el nombre de "O Olhodo do Rei". En Venecia, en el siglo XV, el Consejo de los Diez ejercía un eficaz control sobre la burocracia de la ciudad".⁽⁶⁰⁾

a) Suecia

Sin embargo, será en Suecia en donde situaremos la génesis del ombudsman a partir del siglo XVI y durante el periodo de la monarquía absoluta, en donde el soberano detentaba un poder ilimitado sobre la administración en general, delegando la supervisión y desarrollo de la misma, en la figura del Gran "Senescal", el cual, ejercerá amplias facultades de vigilancia incluso contaba con la atribución de denunciar ante el rey las anomalías que se presentaran en la administración judicial.

Por su parte Carlos XII, instituyó en 1713 una figura análoga pero con mayores facultades de inspección, dicho funcionario se denominaba Procurador Supremo. Tiempo después, en 1776 dicha figura pasará a ser nombrado exclusivamente por los Estamentos, convirtiéndose con ello, en un fiscalizador del parlamento sobre el soberano. Al transcurso de los años y ante los

⁽⁶⁰⁾ Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. El Ombudsman. El Defensor del Pueblo. Editorial. Jurídica de Chile. Chile. 1992. pp. 15 -16.

constantes altercados entre el monarca y el parlamento, se promulga la nueva Constitución sueca en 1809.

Así, "en el año de 1810, el Parlamento sueco nombró al primer "*Justitie Ombudsmnan*" del mundo, recayendo el nombramiento en el Barón Mannerheim, quien, por cierto, había sido uno de los redactores de la Constitución sueca".⁽⁶¹⁾

En la actualidad, la Ley de Instrumento de Gobierno del Ombudsman Sueco de 1975, señala que dicha figura tendrá como objeto primordial fiscalizar el buen funcionamiento de la administración gubernamental en todos sus aspectos, salvaguardando los derechos de los ciudadanos ante los excesos del poder por medio de resoluciones no obligatorias a las autoridades infractoras y mediante la emisión de un informe de actividades.

b) Finlandia

Por cuestiones de vecindad geográfica serán los países nórdicos quienes adoptaran primeramente la figura del ombudsman. Por ello, una vez independizada Finlandia de Rusia promulga la Constitución del 17 de julio de 1919, consagrando en el artículo 49 la institución del ombudsman o Delegado Jurídico de la Cámara.

Los primeros años del ombudsman finlandés los ejerció con serias complicaciones, motivadas en gran parte por las constantes confusiones competenciales con el Canciller de Justicia, situación que en nuestros días a cambiado.

En la actualidad, se determina que el ombudsman finlandés será elegido por el parlamento por un periodo de cuatro años y contará con amplias facultades para supervisar incluso la legalidad

⁽⁶¹⁾ Madrazo Cuellar, Jorge A. El Ombudsman Criollo. Editorial. CNDH. México. 1996. p. 12.

de la función judicial, pero no podrá en momento alguno alterar las resoluciones pronunciadas por los tribunales.

c) Noruega

La Ley del Ombudsman para la Administración del 22 de junio de 1952 instituye al ombudsman en Noruega, el cual, no presenta variantes considerables que lo hagan diferente al sueco o finlandés.

A su vez, corresponderá al parlamento elegir al ombudsman para la administración gubernamental por un periodo de cuatro años y su actuación podrá darse tanto a petición de parte como de oficio.

Es importante mencionar que uno de los aspectos que "distingue al ombudsman noruego de sus similares sueco y danés lo constituye la falta de competencia para ordenar el enjuiciamiento o promoción de un procedimiento disciplinario contra un agente público. Al carecer, (el ombudsman) de potestades revocatorias, modificadoras o anuladoras, el poder del ombudsman noruego se limita a expresar su opinión en los asuntos que se le plantean". ⁽⁶²⁾

2) Diversos conceptos de ombudsman

José Mario Quinzio señala que "etimológicamente ombudsman proviene de la lengua inglesa "ombuds", que significa protector, y "man", que significa hombre, o sea protector del hombre, y muy concretamente protector de los administrados frente a la administración pública". ⁽⁶³⁾

⁽⁶²⁾ Maiorano, Jorge Luis. El Ombudsman Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. Editorial. Macchi. Argentina. 1987. p. 74.

⁽⁶³⁾ *Op. cit.* p. 14.

En contra parte, Magdalena Aguilar señala que ombudsman "significa en sueco representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado o representante del Parlamento y, en consecuencia, en último término protector de los derechos de los ciudadanos".⁽⁶⁴⁾

Según la "International Bar Association" (IBA) "es un cargo previsto en la constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe de ser independiente y responsable ante la legislatura y parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes".⁽⁶⁵⁾

Finalmente, Héctor Fix conceptúa al ombudsman como "uno o varios funcionarios designados por el parlamento, por el ejecutivo, o ambos, con el auxilio de personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados respecto a las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas, no solo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad, y retraso manifiesto, en la resolución; y con motivo de esa investigación pueden proponer sin efecto obligatorio, las resoluciones que estimen más adecuadas para evitar y subsanar la citada violación. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos de gobierno, del órgano legislativo o ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales que consideren necesarios para mejorar los servicios públicos respectivos".⁽⁶⁶⁾

⁽⁶⁴⁾ Aguilar Cuevas, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman) Editorial. CNDH. 1991. p. 22.

⁽⁶⁵⁾ Bernard, Frank. citado por Venegas Álvarez, Sonia. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?. Editorial. IJ - UNAM. México. p. 40.

⁽⁶⁶⁾ Fix Zamudio, Héctor. Justicia, Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos. Editorial. CNDH. 1993. p. 204.

3) Principales características

Los principales rasgos que distinguen al ombudsmán son: independencia funcional, imparcialidad, racionalidad, prontitud, publicidad, neutralidad política o carácter apartidista, versatilidad y la autoridad que ostenta.

I. Independencia funcional: Para que el ombudsmán realice con verdadera eficacia su labor protectora o tuteladora de los derechos humanos, es indispensable que cuente con independencia, por ello, nunca debe mediar intromisión estatal, por el contrario, el defensor del pueblo debe ser un ente jurídico libre en el desempeño de sus funciones.

No obstante, "la existencia de la independencia funcional no significa que el ombudsmán sea una suerte de isla dentro del sistema constitucional, sino que implica solamente el hecho de que en el desempeño de sus funciones no puede ser sujeto de mandato imperativo".⁽⁶⁷⁾

II. Imparcialidad: El ombudsmán debe contar con neutralidad, no siendo parcial en la solución de las quejas, en consecuencia, sus resoluciones deberán regirse a lo que dicte el expediente, apoyado única y exclusivamente en la valoración de cada una de las actuaciones realizadas por dicho organismo.

III. Racionalidad: Tal principio se ejerce al momento de analizar los razonamientos jurídicos que esgrime la autoridad para fundamentar la legalidad de su actuación con relación a una queja, el ombudsmán, verificará los hechos con la realidad que presenta el expediente indagatorio.

⁽⁶⁷⁾ Salomón Delgado, Luis Ernesto. El Ombudsmán. Editorial. Universidad de Guadalajara. México. 1992. p. 132.

IV. Prontitud: Implica fluidez o agilidad en las tareas de recepción, orientación, asesoría, colaboración y solución de los conflictos que se sometan al ombudsman, es decir, el procedimiento es expedito, lo cual, denota la concentración de los actos que realiza el ombudsman en su función tuteladora de los derechos humanos.

V. Publicidad: Dicha característica se manifiesta en dos vertientes:

a.- De la institución: Es decir, el ombudsman debe hacer del conocimiento de la población sus fines, los servicios que presta y demás elementos de identificación.

b. De la labor desempeñada: Como se señaló, la fuerza moral en la que finca la fuerza de las resoluciones que emite el ombudsman se nutre precisamente de los informes de actividades que rinde, constituyendo con ello, un medio de presión.

VI. Apartidista: Jorge Carpizo expresa que “generalmente los ombudsmen de otros países no tienen competencia 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. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, libertad, dignidad y seguridad jurídica”.⁽⁶⁸⁾

VII. Versatilidad: “El Ombudsman es una institución polifacética, pues los hay militares, universitarios, correccionales, para asuntos civiles, para la información, para la iniciativa privada, para la informática”.⁽⁶⁹⁾

⁽⁶⁸⁾ Carpizo. Algunas Reflexiones Sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. p. 92

⁽⁶⁹⁾ Venegas. *Op. cit.* p. 132.

VIII. Autoritas: Se basa en el crédito, la confianza que dimana de la propia naturaleza del ombudsman, es decir, el poder moral que ostenta dicha institución.

Conforme a sus características, las actividades principales del ombudsman son “tratar de convencer, influir, arbitrar presionar en función de su prestigio, de su *status* como órgano independiente y de su acceso tanto a las peticiones que puede efectuar a los demás órganos judiciales o administrativos, al mismo parlamento desde luego, y fundamentalmente a la opinión pública a través de los distintos medios de comunicación de masas”.⁽⁷⁰⁾

II. Organismos Internacionales Defensores de los Derechos Humanos

El creciente interés en el respeto y protección de los derechos humanos representa en las últimas décadas una constante en las políticas de las modernas y democráticas naciones. Por tal motivo, se han creado organismos internacionales y regionales defensores de los derechos del ser humano.

En el ámbito universal, existe desde 1945, la Organización de las Naciones Unidas y algunos de sus organismos especializados (Corte Internacional de Justicia, Comité de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos).

En el caso de América, la promoción y defensa de los derechos humanos se encuentra caracterizada, en gran parte, por una lucha intensa y tenaz en contra de los regímenes totalitarios que predominaban hasta no hace muchos años en el continente.

⁽⁷⁰⁾ Gordillo, Agustín. Derechos Humanos. Editorial. Fundación de Derecho Administrativo. Argentina. 1997. p. 27.

En consecuencia, se instituirán a través de la Convención Americana dos órganos de protección: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (de naturaleza conciliatoria) y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (de naturaleza judicial).

A su vez, en el continente europeo se encuentra el sistema de protección de los derechos humanos más avanzado en la actualidad. Dicha protección, se realiza principalmente a través de la Comisión Europea de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

1) Organización de las Naciones Unidas

Corte Internacional de Justicia

Es el primer órgano de carácter judicial de la Organización de las Naciones Unidas, tiene su basamento jurídico en los artículos 92 al 96 de la Carta de San Francisco en donde se dispone que todo Estado miembro de la ONU será parte automática del Estatuto de dicho órgano internacional.

La Corte Internacional de Justicia, se encuentra integrada por quince magistrados y su competencia se circunscribe a los asuntos planteados por los Estados, así como a las directrices señaladas por los pactos, convenciones y demás instrumentos de carácter internacional.

Comité de Derechos Humanos

Se instituye por disposición establecida en los artículos 28 al 44 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el Protocolo Facultativo del Pacto en comento. La misión

primordial del Comité, consistirá en cumplir las múltiples medidas de protección de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales señalados.

A su vez, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, permite al Comité aceptar las peticiones o denuncias de los individuos que manifiesten violación a sus derechos fundamentales revolucionando, un principio de derecho internacional clásico.

Comisión de Derechos Humanos

Es instituida en el año de 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) del cual guarda dependencia. Dentro de sus facultades por mencionar algunas, se encuentra la de elaborar los informes que resulten de las jornadas de trabajo que realiza cada año.

En dichos documentos, se hará constar las actividades realizadas y las recomendaciones emitidas a los Estados miembros, una vez sometido y aprobado dicho informe ante el Consejo Económico y Social, se distribuye entre los países miembros de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales protectores de los derechos humanos.

2) América

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos elegirá a siete miembros para encabezar a dicho organismo, los cuales permanecerán en su encargo cuatro años, existiendo la posibilidad de reelección. Las principales funciones de la Comisión, consisten en ser un órgano protector, conciliador, promotor y asesor de los derechos fundamentales en el continente americano.

Su génesis jurídica, la encontramos en dos instrumentos internacionales, a saber: el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1967 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 112 y del artículo 34 al 51, respectivamente.

"Las atribuciones duales de CIDH (Competencia en Estados partes de la OEA y del pacto) hace que en lo que respecta al ámbito espacial éste se extienda a todo ámbito del sistema interamericano. En la aplicación personal no interesa que la persona sea ciudadana o extranjera, residente o turista".⁽⁷¹⁾

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Es un organismo de carácter judicial autónomo, cuyo fin primordial consiste en la ejecución e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se compone de siete miembros de amplia autoridad moral los cuales ocuparán el cargo de jueces por un periodo de seis años. El objetivo primordial del organismo en comento, es decretar la solución de las controversias sobre violaciones de los derechos humanos que le someta la Comisión Interamericana a los Estados partes, así como, dar sentido y aplicación a las disposiciones interamericanas sobre derechos humanos.

3) Europa

Comisión Europea de Derechos Humanos

Conforme lo determina la Convención Europea de Derechos Humanos, la Comisión Europea de Derechos Humanos tiene el carácter de órgano de investigación y conciliación. Su jurisdicción,

⁽⁷¹⁾ Travieso. *Op. cit.* p. 255.

se circunscribe a la reclamación de una nación, organización no gubernamental o de un particular contra un Estado por violaciones a los derechos humanos.

Recibida la queja, la Comisión procederá a un examen de la demanda para, posteriormente proponer una conciliación entre los interesados, en caso de no llegar a una solución, la Comisión redactará un informe de los hechos constitutivos de la demanda y, en caso de advertir alguna violación a los derechos humanos, lo hará saber junto con las proposiciones y observaciones realizadas a los involucrados al Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Tribunal Europeo de Derechos de Derechos Humanos

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos es creado en Estrasburgo (Francia) en 1959. El Tribunal, recibirá las demandas presentadas por los Estados partes y por la Comisión Europea de Derechos Humanos. Una vez concluido el procedimiento interno, dictará una resolución motivada, la cual, tendrá carácter de definitiva y obligatoria para las partes involucradas en la controversia.

Es importante señalar que el Tribunal en comento, podrá conocer de un asunto después del resultado adverso de la conciliación llevada a cabo por la Comisión Europea de Derechos Humanos.

Comité de Ministros del Consejo de Europa

Se conforma por 21 jueces, uno por cada Estado miembro del Consejo de Europa. Llegan al conocimiento del Comité de Ministros, los asuntos de los Estados partes que acepten su jurisdicción, así como en los casos de particulares que aleguen haber sido víctimas de violación a sus derechos fundamentales.

Una vez transmitido el informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos al Comité de Ministros, éste decidirá si existe violación a la Convención Europea de la materia. En caso de ser así, el Estado afectado deberá tomar las medidas pertinentes que se derivan de la decisión del Comité de Ministros.

III. Antecedentes del Ombudsman en el Sistema Jurídico Mexicano

La experiencia histórica del ombudsman en nuestro país en las últimas décadas es basta. Sin embargo, dicho proceso inicia con la instauración de la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, desde entonces y hasta nuestros días, la preocupación por el reconocimiento y defensa de los derechos humanos es una constante en la vida nacional.

1) Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí

Con la creación de la Procuraduría de Pobres, en 1847, por iniciativa de Ponciano Arriaga, se da el primer paso en nuestro país de la defensa o tutela del ciudadano por parte del ombudsman. "Hemos de dejar bien asentado que la Procuraduría de Pobres fue una institución señera en cuanto a los males a remediar, las empresas a cometer y las vías de humanidad a transitar".⁽⁷²⁾

Por ello, la función protectora de los derechos humanos ejercida por dicha institución le facultaba ampliamente para formular de oficio las quejas y allegarse de información por parte de las oficinas estatales, a su vez, podía efectuar inspecciones con el fin de integrar debidamente el expediente indagatorio, al final de sus actuaciones, decretaba la no responsabilidad de la

⁽⁷²⁾ Armienta Calderón, Gonzalo M. El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos. Editorial. Porrúa. México. 1992. p. 47.

autoridad o en su caso la emisión de una recomendación con el fin de que se diera una pronta reparación del daño.

Es importante señalar, que si la naturaleza del agravio era considerada como grave podía denunciar al servidor público ante las autoridades correspondientes. Finalmente, en caso de presentarse una negativa en el cumplimiento de una recomendación los procuradores de pobres tenían a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública tal situación de incumplimiento.

2) Procuraduría Federal del Consumidor

Una vez promulgada la Ley Federal de Protección al Consumidor, el 5 de febrero de 1976, se instituye la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado con funciones de autoridad. Entre sus principales objetivos, se encuentra la defensa de los derechos, la dignidad y patrimonio de los ciudadanos en su carácter de consumidores mediante la representación y asesoría gratuita que haga de los mismos ante proveedores de bienes y servicios y en general, velar por la estricta observancia y aplicación de la ley en la esfera administrativa.

3) Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León

"En diciembre de 1978 el entonces gobernador del Estado de Nuevo León presentó ante la legislación local un proyecto de Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, en la que se establecía una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente del propio gobierno de dicha entidad federativa".⁽⁷³⁾

⁽⁷³⁾ Aguilar. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman). *Op. cit.* p. 126.

Dicha ley, fue aprobada por decreto el miércoles 3 de enero de 1979. La finalidad de la ley en comento, consistía en la protección de los derechos individuales y sociales que garantizan tanto la constitución local como la federal. Por último, es importante señalar que la defensa de tales derechos fundamentales sería de oficio, gratuita y en beneficio de toda persona.

4) Procuraduría de Vecinos de Colima

Creada el 21 de noviembre de 1983, la Procuraduría de Vecinos de Colima encuentra su basamento jurídico en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, la cual, disponía que el cargo de Procurador de Vecinos recaerá en la persona que, por su reconocida honorabilidad goce de la propuesta hecha por el presidente municipal.

Dentro de sus principales funciones, se encontraba recibir e investigar las quejas presentadas en contra de actos u omisiones de la administración pública local las que podían recibirse de manera escrita u oral sin mediar para ello, formalidad o solemnidad alguna, además, contaba con la atribución de formular a la autoridad alternativas de solución sin carácter coercitivo. Finalmente, una de las obligaciones principales de la Procuraduría de Vecinos consistía en rendir un informe de actividades ante el cabildo municipal.

5) Defensoría de los Derechos Universitarios

En España, "varias universidades {...} como las de Granada, Salamanca, León y la Complutense de Madrid, cuentan con la figura de una Defensoría universitaria, sin embargo tienen, atribuciones muy generales de defensa de los miembros de la comunidad universitaria".⁽⁷⁴⁾

⁽⁷⁴⁾ Universidad Nacional Autónoma de México. Concordancias y Comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Editorial. UNAM. México. 1992. p. 4.

Por ello, la Universidad Nacional Autónoma de México no podía quedarse atrás, una vez elaborado el proyecto de estatuto por Héctor Fix Zamudio, el Consejo Universitario crea el 29 de mayo 1985, la Defensoría de los Derechos Universitarios como órgano de carácter independiente y con el propósito de resguardar el orden jurídico universitario, mediante la tramitación de las reclamaciones individuales presentadas por motivo de afectación o violación de los derechos otorgados por la legislación universitaria.

Continuando con la tradición que marca el ombudsman, la labor de protección de la Defensoría en comento inicia con la investigación del caso (a petición de parte o de oficio), mediante un procedimiento flexible, sencillo y expedito para poder llegar a una solución entre el quejoso y la autoridad señalada como responsable. Por último, los medios posibles de solución con los que cuenta la Defensoría son la opinión, el apercibimiento, la conciliación y la recomendación.

6) Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca

"Como respuesta a las necesidades que enfrenta el Estado de Oaxaca, una de las entidades que posee el mayor número de etnias indígenas, donde numerosos miembros de esas comunidades se encuentran en una situación de desventaja para el ejercicio pleno de sus derechos por causas derivadas de una situación de injusticia económica y social, en el año de 1986 se crea la Procuraduría de la Defensa del Indígena".⁽⁷⁵⁾

Dicha institución, tendría la responsabilidad de coadyuvar en la liberación de los indígenas que se encuentren privados de su libertad a consecuencia de problemas relacionados con su situación socioeconómica, así como velar en todo momento para que los indígenas procesados

⁽⁷⁵⁾ Aguilar. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman). *Op. cit.* p.127.

reciban buenos tratos, además de fungir como órgano administrador de los recursos aportados por los diversos niveles de gobierno destinados al pago de las fianzas.

Finalmente, la Procuraduría en comento actuará ante las instituciones judiciales como órgano de prevención, asesoría y promoción de instrumentos legales en beneficio de dicho sector poblacional.

7) Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero

Como se señaló, en el sudeste de nuestro país se concentra un importante núcleo de población indígena, la cual, es una clase históricamente desprotegida motivo suficiente para que surgiera, el 27 de abril de 1987 por iniciativa del gobernador del Estado José Francisco Ruiz Massieu, la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas (PROSOMAI) como órgano desconcentrado por territorio.

Así tenemos, que formalmente "la PROSOMAI se propone propiciar el desarrollo integral de la región, proponiendo la realización de inversiones en la zona y la prestación de mejores servicios; así mismo, debe coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales de los indígenas de la región, en los procedimientos, ante los tribunales y órganos competentes en que sean parte".⁽⁷⁶⁾

8) Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes

El 14 de agosto de 1988 es instituida la Procuraduría de Protección Ciudadana en el Estado de Aguascalientes con el carácter de órgano independiente del Poder Ejecutivo local. El objetivo

⁽⁷⁶⁾ Sebastián Ríos, Ángel Miguel. Introducción al Estudio de los Derechos Humanos. Editorial. CDDHEG. 1996. p. 123.

preponderante de dicha Procuraduría, consistía en la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentren afectadas por violaciones de las obligaciones establecidas a los servidores públicos.

Para la consecución de sus fines, gozaba de amplias facultades para solicitar información a las autoridades señaladas como responsables, así como de acceso a toda dependencia gubernamental y cualquier expediente administrativo incluso judicial. Al cabo de sus actuaciones podía emitir advertencias, recordatorios y en su caso recomendaciones.

9) Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro

Dicho organismo protector de los derechos humanos es creado el 22 de noviembre de 1988, mediante la publicación oficial del Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de Vecinos, en él se establece que la Defensoría en comento tendrá la facultad de recibir y tramitar las quejas presentadas de forma oral o escrita por los ciudadanos afectados en sus derechos por actos u omisiones de las autoridades municipales.

El procedimiento administrativo se encontraba caracterizado por la inmediatez, la concentración y rapidez. Es importante mencionar, que su competencia no podrá extenderse en asuntos en los que exista un medio de impugnación en la ley ordinaria que regula el acto.

10) Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal

El 25 de enero de 1989 aparece en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se instituye la Procuraduría Social del Distrito Federal como órgano desconcentrado y como instancia de participación ciudadana.

El propósito principal de la Procuraduría Social, consistía en vigilar que los actos de autoridad y la prestación de servicios realizados por las entidades dependientes del Departamento del Distrito Federal (actual Gobierno del Distrito Federal) se encuentren apegados a los principios de legalidad, oportunidad, eficiencia y honestidad.

Para la presentación de la queja se debía acudir a las oficinas de la Procuraduría Social o en las delegaciones políticas, para ello, no mediaba formalidad procedimental alguna, siendo indispensable para su tramitación que se establezca el nombre del quejoso, el acreditamiento del interés jurídico, además de no versar el objeto de la queja sobre actos de naturaleza política, seguridad del Estado, que tengan relación con una averiguación previa, aquellos asuntos pendientes de solución jurisdiccional, que ocasionen un perjuicio contra un tercero o que se hayan formulado de mala fe.

Agotada la investigación de la queja, y en caso de acreditar la culpabilidad de la autoridad la Procuraduría Social podía dictar una recomendación o un acuerdo conciliatorio. En caso de omisión en el cumplimiento de la recomendación, se podía requerir el apoyo del superior jerárquico de la autoridad responsable con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de la resolución decretada por la Procuraduría.

11) Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

“El surgimiento dinámico de una cultura de Derechos Humanos en la sociedad civil mexicana impulsó a la Secretaría de Gobernación a crear, en 1989, la Dirección General de Derechos Humanos. Esta instancia del Gobierno Federal puede considerarse como el antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que vino a sustituir con mayor

estructura y jerarquía a esta Dirección pero con un objetivo común la promoción, defensa y salvaguarda de los Derechos Humanos".⁽⁷⁷⁾

La Dirección General en comento, es creada el 13 de febrero de 1989, determinando que corresponde principalmente a dicha unidad administrativa las siguientes facultades:

1. Señalar las acciones para dar cumplimiento a los compromisos internacionales pactados por nuestro país.
2. Establecer los lineamientos y mecanismos con el fin de contribuir a forjar una política nacional en la materia.
3. Instituir los mecanismos de cooperación con las organizaciones y organismos, con el fin de promover la aplicación y respeto de los derechos humanos.
4. Recibir y tramitar las quejas de carácter administrativo que sobre violación a los derechos humanos presenten los particulares.

12) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos

El 22 de febrero de 1989, siendo el gobernador del Estado de Morelos Antonio Riva Palacio, se establece en el Periódico Oficial Estatal "Tierra y Libertad" el acuerdo por que se crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos con el carácter de organismo de participación ciudadana y con el propósito central de vigilar, defender y promover el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales. Para ello, cualquier persona

podrá presentar ante las oficinas de la Comisión, quejas de manera oral o escrita sobre posibles violaciones a los derechos humanos que se cometan en su perjuicio.

La Comisión en comento, recabará la información necesaria de las autoridades estatales, las cuales, están obligadas por ley a proporcionar los datos que se les requiera, del mismo modo, podrá solicitar a las autoridades señaladas como responsables para que realicen los actos conducentes a que cese la trasgresión, en caso contrario o de no llegar a una conciliación entre las partes emitirá la recomendación respectiva.

13) Comisión Nacional de Derechos Humanos

Es creada vía decreto el 5 de Junio de 1990, instituyéndose como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. En el decreto de creación en comento, se establecía lo que a criterio del titular del Poder Ejecutivo se debía de entender por un Estado Democrático Moderno.

A su vez, en el mismo texto se determinaba la obligación estatal de conservar el orden, la paz y la estabilidad social, a través de la tutela de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en las atribuciones gubernamentales.

En tanto, el artículo primero del decreto de creación, precisaba la naturaleza jurídica del ombudsman nacional connotándolo de órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación.

El artículo segundo, determinaba la competencia y facultades del ombudsman nacional. Por su parte, el artículo tercero disponía que para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el

artículo anterior la Comisión tendrá la atribución de proponer la política nacional en materia de derechos humanos.

El decreto de creación, motivó diversos cuestionamientos a la Comisión Nacional con relación a su fundamento jurídico, a su dependencia gubernamental, a su reglamentación, en fin, se habló de tantas imperfecciones (muchas de ellas bien fundamentadas) por ejemplo:

1. El decreto fue expedido sin un fundamento legal sólido alguno, debido en gran parte a las presiones nacionales como internacionales, muy alejada de una verdadera vocación de respeto a los derechos humanos en el país.

2. La adscripción a la Secretaría de Gobernación motivó una de las críticas más severas por la dependencia directa con el Poder Ejecutivo Federal, mismo que, contaba con la facultad de designación del titular, afectando con ello, su necesaria autonomía ante tal circunstancia el naciente organismo se convertía al mismo tiempo en juez y parte.

En consecuencia, "la Comisión desde el punto de vista legal o jurídico, volvemos a repetirlo, ni era independiente, ni tuvo ningún régimen o marco legal de referencia de carácter constitucional, o de carácter legal siquiera, como se ha querido dar a entender por quienes han defendido más a la Comisión que a los Derechos Humanos y como lo da a entender su Reglamento Interno, violatorio en ésta parte, del mismo orden constitucional y legal establecido".⁽⁷⁸⁾

3. "El Decreto de creación, de una manera muy propia y correcta, le encomendó la tarea de vigilar el cumplimiento de la "política nacional" en materia de Derechos Humanos. El Reglamento, sin más paliativos, le esta atribuyendo la facultad de "vigilar el acatamiento de las

normas que consagran los Derechos Humanos", que no son otras más que la propia Constitución. El cambio es radical".⁽⁷⁹⁾

⁽⁷⁸⁾ Barragán Barragán, José. Los Derechos Humanos en México. Editorial. Universidad de Guadalajara. México. 1993. p. 181.

⁽⁷⁹⁾ *Ibid.* p. 273.

Segunda Parte

Capítulo Tercero

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Un año después, la Comisión Nacional se veía inmersa en una serie de cuestionamientos severos, como consecuencia de ello es enviada en noviembre de 1991, una iniciativa de proyecto de reforma para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así, "la iniciativa enviada al Congreso para la adición constitucional estuvo basada en una propuesta proveniente de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, conteniendo, por ello, una serie de ideas y experiencias de sus integrantes, lo que le daba a tal iniciativa una gran riqueza para la reconstrucción del organismo y de esa forma establecer con mayor cuidado la figura del Ombudsman en el país".⁽⁸⁰⁾

I. Adopción Constitucional del Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos

1) Exposición de motivos de la iniciativa presidencial

Siendo el 18 de noviembre de 1991 el titular del Poder Ejecutivo, dirigió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a la Constitución Federal, mediante la cual se incorporaría al texto fundamental de la nación el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Dicha iniciativa de reforma, tuvo como origen la Cámara de Diputados.

⁽⁸⁰⁾ Quintero. *Op. cit.* p. 167.

En la primera parte de la exposición de motivos en comento, se resaltan los propósitos del gobierno federal de combatir la impunidad y proteger el principio de legalidad, recordando las reformas legales implementadas en el ámbito federal como en el del Distrito Federal, del mismo modo se hace hincapié de la atribución con la que cuenta el ejecutivo federal de indultar a quienes hayan delinquido por motivos de carácter político o social; la proscripción de aprehensiones y de interrogatorios mediante el uso de la violencia, entre otras cuestiones.

En el segundo apartado, el ejecutivo federal señala los logros alcanzados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la resolución de las quejas presentadas ante dicho organismo. Posteriormente, se indica la importancia que revisten las recomendaciones emitidas por el ombudsman nacional, al servir de base muchas de ellas para la presentación de diversas iniciativas de ley.

Por lo que respecta a la propuesta de adición constitucional, se propuso que los organismos defensores de los derechos humanos quedaran consagrados en el artículo 102 de la Carta Magna, el cual se dividiría en dos apartados.

Posteriormente, se justifica la creación de un organismo nacional que quedaría estructurado con base a la ley que expida el Congreso de la Unión al efecto, del mismo modo, se faculta a las legislaturas locales de cada entidad federativa para crear organismos equivalentes en el ámbito de sus respectivas competencias los cuales tendrían vedada su competencia en materia electoral, laboral y jurisdiccional.

En tanto, el ombudsman nacional, conocería de las inconformidades que se presentaran en contra de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas. A su vez, se proponía que el organismo nacional seguiría conociendo de

los asuntos en el ámbito local relativos a violaciones de los derechos humanos mientras las legislaturas locales promulgarían sus respectivas leyes en la materia.

Enviada dicha iniciativa, las posturas de los partidos políticos representados en ambas Cámaras fue la siguiente:

1. En la parte general, los partidos políticos manifestaron su aprobación. 2. En lo particular, los partidos de oposición (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Popular Socialista y Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional), expresaron su desavenencia por las restricciones a la competencia de la Comisión Nacional (jurisdiccional, laboral y electoral) y por no establecer en el texto constitucional el carácter de autónomo al ombudsman nacional.

2) Análisis de la adición constitucional

El texto de la reforma constitucional fue el siguiente:

"Art. 102

A)

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas

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

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

1. Con la inclusión del ombudsman nacional en la Constitución Federal, se configuró un organismo de naturaleza descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio, eliminando con su inclusión constitucional, las deficiencias propias de su fundamento jurídico anterior.

2. El ombudsman nacional se mantiene dependiente del Poder Ejecutivo al no haber establecido el carácter de organismo autónomo. Cabe recordar, que la institución jurídica del ombudsman en otras latitudes surge del Poder Legislativo, para con ello, garantizar su plena y absoluta autonomía e imparcialidad, situación que en el ámbito nacional no fue así.

3. Se ordena el establecimiento de un sistema de carácter no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, con ello:

I. Se enriquece y a la vez se fortalece al régimen federal al facultar por mandato constitucional a las legislaturas estatales para crear organismos equivalentes en el ámbito local evadiendo con ello el alto costo financiero que implicaría el establecimiento de un sistema delegacional.

II. Héctor Fix opina que "estas entidades complementan y auxilian a los órganos tradicionales de tutela de tales derechos, especialmente a los tribunales, debido a que los mismos, por las grandes cargas de trabajo, que soportan, son ya insuficientes para lograr una protección oportuna y adecuada de los propios derechos".⁽⁸¹⁾

III. Dicho sistema de protección vino "a complementar y a enriquecer las garantías que integran la justicia constitucional mexicana, sin suprimir o sustituir ninguna de las ya establecidas por el orden jurídico nacional".⁽⁸²⁾

IV. Dichos organismos especializados, tendrán la facultad de expedir recomendaciones públicas y autónomas no obligatorias para las autoridades o servidores públicos a quienes va dirigida, reafirmando con ello, un principio básico de cualquier ombudsman en el mundo.

V. Otro elemento que refuerza el sistema federal en materia de derechos humanos lo constituyen los recursos de queja y de impugnación. Una vez Instituidas las comisiones estatales de protección a los derechos humanos era indispensable que el quejoso contará con una "segunda instancia" substanciada ante el ombudsman nacional en caso de inconformidad ante las resoluciones dictadas por los organismos estatales.

3) Decreto constitutivo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

De conformidad con los lineamientos señalados por el modelo federalista adoptado en nuestro país, la función legislativa en la Ciudad de México como residencia de los poderes federales, se encontraba supeditada en gran medida al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo

⁽⁸¹⁾ Fix Zamudio, Héctor. Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Editorial. Porrúa. México. 1995. p. 11.

⁽⁸²⁾ Madrazo Cuellar, Jorge A. Derechos Humanos. El Nuevo Enfoque Mexicano. *Op. cit.* p. 52.

Federal, correspondiendo en menor grado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal laborar en materias que expresamente le concediera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal modo y congruente con las atribuciones establecidas con relación al proceso legislativo para la Ciudad de México, la Asamblea en comento sometió a la consideración y aprobación del Congreso de la Unión el proyecto de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En la Ciudad de México "no fue sencillo expedir la Ley de su Comisión de Derechos Humanos, debido a la gran complejidad de sus sectores sociales y políticos, además de la gran discusión en cuanto a la necesidad de renovar sus órganos de gobierno, como lo demuestran los lineamientos establecidos en el {...} texto del artículo 122 constitucional, reformado por decreto publicado el 25 de octubre de 1993".⁽⁸³⁾

El decreto de creación del ombudsman capitalino es publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 22 de junio de 1993. Así, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal consta de 4 secciones, 11 capítulos; 71 artículos y 8 de carácter transitorio. Finalmente, es importante señalar que dicho ordenamiento legal resultó ser prácticamente equivalente a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4) Análisis de la exposición de motivos

La exposición de motivos es "una parte preliminar de la ley, no forma parte de la misma, sólo es un preámbulo donde se explican las razones que llevan a proponer reformas, adiciones, o

⁽⁸³⁾ Fix. Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Op. cit.* p. 14.

disposiciones completamente nuevas, lógicamente la exposición de motivos no tiene el carácter obligatorio de la ley".⁽⁸⁴⁾

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley para la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se observan principalmente dos apartados, el primero de ellos a modo de introducción, hace hincapié en que los organismos protectores de los derechos humanos ejercen o desempeñan funciones que de modo alguno sustituyen las que son propias de los organismos jurisdiccionales.

Posteriormente, se hace alusión al paulatino perfeccionamiento del sistema de tutela de los derechos del individuo que comprende desde la existencia de recursos administrativos hasta el juicio de amparo complementándose con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en su caso con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En tanto, el segundo apartado confecciona una larga y detallada descripción de las bases normativas para la creación y funcionamiento del ombudsman local entre las que destacan.

I. El establecimiento y regulación de un organismo de protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos previstos en el orden jurídico nacional. Dicho organismo, desempeñaría sus funciones autónomamente al señalarse que no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

II. Posteriormente, se determina la validez material de la ley la que será de carácter local, en consecuencia encontraría vedada su aplicación en cuestiones de carácter federal o de otras entidades federativas.

⁽⁸⁴⁾ Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1993. p. 59.

Por lo que respecta a la validez personal, señala que sólo es aplicable a servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Gobierno del Distrito Federal, que hayan cometido un acto presuntamente violatorio de los derechos humano.

En tanto, la validez espacial se establece en contra de presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe o ejerza algún empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México o en los órganos de procuración e impartición de justicia cuya jurisdicción local corresponda al Distrito Federal.

III. Con relación a la facultad de nombramiento del presidente de la Comisión de Derechos Humanos se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Federal para ejercer dicha atribución pero debía contar para ello con la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

IV. De acuerdo con los lineamientos establecidos en el texto constitucional, las facultades atribuibles al ombudsman local consistirían en la recepción e investigación de quejas y denuncias ante presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos de competencia local, la formulación de recomendaciones y la elaboración de proyectos de reformas legislativas y de prácticas administrativas.

V. Conforme a los principios generales del ombudsman y congruente con las limitaciones competenciales establecidas en la Constitución Nacional, la Comisión del Distrito Federal no surtirá su competencia tratándose de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional ni de conflictos de naturaleza laboral.

VI. A su vez, la exposición de motivos aporta un elemento importante para nuestro estudio al señalar que la ley en comento establecerá la distinción entre los actos administrativos y las resoluciones jurisdiccionales de fondo, entendiéndose por éstas las que materialmente

resuelven controversias aplicando la ley a casos concretos o que implican una valoración y determinación jurídica o legal, con independencia de la naturaleza y de la materia de competencia del órgano que las dicte.

VII. Por lo que se refiere a la integración y funcionamiento de la CDHDF se explica en función de un consejo, un presidente y de visitadores.

Es evidente, que el legislador local adopta un sistema muy semejante al que practica la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin embargo, las variantes más significativas corresponden a la legitimación procesal de las organizaciones no gubernamentales para denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, así como un capítulo dedicado a la promoción y difusión de los mismos.

VIII: Continuando con la tradición jurídica del ombudsman se hace hincapié que las recomendaciones carecen de imperatividad jurídica al sustentar su fuerza en la autoridad moral de quien la emite y en su publicidad.

II. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

José Alberto Garvone, menciona que por comisión en derecho constitucional y administrativo, se debe de entender aquel "órgano colegiado, compuesto por un número reducido de miembros que colaboran en la función administrativa o gubernamental".⁽⁸⁵⁾

Pero, ¿qué es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal? ¿cómo se encuentra organizado internamente el ombudsman capitalino?, ¿cómo protege los derechos humanos?, ¿cuáles son sus facultades en dicha materia?, ¿cuál es el procedimiento que sigue para tal fin?

⁽⁸⁵⁾ Garvone, José Alberto. Manual Jurídico. Editorial. Abeledo – Perrot. Argentina. 1989. p. 190.

1) Naturaleza jurídica

a) Las diversas formas de organización administrativa

Consideramos pertinente, previo al asentamiento de la naturaleza jurídica de la CDHDF hacer un rápido repaso a las formas de organización administrativa en nuestro país, las cuales, solamente mencionaremos con algunos de sus elementos con la intención de no desviar nuestro objeto de estudio.

De tal manera, tenemos que la organización administrativa “es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del estado”.⁽⁸⁶⁾

El artículo 90 fracción I de la Constitución Nacional consagra que la “Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina en el artículo 1 párrafo segundo que “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”.

⁽⁸⁶⁾ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1993. p. 113.

Así, la administración pública centralizada es "la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o en la legislación directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores".⁽⁸⁷⁾

En tanto, en el seno de la administración centralizada se encuentra la denominada desconcentración administrativa, el artículo 17 de la LOAPF establece que para "La más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

A "la desconcentración en derecho administrativo tradicionalmente se le ha considerado como una forma de organización administrativa referida a entes que realizan función administrativa, y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, propio de alguna materia que es de la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes".⁽⁸⁸⁾

Con el objetivo de regular de manera más precisa la organización y funcionamiento de la administración pública paraestatal, el 14 de mayo 1986, se expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y posteriormente, el 26 de enero de 1990, el Reglamento de Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Dicha Ley, señala en su artículo 2 que "Son entidades

⁽⁸⁷⁾ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1988. p. 265.

⁽⁸⁸⁾ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Cursos 1 y 2. Editorial. Oxford. México. 2000. p. 134.

paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1 párrafo tercero establece que: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Así, "la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonios propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización".⁽⁸⁹⁾

Por lo que se refiere a la empresa de participación estatal "es una forma de organización a la que el estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país".⁽⁹⁰⁾

El artículo 28 de la LFEP determina que "Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Conforme al artículo 46 de la LOAPF, son empresas de participación estatal mayoritaria: las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, y todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, contribuyan o sean propietarios

⁽⁸⁹⁾ Delgadillo Gutiérrez, Luis, y Lucero Espinoza, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1995. p. 93.

⁽⁹⁰⁾ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1990. p. 165.

de más del 50% por ciento del capital social, que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o que al Gobierno Federal corresponda una intervención especial en la toma de decisiones o en el nombramiento de la mayoría de los miembros directivos de dichas empresas.

Finalmente, el fideicomiso "puede definirse como un acto jurídico de características contractuales mediante el cual una persona llamada fideicomitente conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, y autorizada legalmente para ello, a efecto de que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona llamada fideicomisario".⁽⁹¹⁾

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala en su artículo 40 que "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley".

Para considerar a un fideicomiso como público de acuerdo al artículo 47 de la LOAPF se requiere.

I. Que su organización sea análoga a la de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

II. Que tenga como objetivo auxiliar al ejecutivo en el impulso de las áreas prioritarias y,

⁽⁹¹⁾ Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 2000. p. 186.

III. Que cuenten con comités técnicos.

Una vez dado un rápido repaso a las clásicas formas de organización administrativa, es necesario señalar que la naturaleza jurídica del ombudsman distrital queda en estricto sentido literal establecida en el artículo 2 de su Ley al afirmar: "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios" gozando con ello, de autonomía en los aspectos orgánico, de gestión y financiero.

Autonomía orgánica: Es importante que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuente con autonomía orgánica para desarrollar de manera apropiada su labor tuteladora de los derechos humanos, por ello, contará con la organización y estructura administrativa que garanticen su eficiente funcionamiento. (art. 14 RICDHDF)

A su vez, se determina que el presidente de la Comisión, así como los visitadores, en ningún caso podrán ser objeto de sanción o detención por las opiniones, actos y resoluciones que realicen en el ejercicio de sus atribuciones legales. (art. 15 LCDHDF).

Finalmente, se dicta que el titular de la Comisión de Derechos Humanos podrá ser destituido o sujeto a responsabilidad exclusivamente por las causas y a través de los procedimientos señalados en la Constitución Nacional. (art. 16 LCDHDF)

Autonomía de gestión: La autonomía funcional o de gestión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se encuentra garantizada al mencionarse que en la práctica de sus atribuciones legales y en ejercicio de su autonomía no admitirá señalamientos de autoridad o servidor público alguno. (art. 6 LCDHDF)

Asimismo, el ombudsman local tendrá la atribución de formular recomendaciones públicas y autónomas, asimismo al momento de dictarse la conclusión del expediente de queja, estará basada en las evidencias y documentación que obren en el mismo (arts. 17 f. IV y 44 LCDHDF). En síntesis, la autonomía funcional “se traduce en la independencia en las decisiones de la actuación institucional y la no supeditación a autoridad o servidor público alguno distinto a los propios órganos de la propia Comisión”. (art. 5 f. I RICDHDF)

Autonomía financiera o presupuestaria: La Comisión del Distrito Federal cuenta con patrimonio propio (art. 2 LCDHDF), ahora bien, para poderse allegar de recursos económicos indispensables para la consecución de sus objetivos la Comisión formulará su propio proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual, lo remitirá directamente al secretario encargado de la materia confirmando con tal disposición la autonomía presupuestaria o financiera de la institución.

2) Competencia y facultades reglamentarias

El artículo 2 de la ley actual, establece las facultades esenciales del ombudsman capitalino al señalar “la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano” confiriendo para ello 11 atribuciones diferentes en el artículo 17 de la ley en comento, las que se agrupan en:

1. Facultades de tutela y observancia de los derechos humanos

I. Recepción de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.

II. Recibir y averiguar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a los derechos humanos.

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias así como denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

IV. Gestionar la conciliación entre los quejosos y las autoridades o servidores públicos señalados como responsables de violación a los derechos humanos siempre y cuando la naturaleza de la transgresión lo permita.

V. Fomentar la observancia de los derechos humanos en la capital del país.

VI. Formular y ejecutar los programas de carácter preventivo en materia de derechos humanos.

VII. Vigilar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal.

2. De fomento o promoción de los derechos humanos

VIII. Plantear a las autoridades respectivas la realización de gestiones tendientes a modificar las disposiciones de carácter legislativo, reglamentarias así como las prácticas administrativas que, a criterio del ombudsman local redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

IX. Elaborar e instrumentar programas de carácter preventivo en materia de derechos humanos.

c. Análisis, impulso o fomento de los derechos humanos

X. Impulsar el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

XI. Emitir su reglamento interno.

3) Limitaciones a la competencia del ombudsman capitalino

La Constitución Federal de nuestro país asienta en el precepto 102 apartado B párrafo tercero: "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales".

Congruente con la disposición constitucional, el artículo 18 de la legislación del ombudsman capitalino menciona: "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no podrá conocer de los casos concernientes a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales".
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional.
- III. Conflictos de carácter laboral, y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos".

a) Materia electoral

La exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión para adicionar el artículo 102 constitucional, dicta los razonamientos para el impedimento en materia electoral, al señalar:

"En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben de mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las

corrientes y agrupaciones políticas actuantes en la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad”.

En consecuencia, “el ombudsman debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, por que el Ombudsman siempre debe ser imparcial, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales”.⁽⁹²⁾

b) Materia jurisdiccional

Posteriormente, la exposición de motivos en comento esgrime los argumentos para vedar la competencia en cuestiones jurisdiccionales al señalar:

“La razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho, las instituciones de Derechos Humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia, en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones”.

Ahora bien, conforme al artículo 19 LCDHDF se entiende por “resoluciones de carácter jurisdiccional” lo siguiente:

- I.- Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia.
- II.- Las sentencias interlocutorias que emitan durante el proceso.
- III.- Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y

IV.- En materia administrativa, los análogos señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo".

En consecuencia, "el ombudsman no es un tribunal de alzada o de última instancia, capaz de modificar las determinaciones de los jueces, si {...} tuviera tal competencia sería, en si misma, un demiurgo jurídico, una aberración jurídica y un atentando a la decisión política fundamental de la división de poderes".⁽⁹³⁾

c) Materia Laboral

Posteriormente, la exposición de motivos especifica la limitación para que los organismos protectores de los derechos humanos intervengan en controversias de carácter laboral al señalar:

"En lo que toca a conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares; esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los Derechos Humanos de alguna de las partes. Ahora bien, cuando alguna de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patrón. Es por ello, que

⁽⁹²⁾ Carpizo Mcgregor, Jorge. ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. Editorial. CNDH. México. 1990. p. 20.

⁽⁹³⁾ Madrazo Cuellar, Jorge A. Temas y Tópicos de Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1995. p. 53.

tales asuntos tampoco deben de corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales".⁽⁹⁴⁾

En tanto, el artículo 123 apartado A fracción XX de la Constitución Nacional señala que "las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno". En consecuencia, los organismos protectores de los derechos humanos no pueden intervenir en cuestiones de carácter laboral. "Porque:

a) En esos conflictos laborales no interviene una autoridad o servidor público, luego no existe violación a los Derechos Humanos;

b) No es posible sustituir a la Junta Federal y a las locales de Conciliación y Arbitraje ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, y

c) No es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo".⁽⁹⁵⁾

III. Estructura Orgánica y Funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del

Distrito Federal

1) Estructura interna

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.

⁽⁹⁴⁾ Secretaría de Gobernación. Adiciones y Reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990 -1992. México. 1993. p. 93.

En dicha Ley se determinan las funciones de la naciente institución pero también señala los órganos que la componen, las atribuciones que les corresponde ejercer y los requisitos necesarios para ocupar la titularidad de dichos cargos.

a) Del presidente de la Comisión

La designación del ombudsman capitalino es prerrogativa exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (art. 9 LCDHDF) y para poder ocupar dicho cargo se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento,

III. Poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos así como del marco normativo vigente para el Distrito federal, en dicha materia; y

IV. Gozar de buena reputación y reconocido prestigio público además de no haber sido condenado por delito intencional o preterintencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. (art. 8 LCDHDF)

A su vez, se determina que el presidente de la Comisión permanecerá en su encargo 4 años y podrá ser reelecto para un segundo mandato. Será destituido, y en su caso sujeto a responsabilidad exclusivamente por las causas y mediante los procedimientos señalados en la Constitución Federal.

⁽⁹⁵⁾ Carpizo. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. *Op. cit.* p. 23.

Con relación a las faltas del titular de la Comisión, se dispone que las funciones legales las ejercerá el primer visitador, en caso de encontrarse también ausente lo serán por el segundo visitador y así de manera subsiguiente. (arts. 10 y 16 LCDHDF)

Las principales facultades del titular de la Comisión son:

1. Ejercer la representación de la institución.
2. Establecer los lineamientos que seguirán las actividades de la Comisión, así como nombrar y coordinar al personal respectivo.
3. Rendir un informe anual de actividades.
4. Celebrar convenios con autoridades y organizaciones para la eficaz realización de los objetivos del organismo.
5. Elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos y el respectivo informe sobre su ejercicio. (art. 22 LCDHDF)

b) Del consejo

El Consejo es el órgano de consistencia plural de la Comisión de Derechos Humanos conformado por diez miembros honoríficos, con excepción a la del presidente de la Comisión el cual lo titulariza, son nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por gozar de buena fama y ser representativos de las corrientes de pensamiento social en la capital. (arts.11 y 12 LCDHDF)

El Consejo, ejercerá sus funciones mediante sesiones ordinarias y extraordinarias, las primeras se realizarán cuando menos una vez al mes, las de carácter extraordinario serán convocadas por el presidente de la Comisión o por la solicitud de por lo menos tres integrantes o miembros del Consejo. (art. 21 LCDHDF)

Las principales facultades otorgadas al Consejo, son las siguientes:

1. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión.
2. Autorizar el reglamento interno de la institución y las modificaciones al mismo.
3. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el presidente de la Comisión someta a la legislatura local.
4. Solicitar al presidente de la institución información sobre los asuntos que se encuentren en trámite y de los que haya resuelto la Comisión.
5. Conocer el informe presupuestal. (art. 20 LCDHDF)

c) La secretaría técnica del consejo

El Consejo, es auxiliado y apoyado por dicha unidad administrativa encargada de llevar el archivo y demás documentos que se generen en las sesiones del Consejo. Para poder ser designado en dicho cargo es necesario el acuerdo favorable del titular de la Comisión. Cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones:

1. Presentar el proyecto de acta de las sesiones efectuadas por el Consejo.

2. Proporcionar a los consejeros la documentación para la celebración de las sesiones y en general el apoyo necesario para el eficaz cumplimiento de sus responsabilidades.

3. Supervisar y coordinar las publicaciones de la Comisión. (art. 63 RICDHDF)

d) Las visitadurías

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal contará con un mínimo de dos y un máximo de cuatro visitadurías, en la actualidad son dos. Dichas unidades administrativas, tendrán a su cargo la tramitación de los expedientes de queja, las impugnaciones y la elaboración de los proyectos de recomendación. (arts. 65 y 71 RICDHDF)

Conforme lo determina la ley, cada visitaduría deberá contar con una dirección general, dos direcciones de área, visitadores adjuntos y el personal operativo necesario.

Finalmente, se establece que el presidente de la Comisión de Derechos Humanos podrá acordar que un expediente sea conocido por una visitaduría en particular independientemente de la asignación que por turno le asigne la dirección de recepción de quejas. (arts. 68 y 72 RICDHDF)

e) Los visitadores generales y adjuntos

Los visitadores son nombrados y removidos por el titular de la Comisión y para poder ocupar dicho cargo deben de reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, contar con más de 30 años de edad al día de su designación, no haber sido condenado por delito intencional o preterintencional así como gozar de buena fama. (art.13 LCDHDF)

Entre sus funciones destacan:

1. Recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas.
2. Iniciar de oficio o discrecionalmente la investigación de las denuncias de violación a los derechos humanos que se expongan en los medios de comunicación y que sean de su competencia.
3. Procurar por medio de la conciliación la solución expedita de las quejas.
4. Efectuar las investigaciones y estudios para la elaboración de los proyectos de recomendación o acuerdos que se presenten al titular de la Comisión. (art. 24 LCDHDF)

En tanto, la función principal de los visitadores adjuntos consiste en auxiliar a los visitadores para dar mayor eficiencia en sus tareas. Serán nombrados por el presidente de la Comisión, debiendo reunir para tal efecto los siguientes requisitos:

1. Tener título profesional.
2. Contar con la ciudadanía mexicana.
3. Ser mayor de 21 años.
4. Tener la capacidad necesaria para el desempeño de las funciones correspondientes. (art. 76 RICDHDF)

IV. Inicio del Procedimiento de Queja

El procedimiento de queja seguido ante el ombudsman capitalino goza de ciertas peculiaridades favorables al quejoso debido en gran parte a la situación de desventaja del particular, es por ello que para una mayor efectividad en la tutela de los derechos humanos el procedimiento

sustentado ante la CDHDF se caracteriza por ser breve, sencillo, flexible, gratuito y expedito, en síntesis antiburocrático.

1) Recepción, registro y calificación de la queja

Cualquier persona puede presentar quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante el ombudsman local para que directamente, o por medio de representante denuncie tales violaciones, en consecuencia, no existe distinción alguna sobre quien puede presentar una queja, por ello, los parientes, vecinos o incluso menores de edad podrán hacerlo.

En tanto, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas también podrán denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas que, por sus condiciones sociales o físicas no posean la capacidad para presentar por sí mismos la queja. (art. 27 LCDHDF)

Asimismo, se establece que los escritos de queja elaborados por los confinados en centros de detención deberán de ser remitidos por los encargados de dichos centros a la Comisión distrital. (art. 30 LCDHDF)

Como hemos apreciado, existen todo tipo de facilidades para la presentación de la queja la que normalmente es recibida por escrito, sin embargo, ante situaciones de urgencia podrá admitirse a través de cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica (teléfono, fax o internet) para ello, se elaborará acta circunstanciada de tal situación. (art. 85 RICDHDF)

A su vez, las quejas tienen un plazo para ser presentadas que será de un año, contado a partir de la fecha en que se haya iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de los

derechos humanos, o en su defecto, a partir de que el quejoso o denunciante haya tenido conocimiento de los mismos.

Sin embargo, en caso de infracciones graves a los derechos humanos o tratándose de violaciones calificadas de lesa humana, no contará plazo alguno para la presentación de la queja. (art. 28 LCDHDF)

A su vez, la Comisión distrital no admitirá a instancia comunicados:

I. De carácter anónimo: Es decir, en los que exista ausencia de nombre, firma o huella digital del quejoso. (art. 90 RICDHDF)

II. Cuando se trate de asuntos vedados a la competencia de la Comisión: Se deberá por ministerio de ley, proporcionar orientación al reclamante con el objeto de que sea atendido ante la autoridad que le corresponda conocer del asunto. (art. 33 LCDHDF)

Recibida y registrada la queja, se hará el señalamiento al quejoso que las actuaciones y las resoluciones del ombusman local no afectan el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que asistan a los afectados ni tendrá efecto suspensivo en los plazos de ley. (art. 31 LCDHDF)

Posteriormente, se turnará la queja a la visitaduría correspondiente para realizar la calificación respectiva que podrá ser:

I. Presunta violación a derechos humanos. Se hará saber al quejoso el nombre del encargado del expediente y el teléfono del mismo, con el propósito de mantener comunicación durante la tramitación del expediente de queja. (art.102 RICDHDF)

II. Incompetencia de la Comisión con orientación jurídica al quejoso. En el artículo 101 f. II del RICDHDF determina que se deberá remitir al quejoso o agraviado el acuerdo en el que se establezcan las causas de incompetencia y los fundamentos legales en los que se funde dicha circunstancia, indicando a su vez, las posibles formas de solución. "Es lo que se llama en el derecho angloamericano el "*Legal Advice*".⁽⁹⁶⁾

III. Acuerdo de calificación pendiente: Se presenta cuando la queja es confusa o ambigua, ente ello, el visitador solicitará al quejoso la información necesaria para tratar de solucionar dicha situación de lo contrario se concluirá el expediente enviándose al archivo. (art. 34 LCDHDF)

2) De la notificación y emplazamiento a las autoridades

Admitida la queja, el encargado de su tramitación se pondrá en comunicación con la autoridad señalada como responsable solicitándole rendir un informe con relación a los hechos constitutivos de la queja. Dicha solicitud, deberá de ser remitida dentro del plazo de 15 días naturales, apercibiendo a la autoridad que de hacer caso omiso o de retraso injustificado en la presentación del informe, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de calificar por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia, salvo prueba en contrario. (arts. 36 y 38 LCDHDF)

Invariablemente se hará del conocimiento del quejoso la respuesta de la autoridad con el propósito de aclarar alguna contradicción evidente y en su caso para que manifieste lo que a su derecho convenga. (art. 111 RICDHDF)

⁽⁹⁶⁾ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Jornada sobre los Derechos Humanos en México (memoria). Editorial. CNDH. México. 1991. p. 71.

3) Las obligaciones de colaboración por parte de las autoridades y servidores públicos

Varios preceptos de la ley en comento, establecen una serie de obligaciones de auxilio y colaboración de las autoridades y servidores públicos con relación a los requerimientos formulados por el ombudsman capitalino, aún y cuando no hayan intervenido en la presunta violación de los derechos humanos, por lo que deberán remitir la información y demás documentos que les sean requeridos, así como facilitar todo tipo de actos tendientes al esclarecimiento de los hechos constitutivos de la queja. (arts. 59 y 61 LCDHDF)

Del mismo modo, se determina que los funcionarios que sean designados por la Comisión local podrán presentarse a cualquier oficina administrativa y realizar las diligencias fundamentales para allegarse de los elementos necesarios para la debida integración del expediente. (art. 114 RICDHDF)

4) De la colaboración y la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos

Puede configurarse el hecho que la autoridad o servidor público éste dispuesto a colaborar con los requerimientos de información o documentación ejercidos por el ombudsman capitalino, sin embargo la autoridad puede expresar que dicha información guarda un carácter de confidencialidad, ante tal circunstancia deberá enviar al ombudsman local los razonamientos para argumentar tal confidencialidad.

A su vez, la Comisión del Distrito Federal tendrá la facultad de realizar la calificación definitiva de la reserva en comento y solicitar que se le proporcione la información requerida la que recibirá la más estricta privacidad. (art. 60 LCDHDF)

En caso de que la autoridad haga caso omiso a los requerimientos de información y documentación realizados por el ombudsman el asunto será turnado a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal con el fin de que, en los términos de la ley aplicable en la materia, se inicie el procedimiento administrativo y se establezcan las sanciones respectivas. (art.144 RICDHDF)

Las sanciones que puede solicitar el ombudsman local para garantizar el efectivo cumplimiento de sus requerimientos son:

1. Apercibimiento. 2. Arresto. 3. Inicio de averiguación previa. 4. Multa. 5. Sanción económica. 6. Suspensión. 7. Amonestación. 8. Apercibimiento. 9. Inhabilitación temporal en el servicio público. 10. Destitución y 11. Ejercicio de acción penal.

Aunque no tiene carácter coercitivo, la Comisión de Derechos Humanos podrá rendir un informe especial por conductas de la autoridad que implique una dilación manifiesta en las labores de investigación por parte del ombudsman capitalino. (art. 63 LCDHDF)

5) De las pruebas

El quejoso podrá hacer valer aquellos medios de convicción que estime convenientes (siempre que se encuentren previstas como tales por el orden jurídico nacional), con el propósito de avalar la existencia de la violación a sus derechos humanos por parte de la autoridad o servidor público señalado como responsable. (art. 42 LCDHDF)

En tanto, la autoridad podrá presentar por su parte los medios de convicción que estime pertinentes para demostrar que los actos que se le imputan son falsos, o en caso de existir, fueron realizados apegados a derecho.

Finalmente, la Comisión practicará de oficio todas aquellas diligencias que considere necesarias con el propósito de contar con los elementos probatorios necesarios para el esclarecimiento de los hechos. (art. 43 LCDHDF)

6) De las medidas precautorias, de conservación y restitutorias

Conforme lo determina el numeral 117 del RICDHDF se entiende por medidas precautorias aquellas que son solicitadas "a la autoridad responsable para evitar la consumación irreparable de las violaciones a los derechos humanos reclamadas o la producción de daños de difícil reparación del quejoso o agraviado".

A su vez, el citado artículo establece que las medidas de conservación son aquellas solicitadas a la autoridad "para que las cosas permanezcan en el estado en el que se encuentran, evitando la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos denunciadas o la producción de daños de difícil reparación del quejoso o agraviado".

En tanto, el mismo precepto señala que las medidas restitutorias, tienden a "resarcir al quejoso o agraviado al estado en que se encontraba hasta antes de la consumación de las presuntas violaciones de los derechos humanos denunciadas o de la producción de daños de difícil reparación". En caso de ser ciertos los hechos y la autoridad niegue decretar la medida requerida, se hará constar en la recomendación que emita el ombudsman capitalino con el propósito de hacer efectivas las responsabilidades del caso. (art. 118 RICDHDF)

7) Causas de conclusión

El artículo 121 del RICDHDF determina que los procedimientos de investigación podrán concluir:

1. Por haberse solucionado durante el trámite.
2. Por incompetencia.
3. Por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos.
4. Por improcedencia.
5. Por desistimiento del quejoso o agraviado.
6. Por falta de interés del quejoso o agraviado.
7. Por conciliación.
8. Por un acuerdo de no responsabilidad.
9. Por recomendación.
10. Por una propuesta general.
11. Por un informe especial.

Propuesta de conciliación: Una vez que la queja es calificada como presunta violación de los derechos humanos, pero no se refiera a violaciones graves a tales prerrogativas el encargado de la tramitación del expediente presentará a la autoridad o servidor público señalado como responsable, un escrito en donde proponga de manera sencilla la solución del conflicto entre las partes, de ser aceptada se ordena el archivo del expediente. (art.127 RICDHDF)

Resuelta durante el procedimiento: Puede ser que la queja se solucione durante su tramitación interna en la Comisión de Derechos Humanos, ya sea porque la autoridad recapacitó o se resolvió el acto reclamado en favor del quejoso. (art. 121 f. I RICDHDF)

Acuerdo de no responsabilidad: Son resoluciones que traen como consecuencia declarar que la autoridad o servidor público denunciado no cometió algún acto considerado como violatorio de los derechos humanos o en su caso no se pudo acreditar de manera fehaciente dichas violaciones por lo que se dará la conclusión del procedimiento de queja. (art. 133 RICDHDF)

Recomendaciones: Son denuncias públicas en contra de una autoridad o servidor público que violó los derechos humanos del gobernado durante su trabajo, por tal razón, la Comisión local elabora una sugerencia a dicha autoridad para que restablezca al gobernado en el efectivo goce de sus derechos humanos. (art. 17 f. IV LCDHDF)

Las recomendaciones se caracterizan por ser:

1. Públicas: Para que la potestad moral del ombudsman capitalino sea fortalecida además de los informes que presenta anualmente es necesario que dichas resoluciones sean difundidas ampliamente entre la sociedad.

2. Autónomas: Dicha característica, se sustenta en que las recomendaciones emitidas por el ombudsman se basan exclusivamente en las evidencias y hechos que existan en el expediente queja, alejado en todo momento de injerencias externas a la institución.

3. Carecen de carácter vinculatorio: Es decir, no tienen obligatoriedad para la autoridad a la que va dirigida, por ello, los actos emitidos por las autoridades o servidores públicos no podrán ser objeto de suspensión, anulación o modificación alguna.

8) Las inconformidades

Las inconformidades se tramitarán mediante los recursos de queja e impugnación, conforme a lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El recurso de queja se substanciará en los siguientes casos:

I. Si durante el trámite de una queja la Comisión estatal provoca una omisión con perjuicio grave al quejoso, afectando con ello el resultado final de la misma.

II. Por la inactividad evidente de la Comisión local en la tramitación del expediente indagatorio. (arts. 55 y 56 LCNDH)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos resolverá en su caso:

1. Emitiendo una recomendación al organismo local para que enmiende tal situación.

2. Formulando el documento de no responsabilidad en favor del organismo estatal.

3. Dictando acuerdo de atracción de la queja para continuar el debido trámite de la misma. (arts. 59 y 60 LCNDH)

Por su parte, el artículo 61 LCNDH determina que el recurso de impugnación podrá interponerse en contra de:

I. Resoluciones de carácter definitivo adoptadas por una Comisión local.

II. Con relación al contenido de una recomendación emitida por la Comisión estatal, cuando a consideración del quejoso no repare la violación denunciada.

III. Por el inadecuado cumplimiento de la autoridad de una recomendación dictada por la Comisión local.

Posteriormente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá resolver sobre el recurso y lo podrá hacer:

1. Ratificando la resolución definitiva del organismo estatal.
2. Modificación de la recomendación.
3. Declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación.
4. Declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación local por parte de la autoridad estatal. (art. 66 LCNDH)

V. De los informes anuales y especiales

Cada año, el ombudsman local rendirá un informe de labores ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dicho informe, deberá de ser difundido ante la sociedad, además de ser publicado en la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (art. 22 f. VII LCDHDF)

En los informes anuales del ombudsman capitalino, se incluyen el número de quejas recibidas, el tipo de violación a los derechos humanos, formas de conclusión de las mismas, recomendaciones, autoridades responsables, acuerdos de no responsabilidad, programas especiales implementados dentro de dicho periodo, además de incluirse propuestas a las autoridades con el objeto de alcanzar una mayor observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal. (art. 57 LCDHDF)

Pero ante situaciones relevantes y graves en donde las actitudes u omisiones por parte de las autoridades o servidores públicos deriven en conductas dilatorias o en entorpecimiento de la labor del ombudsman capitalino, el titular de la Comisión distrital podrá presentar un informe especial ante la sociedad donde se exponga tal situación, así como el resultado de las indagatorias. (art. 63 LCDHDF)

VI. Régimen laboral del personal, patrimonio y presupuesto de la institución

El personal al servicio del ombudsman capitalino le son aplicables las disposiciones del apartado B artículo 123 de la Constitución Federal así como las contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en consecuencia acceden al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además, se determina que los servidores públicos que configuran la planta laboral de la Comisión local tendrán el carácter de trabajadores de confianza por la naturaleza propia de las funciones que ejercen. (art. 70 LCDHDF)

A su vez, el artículo 71 LCDHDF determina que la Comisión de Derechos Humanos contará con patrimonio propio, para ello, el ombudsman local elaborará un anteproyecto de presupuesto anual mismo que enviará de manera directa para el trámite conducente al titular de la secretaría encargada de ello, de tal manera, se garantiza un acceso más flexible y adecuado a los recursos necesarios para poder cumplir eficientemente con sus fines.

Es oportuno mencionar, el artículo publicado por Francisco Acuña titulado "El Ombudsman Capitalino de Bandazo en Bandazo", en el que dicho autor hace un análisis de algunas de las irregularidades presupuestales en las que ha incurrido la CDHDF, los gastos suntuarios

ejercidos y el alto costo que implica para el erario público cada queja presentada ante la institución local.⁽⁹⁷⁾

VII. Ocho años en cifras

Para conocer de manera más precisa al ombudsman capitalino es necesario no limitarnos en la estructura y funcionamiento de la institución distrital, es pertinente también adentrarnos en los resultados obtenidos en los últimos años de labores. De tal modo, tenemos que de la muestra en estudio (octubre de 1993 a agosto de 2001) la CDHDF recibió un total de 42 405 quejas que fueron calificadas bajo los siguientes conceptos de violación:

CALIFICACIÓN DE LAS QUEJAS⁽⁹⁸⁾

Presunta violación a derechos humanos	25 851	(60.96 %)
Incompetencia de la CDHDF	8 219	(19.38 %)
Inexistencia de violación a derechos humanos.	6 932	(16.47 %)
Sin posibilidad de calificar por falta de información del quejoso en los términos de los artículos 32 y/o 34 de la Ley de la CDHDF.	1 353	(03.19 %)
Total	42 405	(100.00%)

De las 42 405 quejas recibidas por el ombudsman local, fueron concluidas 42 354 bajo los siguientes rubros:

⁽⁹⁷⁾ *Videtur*. Acuña Llamas Francisco Javier. El Ombudsman Capitalino de Bandazo en Bandazo. en *El Mundo del Abogado*. año 5, número 45. México. 2003. p. 20.

⁽⁹⁸⁾ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Octavo Informe Anual. Editorial. CDHDF. México. 2001. p. 34.

TIPOS DE CONCLUSIÓN ⁽⁹⁹⁾

Por solución a la queja durante su tramitación	24 390	(57.59 %)
Por orientación al quejoso	6 348	(14.99 %)
Por incompetencia de la CDHDF	1 867	(04.41 %)
Por desistimiento del quejoso	1 085	(02.56 %)
Por acumulación	414	(00.98 %)
Por falta de interés del quejoso en la Continuación del procedimiento	3 778	(08.92 %)
Por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos	3 996	(09.43 %)
Por Recomendación	93	(00.22 %)
Por Acuerdo de No responsabilidad	29	(00.07 %)
Mediante procedimiento de conciliación	327	(00.77 %)
Por no haberse evidencias que permitan la Identificación del autor del acto violatorio de derechos humanos	27	(00.06 %)
Total	4 2324	(100.00%)

Ahora bien, las principales autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a los derechos humanos en la Ciudad de México son: "1. Gobierno del Distrito Federal. 2: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 3: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal". ⁽¹⁰⁰⁾

Por otra parte, los conceptos de violación a los derechos humanos invocados por los quejosos con mayor frecuencia fueron los siguientes:

⁽⁹⁹⁾ *Ibid.* p. 39.

TIPOS DE DENUNCIA ⁽¹⁰¹⁾

Deficiencias en la procuración de justicia	6175
Ejercicio indebido del servicio público	5497
Negativa o suspensión o prestación ineficiente del servicio público	3501
Violación a los derechos de los reclusos	3180
Lesiones	2420
Detención arbitraria	2045
Negativa al derecho de petición	1443
Robo	1435
Cohecho	922
Amenazas	751

Finalmente, tenemos que de octubre de 1993, año en el que inicia formalmente labores la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a agosto de 2001 se emitieron un total de 86 recomendaciones las que guardan el siguiente estado de cumplimiento:

RECOMENDACIONES. OCTUBRE DE 1993 A AGOSTO DE 2001 ⁽¹⁰²⁾

Recomendaciones emitidas	86
Totalmente cumplidas	67
Parcialmente cumplidas	13
No aceptadas	3
Aceptadas, sin prueba de cumplimiento	2
En tiempo de ser aceptada	1

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibid.* p. 35.

⁽¹⁰¹⁾ *Ibid.* p. 38.

⁽¹⁰²⁾ *Ibid.* p. 202.

Capítulo Quinto

Análisis de la Intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la Función Judicial Local

En la actualidad, algunos ombudsmen en el mundo detentan la facultad de intervenir ante presuntas violaciones a los derechos humanos por resoluciones decretadas durante la substanciación de un procedimiento judicial, dicha facultad resulta notoriamente controvertida.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ostenta una facultad administrativa comparable, cuyo argumento, se finca en una colaboración de funciones pero, ¿será en estricto sentido la CDHDF un ombudsman judicial similar al modelo sueco al ejercer tales atribuciones?, o bien, ¿nos encontramos ante una intervención o una colaboración de funciones?.

Diversos autores, argumentan que el ombudsman por su propia naturaleza debe mantenerse al margen de dichos temas, de lo contrario existiría violación a las garantías propias de la independencia judicial, la división de poderes, constitucionalmente consagrada, se vería quebrantada, las tareas propias del Consejo de la Judicatura no tendrían razón de ser y una serie de argumentos que precisan la polémica de la facultad fiscalizadora en comento.

I. Breves Referencias del Poder Judicial Nacional.

1) Concepto

Equivocadamente el Poder Judicial ha sido minimizado por algunos tratadistas hasta llegar, incluso, al grado de cuestionar su real naturaleza de poder estatal. A pesar de ello, con

independencia del sistema jurídico o político a que pertenezca, el Poder Judicial representa un elemento fundamental en la vida social de cada nación.

Así, para Guillermo Cabanellas el Poder Judicial es el "conjunto de órganos jurisdiccionales a quien está reservada competencia para conocer y resolver en juicios y causas entre las partes. El vocablo a que nos referimos puede entenderse con una doble significación, como lo expone brillantemente el maestro emérito don Ignacio Burgoa Orihuela al señalar que son dos los sentidos en los que se puede emplear la locución, por un lado un *orgánico* que se refiere a el conjunto de tribunales federales o locales, por el otro el *funcional* que implica la función que estos órganos desempeñan".⁽¹⁰³⁾

Debido a su natural importancia, el Poder Judicial reviste en los textos constitucionales que adquirieron vigencia en la historia de nuestro nación, una completa normatividad en sus dos ámbitos competenciales, es decir, de acuerdo a los requerimientos propios de un sistema federal y conforme a la distribución vertical de la función judicial se dispone la existencia, organización y funcionamiento de un Poder Judicial del fuero común en cada entidad federativa y de un Poder Judicial del fuero u orden federal para todo el país.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, dicho Poder, está integrado jerárquicamente por:

- I. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- II. El tribunal electoral.
- III. Los tribunales colegiados de circuito.
- IV. Los tribunales unitarios de circuito.
- V. Los juzgados de distrito.

⁽¹⁰³⁾ Citados por Carranco Zúñiga, Joel. El Poder Judicial. Editorial. Porrúa. México. 2001. p. 8.

VI. El Consejo de la Judicatura Federal.

VII. El jurado federal de ciudadanos.

VIII. Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal.

2) El federalismo mexicano

Nuestra nación desde 1824 acoge tal modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América. Algunos autores han argumentado que el federalismo en México "fue cosa extraña a nuestras instituciones políticas siendo su adopción una <<descentralización artificial del país>>. Lo cual no nos impide considerar que fue a través del federalismo como se logró la unidad institucional del país y aunque el desenvolvimiento ha sido precario, ha llenado una etapa importante de la vida nacional".⁽¹⁰⁴⁾

Nuestra Carta Magna consagra el sistema federal en su artículo 40 al determinar que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, establecida según los principios de esta ley fundamental".

Ahora bien, conforme a lo instituido en cualquier sistema federal se crea un método genérico de distribución de competencias entre el ente estatal y el federal. Así, el numeral 124 de la Constitución Nacional enuncia tal criterio al mencionar que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

⁽¹⁰⁴⁾ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial. Porrúa. México. 1999. p. 519.

"Esta distribución de competencia no otorga una mayor jerarquía a los órganos centrales. El sistema federal prevalece y se justifica constitucional y políticamente gracias al principio de igualdad que la Constitución establece entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros. Por eso, el sistema federal debe considerarse como una institución que organiza los poderes públicos".⁽¹⁰⁵⁾

Finalmente, el artículo 43 de la Constitución General señala las partes integrantes de la federación (entidades federativas) las cuales, revisten las siguientes notas distintivas:

"1. Son entes autónomos, y no libres y soberanos como indica la constitución, pues ello implicaría ser estados o países independientes.

2. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.

3. Cuentan con órganos de gobierno legislativo, ejecutivo y judicial.

4. Poseen un ámbito de actuación tanto por materia como por territorio.

5. Les corresponden todas las actividades no cedidas a la federación, ni reservadas a los municipios.

6. Los órganos locales de gobierno no tienen ningún nexo jerárquico con el gobierno federal, directa ni indirectamente.

7. La constitución federal les impone ciertas modalidades y limitaciones para su organización interior

⁽¹⁰⁵⁾ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial. Porrúa. México. 1980. p. 55.

8. Cuentan con constitución y leyes de carácter local.

9. Existe igualdad, para todas ellas, en cuanto a su naturaleza, derechos y obligaciones".⁽¹⁰⁶⁾

3) Garantías de la independencia judicial

Situarnos en las garantías y en la independencia del Poder Judicial es ubicarnos en la génesis misma del derecho. Desde épocas muy distantes; durante la época romana y el medievo la idea o concepción predominante suponía que el juez era un simple delegado o representante del soberano para cumplir el mandato real de administrar justicia a los súbditos.

En la actualidad, "la vida social es un constante choque de intereses, de pasiones y en general de derechos. La presencia del juez revela una larga evolución de la justicia para evitar que cualquier persona se haga justicia por su propia mano, pues la experiencia ha demostrado que es más fuerte el que domina y no el que tiene mejor derecho. La misión del juez es de armonía social y del normal establecimiento de las relaciones humanas".⁽¹⁰⁷⁾

De acuerdo a los principios establecidos en cualquier sociedad, las garantías de la independencia judicial revisten una importancia capital al representar un requisito *sine qua non* para asegurar en el marco de la división de poderes, el respeto irrestricto a los derechos humanos de los gobernados.

Es importante no dejar de precisar, que tales garantías no constituyen o configuran en modo alguno privilegios de carácter personal, por el contrario, representan en sí mismas una

⁽¹⁰⁶⁾ Martínez Morales, Rafael. *Op. cit.* p. 518.

protección a la alta función del cargo judicial y, en última instancia, un beneficio general para los ciudadanos.

Así para "la mayoría de los autores que intentan conceptualizar el sentido y el alcance de la independencia del P. J. recurren a dos nociones diferentes, pero en modo alguno opuestas. Para un primer sector, la independencia del P. J. debe definirse como <<sujeción a la ley>>; para esta concepción, independencia implica tanto como vigilancia del principio de legalidad o gobierno según las leyes. Un segundo sector ve la independencia desde un punto de vista subjetivo, calificándola como la ausencia de interferencias y de imposiciones".⁽¹⁰⁸⁾

A grandes rasgos, las principales garantías de la independencia judicial son:

I. Garantía funcional o de conciencia

De carácter inminentemente subjetivo, la garantía de conciencia reviste una importancia fundamental para la independencia del Poder Judicial. La mencionada cláusula, consiste en la libertad funcional del juez, quien de acuerdo a su probidad, honradez, honestidad, mesura y conocimientos ejerce para individualizar la ley al momento mismo de aplicar una resolución al caso o asunto en particular (norma - realidad).

II. Garantía de unidad judicial

Se refiere a que la ejecución de la potestad jurisdiccional de individualizar y hacer cumplir las leyes en un litigio corresponde exclusivamente al Poder Judicial. Dicha garantía, implica la idea

⁽¹⁰⁷⁾ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial. Porrúa. México. 1999. p. 518.

⁽¹⁰⁸⁾ Segovia, Juan Fernando. La Independencia del Poder Judicial. Editorial. Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos "Pérez Gulhou". Argentina. 1989. p. 151.

de unidad o monopolio judicial, la cual, dimana de la expresión misma de la división de poderes. A pesar de ello, "Interrumpe esta tradición la creación de tribunales administrativos residentes en el Poder Ejecutivo sin depender de él, como un nuevo sistema de justicia para llevar a cabo tal control, debido al nacimiento del célebre Consejo de Estado en Francia en el siglo XVIII".⁽¹⁰⁹⁾

Dichos tribunales "son llamados también, jurisdicciones administrativas especiales y órganos parajurisdiccionales {...} a pesar de la confusión con el contencioso, son generalmente conocidos como *tribunales de la administración*".⁽¹¹⁰⁾

En consecuencia, la confirmación positiva del monopolio judicial, cuenta con diversas excepciones. "Las principales son:

- a) escapa de la justicia ordinaria (y al monopolio judicial), el control de la responsabilidad política o juicio político, que queda a cargo del Congreso.
- b) para quienes aceptan su naturaleza judicial, la amnistía es una excepción al monopolio judicial, otorgada esta atribución al Congreso;
- c) lo mismo cabe decir del indulto, atribución exclusiva del presidente;
- d) una notable excepción a la unidad de jurisdicción la constituye el establecimiento de la justicia militar;
- e) finalmente, otra excepción cuya constitucionalidad, es discutida, es la de la justicia administrativa, igual que la delegación legislativa de facultades jurisdiccionales".⁽¹¹¹⁾

⁽¹⁰⁹⁾ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo, Editorial. F.C.E. México. p. 62.

⁽¹¹⁰⁾ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Cursos 3 y 4. Editorial. Oxford. México. 1999. p. 358.

III. Garantía económica

Consiste en el derecho a una remuneración adecuada o decorosa a la alta actividad profesional que desempeña el juzgador. Dicha garantía, reviste una importancia trascendente como estímulo a la persona y, en consecuencia, a la destacada función que desempeñan los juzgadores.

En el derecho constitucional positivo, la irreductibilidad de las remuneraciones de los juzgadores se consagra en el artículo 94 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al determinar que "La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo".

IV. Garantía de inamovilidad o estabilidad judicial en el cargo

Dicha garantía, consiste en que la movilidad del juez no depende del arbitrio, imposición o injerencia de algunos de los otros dos poderes, es decir, es el derecho que tiene el juzgador a permanecer en su cargo y, sólo ante las circunstancias establecidas exclusivamente en la ley poder ser removido, suspendido, trasladado o en su caso jubilado, en consecuencia, la garantía en comento implica o entraña una connotación de carácter condicional.

El artículo 94 párrafo décimo de la Constitución Federal, consagra el principio de inamovilidad al señalar que "Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en el término del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro".

No obstante, en 1994 "la sola implementación de la llamada reforma judicial constituyó un acto de autoritarismo, pues se destituyó a los ministros de la Suprema Corte que estaban en ejercicio y además redujo su número a solo once ministros, tal como hace años se estatúa".

(112)

4) Teoría de la división de poderes

La teoría de la división o separación de poderes es difundida ampliamente en el mundo por la publicación del libro "El Espíritu de las Leyes" (*De l'esprit Des Lois*) del franco Charles de Secondat Montesquieu. La teoría en comento, parte de la idea de que toda sociedad en la que exista concentración del poder en un órgano declinará en un abuso del mismo.

Para evitar ello, Montesquieu propugna la instauración de una descomposición en vectores del poder estatal para crear un sistema de pesos y contrapesos entre fuerzas antitéticas, con ello, se forjará un equilibrio dinámico que tendrá por objetivo tutelar la libertad del ser humano frente a la conducta de los gobernantes.

En el ordenamiento constitucional federal se consagra la separación de poderes en el numeral 49, al consagrar que:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo

(111) Segovia, Juan Fernando. *Op. cit.* p. 157.

(112) Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Editorial. UNAM. México. 1995. p. 153.

dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Pero, ¿acaso el Poder Legislativo únicamente emite normas generales de carácter obligatorio?, ¿el Poder Ejecutivo circunscribe su actividad a administrar?, ¿el Poder Judicial reduce sus tareas exclusivamente a la solución de intereses entre particulares? o ¿estaremos en presencia de un sistema rígido como el señalado por Montesquieu?. La siguiente tesis jurisprudencial responde con claridad tales cuestionamientos.

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.

“La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu

propio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta".⁽¹¹³⁾

Como se aprecia, la división de poderes carece de una aplicación rígida y mecánica como se estimaba en sus orígenes para adecuarse en la actualidad a las necesidades sociales. Por ello, no podemos hablar que la separación de poderes opere con límites inflexibles, precisos o tajantes.

Por ello, la separación en comento se debe de traducir en un principio armónico de colaboración y distribución de labores sin que ello implique que un órgano pueda invadir, o en su caso, desnaturalizar la actividad preponderante de cada poder.

En consecuencia, la división de atribuciones "todavía conserva su validez en cuanto a instrumento para evitar la concentración del poder de un solo órgano, ya que todavía se traduce

⁽¹¹³⁾ Semanario Judicial de la Federación. Instancia: Segunda Sala. Tercera Parte 151 – 156. página: 117. Amparo en revisión 2606/81. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de 4 votos
NOTA: Esta tesis también aparece en: Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, segunda tesis relacionada con la jurisprudencia 381. pág. 650.

en la distribución de atribuciones entre los diversos titulares de los propios órganos del poder a fin de que puedan funcionar como controladores recíprocos".⁽¹¹⁴⁾

II. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ¿Un Ombudsman Judicial?

1) Concepto de ombudsman judicial

El ombudsman en su vertiente judicial es un tema que guarda una escasa literatura en nuestro país. La institución jurídica en comento, posee amplias facultades de intervenir ante presuntas violaciones de los derechos humanos derivados de una resolución de carácter judicial, ejemplos de ombudsman con tales características los encontramos en Suecia y Finlandia.

Héctor Fix, señala que "con la denominación de Ombudsman Judicial se pretende designar a una institución de carácter genérico, protectora de los particulares frente a las autoridades administrativas, pero con la atribución de fiscalizar la conducta de los integrantes del Poder Judicial. En otras palabras, se refiere a un organismo con poderes (funciones) de fiscalización (y también de colaboración, aún cuando estas últimas no hayan sido plenamente comprendidas) con los jueces y tribunales, todo ello en beneficio de los justiciables e, indirectamente, del mismo Poder Judicial".⁽¹¹⁵⁾

2) Origen

El ombudsman en su modalidad judicial surge en Europa, concretamente en Suecia, nación en la que dicha institución ejerce una amplia vigilancia de los tribunales tanto administrativos como

⁽¹¹⁴⁾ Fix Zamudio, Héctor. Breves Reflexiones sobre la Defensa Constitucional en México. Editorial. CNDH. México. 1993. p. 333.

judiciales. El campo de acción de la actual institución sueca se configuró de manera más precisa después de algunas modificaciones introducidas en 1981 a la Ley de Instrucción para los Ombudsman Parlamentarios de 1975. ⁽¹¹⁵⁾

Así, el ombudsman en Suecia constituye en nuestros días un cuerpo colegiado conformado por cuatro ombudsman, el primero de ellos, funge como titular de la institución en su conjunto, haciéndose cargo de las principales cuestiones relacionadas con la administración local y de la publicidad de los documentos públicos.

Por su parte, el segundo ombudsman (el denominado judicial) le corresponde conocer sobre la supervisión de la administración de los tribunales superiores, los cuerpos policíacos, los asuntos relacionados con el ámbito del ombudsman parlamentario y las misivas que contengan una solicitud o petición poco clara.

El tercer ombudsman, se encarga de las fuerzas armadas, es decir, del servicio nacional fuera de combate y de otros casos relacionados con el ministerio de defensa. Por último, el cuarto fiscaliza los ámbitos impositivos y de seguridad social.

Pero, ¿qué acontece con la fiscalización ejercida por el ombudsman judicial a los tribunales?, un juez sueco expresó: "Hemos crecido en este sistema. Ninguno de nosotros ha conocido otro. Estamos acostumbrados al concepto que supone el Ombudsman. Si nos topáramos con él por primera vez tal vez nos haría sentir incómodos. Pero, tal como están las cosas, dudo que cualquier juez sueco piense que pierde algo de su independencia cuando el Ombudsman inspecciona su trabajo". ⁽¹¹⁷⁾

⁽¹¹⁵⁾ Fix Zamudio, Héctor. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México en Ombudsman Judicial. Editorial. CNDH. México. 1993. p. 191.

⁽¹¹⁶⁾ Consultada en Maiorano, Jorge Luis. El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. Op. cit. p. 1130.

⁽¹¹⁷⁾ Gellhorn Walter citado por Carpizo. Derechos Humanos y Ombudsman. Op. cit. p. 58.

3) ¿Por qué se justifica un ombudsman con tales características?

El 23 de junio de 1993, la Comisión Nacional de Derechos Humanos organizó la "Conferencia Internacional sobre el Ombudsman Judicial" en la que se analizó, con profundidad, la relación entre el ombudsman y el Poder Judicial conforme a la experiencia de los países representados en dicha Conferencia. ⁽¹¹⁸⁾

Del estudio de las ponencias, podemos precisar los motivos que justifican la existencia del ombudsman en su modalidad judicial, por ejemplo:

I. El notable y rápido crecimiento de la carga de trabajo del Poder Judicial propicia que los procedimientos se caractericen en la mayoría de los casos por su lentitud.

II. Resulta excesivo el costo para los particulares seguir la substanciación de un juicio.

III. La falta de certidumbre o confianza de los ciudadanos en los órganos de impartición de justicia.

Ante ello, los partidarios del ombudsman judicial esgrimen diferentes argumentos en defensa de la implementación de dicha figura jurídica, los cuales, podemos agrupar de la siguiente manera:

I. El ombudsman judicial jamás podrá ser conceptualizado como un estorbo de la acción judicial, por el contrario, su función es de naturaleza conciliadora, de colaboración o complementación y nunca como duplicador de funciones.

⁽¹¹⁸⁾ Véase. Comisión Nacional de Derechos Humanos. El Ombudsman Judicial. Editorial CNDH. México. 1993.

II. Para el ciudadano común, el ombudsman judicial representa una institución cercana a su realidad, por ello, la fiscalización independiente o ajena que realiza de los tribunales connota su amplia confiabilidad e imparcialidad.

III. La mejor garantía con la que cuenta el Poder Judicial para no ver afectada su independencia es la naturaleza misma de las recomendaciones, porque éstas, son meras sugerencias éticas sin carácter vinculatorio, es decir, se encuentran desprovistas de obligatoriedad para quienes va dirigida, por ende, no obliga a nadie para su cumplimiento el juez podrá determinar si la toma o no, en última instancia, será la autoridad judicial quien decidirá su validez en el ámbito de las labores propias de su encargo.

IV. En los sistemas jurídicos en donde se ha implementado un ombudsman en dicha modalidad la independencia y la autonomía del Poder Judicial se encuentra plenamente garantizada.

4) ¿Es la CDHDF un ombudsman judicial?

Para responder tal interrogante es necesario precisar previamente la manera en que opera en la práctica la fiscalización del ombudsman judicial ante los tribunales. Dicha función, se centra principalmente en dos aspectos a) respecto de la conducta y resoluciones de los juzgadores b) con relación a la legitimidad procesal del ombudsman para interponer o substanciar instancias judiciales.

Así, el ombudsman judicial sueco cuenta con la facultad de supervisar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y la Suprema Corte Administrativa, además ejerce una amplia supervisión de los jueces inferiores a quienes puede criticar por todas las resoluciones que emitan, a su vez, este tipo de ombudsman frecuentemente practica visitas a los tribunales con el objetivo de fiscalizar o supervisar el buen funcionamiento de los mismos, las conclusiones a

las que llegan sus inspecciones lo han llevado incluso, a sugerir reformas legislativas en la materia.

El ombudsman en dicha modalidad cuenta con una amplia legitimación procesal para interponer o promover ciertas instancias judiciales tendientes a una protección más completa de los derechos fundamentales, por ejemplo, en caso que el ombudsman considere que una disposición legal es violatoria de los derechos humanos de los particulares puede ejercer ante ella acción de inconstitucional para que sea declarada como nula.

A su vez, el ombudsman puede ejercer acción penal de manera directa e imponer multas a los funcionarios, la Ley de Instrucción para los *ombudsman* Parlamentarios de 1975 señala en su artículo décimo "los Ombudsman deben adoptar las medidas de investigación necesarias para el examen de las demandas y otros asuntos. Las autoridades y funcionarios deben de dar a los *ombudsman* la información y asistencia que ellos soliciten. Los *ombudsman* pueden imponer una sanción que pueda elevarse hasta un límite de 1,000 coronas, en apoyo de sus peticiones de explicaciones o de información".⁽¹¹⁹⁾

Conforme a lo expuesto, ¿será la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal un ombudsman judicial al tener competencia sólo para intervenir ante presuntas violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados por resoluciones administrativas emanadas durante la substanciación de un procedimiento judicial?

La respuesta es no, el ombudsman capitalino carece de las amplias facultades de fiscalización de la función judicial como las ejercidas por los ombudsman de Suecia y Finlandia, la Comisión distrital tampoco ostenta la característica legitimación procesal con la que cuentan los ombudsman citados.

⁽¹¹⁹⁾ Aguilar. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman). *Op. cit.* p. 30.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

1) Denominación y objeto

Corresponde el turno de analizar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como verdadero medio administrativo de control de los órganos judiciales en la capital del país.

Así, tenemos que existen diversas denominaciones para designar a dicho cuerpo u órgano colegiado, como por ejemplo, en otras naciones es llamado consejo de la magistratura, consejo supremo judicial, consejo judicial entre otras denominaciones.

"Al revisar los antecedentes del texto constitucional se aprecia que el vocablo "judicatura" no había sido utilizado comúnmente por nuestra Carta Magna, sino hasta la reforma de diciembre de 1994 cuando se incorpora al texto constitucional.

La raíz etimológica de la expresión judicatura probablemente provenga del latín medieval "*iudicatura-ae*", derivado del "*iudicatus-us*" calidad del juez".⁽¹²⁰⁾

Así, siendo el sábado 31 de diciembre de 1994 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto constitucional por el cual se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Por lo que respecta a las atribuciones constitucionales y legales de dicha institución, se encuentran determinadas en la fracción II de la Base Cuarta del artículo 122 constitucional y en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, estableciendo

⁽¹²⁰⁾ Carranco. *Op. cit.* p. 9.

expresamente en ambos ordenamientos, la administración, vigilancia y disciplina de los órganos judiciales que integran la impartición de justicia en la Ciudad de México.

2) Integración y funcionamiento

Las facultades indicadas se ejercen a través de: a) el pleno del Consejo, b) el presidente, c) las comisiones del Consejo d) los consejeros e) la secretaría general y f) la coordinación administrativa. (art. 6 RICJDF)

I. Pleno. El requisito indispensable para que el Consejo sesione en pleno es que por lo menos estén presentes cinco de sus consejeros. El pleno del Consejo, sesionará en forma ordinaria (por lo menos cada 15 días) o extraordinaria (convocada por su presidente o por lo menos dos consejeros).

Dichas reuniones de trabajo estarán presididas por el titular del Consejo (el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal) siendo éstas generalmente privadas y excepcionalmente públicas dependiendo de la naturaleza del asunto a tratar; para la validez de las reuniones, es necesario la presencia de por lo menos cinco consejeros y del presidente o de quien lo supla. (arts. 21 y 24. RICJDF)

II. Presidente. Las principales atribuciones del titular del Consejo de la Judicatura son la representación legal de dicho organismo, la práctica de visitas administrativas de inspección a las salas y juzgados, presidir el pleno y sus comisiones así como dar trámite a los asuntos del cuerpo colegiado en comento. (art. 202 LOTSJDF)

III. Comisiones. Para que dicho cuerpo colegiado actúe mediante comisiones, es necesario que el pleno faculte a uno o más de sus consejeros para realizar algún encargo o encomienda inherente a las funciones propias del Consejo.

Las citadas comisiones, podrán tener el carácter de permanentes o transitorias, con facultades decisorias o de instrumentación. (art. 9 RICJDF)

IV. Consejeros. El Consejo de la Judicatura local, conforme a un principio de pluralidad, estará integrado por siete consejeros, a saber: I. el titular del Tribunal Superior de Justicia local. II. un magistrado. III. un juez de primera instancia IV. un juez de paz. IV. dos consejeros nombrados por la Asamblea Legislativa y VI. uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. (art. 196 LOTSJDF)

Los consejeros, permanecerán en su encargo cinco años y gozarán de las garantías propias de función administrativa que desempeñan, serán sustituidos, de manera escalonada y sin posibilidad de reelección alguna.

A los citados funcionarios, se les asignaran semanalmente las quejas por orden alfabético, de manera equitativa, por el número de expediente y de forma progresiva para su debida tramitación y su respectiva resolución. (art. 197 LOTSJDF)

Conforme a los principios de independencia e imparcialidad que rigen las funciones propias del Consejo de la Judicatura, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal señala en su numeral 198 ciertas limitantes aplicables a los consejeros al determinar que tales funcionarios "no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patrono abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales del Distrito Federal.

No podrán ser consejeros las personas que hayan ocupado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación".

V. Secretaría General. El titular de la oficina dirigirá las funciones de la misma conforme a las instrucciones que por acuerdo del Consejo le sean comunicadas. La Secretaría en comento, se encuentra conformada con un mínimo de tres secretarios auxiliares y dos secretarios actuarios además del personal de apoyo necesario.

Dentro de las principales funciones de la Secretaría General se encuentran autorizar y dar fe a los actos del pleno, del presidente y de los consejeros así como intervenir en la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios y el asentamiento en los expedientes de las certificaciones que le sean requeridas. (art. 35 RICJDF)

VI. Coordinación. Conforme al artículo 38 del RICJDF le corresponde a dicha unidad "desempeñar las funciones administrativas relacionadas con la planeación, programación, organización, dirección, control y manejo de los recursos humanos, financieros, materiales, de informática y de toda índole, que tengan por objeto proporcionar los servicios necesarios para el óptimo funcionamiento del Consejo, conforme al presupuesto respectivo y a los lineamientos fijados por el Pleno".

En tanto, el numeral 201 fracción XI de la LOTSJDF determina la facultad de control y vigilancia del Consejo de la Judicatura ante las Salas y Juzgados judiciales mediante la ejecución de visitas administrativas de inspección cada tres meses, las que se desarrollarán de la siguiente manera:

I. El pleno dictaminará una visita de inspección ordinaria, al tener noticia de haberse cometido alguna presunta falta administrativa en el Tribunal Superior de Justicia o en el propio Consejo de la Judicatura.

II. El visitador, informará al titular de la Sala o Juzgado en donde se practicará la visita para que se establezca el aviso en los respectivos estrados, con una anticipación no menor de 15 días, con el objeto de recabar al momento de la visita quejas y denuncias por parte de las personas que hayan sufrido una presunta afectación a sus derechos. Dicho aviso, podrá omitirse tratándose de recabar un medio de prueba dentro de la substanciación de una queja administrativa o de un procedimiento oficioso.

III. Tanto la persona con la que se entienda la diligencia como el personal que labore en el área de inspección estarán obligados a otorgar las facilidades necesarias para practicar la inspección administrativa que ha sido ordenada, en caso contrario, se hará del conocimiento del pleno del Consejo de la Judicatura.

IV. En la elaboración del acta de visita se asentará: 1. fecha y lugar en la que se elabora. 2. nombre y apellidos de la persona con quien se entiende la visita. 3. las irregularidades que se perciban. 4. hora en que inicia y concluye la visita y las firmas tanto del visitador y de la persona con quien se entendió la diligencia, en caso de negativa para firmar el acta en comento, se asentará tal situación en el acta respectiva y se recabará, en consecuencia, la firma de dos testigos de asistencia.

V. En caso de visitas generales se verificarán los libros y registros, para posteriormente, establecer las observaciones del visitador, y en su caso, las que desee asentar la persona con la que se entienda la inspección.

A su vez, el procedimiento administrativo de queja se encuentra establecido para determinar la responsabilidad en que incurran los servidores públicos de la administración pública del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Tales quejas, serán recibidas y turnadas para su debida integración por orden alfabético equitativamente y mediante el número de expediente y en forma progresiva a cada consejero, ya sea, para su resolución o para la elaboración del proyecto respectivo.

Es importante, precisar que para la debida aceptación y tramitación de la queja es necesario que verse la materia de la misma sobre aspectos de carácter administrativo y nunca de naturaleza jurisdiccional.

El artículo 280 de la LOTSJDF determina que tienen "acción para denunciar la comisión de faltas de los servidores públicos de la administración de justicia del Distrito Federal:

- I. Las partes en el juicio en que se cometieren;
- II. Las personas o corporaciones a quienes se les haya desconocido esa calidad en los casos de la fracción V del artículo 288 de esta Ley;
- III. Los abogados patronos de los litigantes en los casos de responsabilidades provenientes de hechos u omisiones cometidas en el juicio que patrocinen, siempre que tengan título legalmente expedido y registro en la Dirección General de Profesiones;
- IV. El Ministerio Público en los negocios en que intervenga;
- V. Los Jueces de lo Familiar en los negocios de su competencia o en aquellos relacionados directamente con los mismos o que afecten los intereses de los incapaces; y

VI. Las asociaciones de abogados registradas previamente en el Tribunal Superior de Justicia”.

En tanto, el precepto 199 fracción VI de la LOTSJDF señala las formalidades que deberán de revestir las resoluciones decretadas por el Consejo de la Judicatura, las cuales, tendrán que constar en acta y estar firmadas por los consejeros que intervinieron en ella y ante la presencia del secretario del consejo quien dará fe.

Finalmente, se precisa que ningún consejero podrá abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes durante la discusión del asunto a decidir.

3) De sus facultades

El artículo 201 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal especifica las facultades del Consejo de la Judicatura local, las cuales, podemos agruparlas principalmente en tres categorías:

a. De organización administrativa

1. Mediante la emisión de acuerdos generales el Consejo de la Judicatura fijará los lineamientos conforme los cuales se cumplan eficazmente sus funciones. (I)
2. Con el objetivo prioritario de mejorar la impartición de justicia en la Ciudad de México, el Consejo elaborará su propio presupuesto y el de todos los órganos judiciales de jurisdicción local. (IX)
3. Conceder u otorgar las licencias que procedan por causa justificada de hasta tres meses sin percepción de sueldo. (XVII)

4. Establecer anualmente, los modelos de esqueletos que se utilizarán en los Juzgados de Paz, así como supervisar la impresión y distribución de los mismos. (XVIII)

5. Fijar el monto respectivo que por razón de cuantía deberán de conocer los Juzgados Civiles de Paz. (XIX)

6. Por medio de la comisión, que para el efecto se conforme, ejercer las facultades administrativas relacionadas con el manejo de los recursos de toda índole que correspondan al propio Consejo de la Judicatura y a los órganos judiciales locales. (XX)

7. Elaborar y divulgar la información estadística relevante para fines informativos, o bien para el seguimiento, control y evaluación de los asuntos, determinando las modalidades de acceso a la misma. (XXI)

8. Establecer las medidas oportunas para la organización y funcionamiento de la Oficialía de Partes. (XXII)

9. Fijar las directrices generales de las condiciones de trabajo de los servidores públicos judiciales de base. (XVI)

10. Velar para el debido cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas relacionadas con los activos y demás recursos materiales a su cargo. (X)

b. Designación

11. Autorizar a las personas que ejercerán los cargos de auxiliares de la administración de justicia. (XXIII)

12. Designar al Director del Archivo Judicial del Distrito Federal, Director de la Oficina de los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, Jefe de la Unidad de Trabajo Social, Titular de la Biblioteca, y Director de la Oficialía de Partes Común. (XIV)

13. Nombrar a un Secretario General, para otorgar fe a los acuerdos adoptados en las sesiones así como al personal técnico y de apoyo. (XIII)

14. Designar a los jueces locales así como fijar la adscripción de jueces y magistrados. (III)

15. Emitir su opinión respecto a las designaciones y ratificaciones de magistrados realizadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. (II)

16. Nombrar al Jurado que se integrará para el examen que sustenten los aspirantes a desempeñar los cargos de peritos en los asuntos que se tramiten ante el Tribunal Superior de Justicia. (XIII)

17. Designar a los servidores públicos judiciales de base y de confianza, cuyo nombramiento no se encuentre reservada a la autoridad judicial. (XV)

c. Disciplina y vigilancia

18. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones sobre la carrera judicial, así como otorgar su aprobación a los planes y programas del Instituto de Estudios Judiciales. (V)

19. Ya sea por sí, o mediante solicitud del pleno del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo resolverá sobre la remoción de jueces y magistrados. (IV)

20. Ordenar, por medio del titular del Consejo de la Judicatura, cuando se haya ejercido acción penal en contra de un magistrado o juez en el ejercicio de su cargo o con motivo de éste, que sea puesto a disposición del juez que conozca del asunto. En su caso, el Consejo podrá establecer las medidas cautelares necesarias para evitar que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. (VII)

21. Solicitar a los integrantes del Consejo de la Judicatura el cabal cumplimiento de sus obligaciones y en su caso fincar la responsabilidad en que incurran ante la falta de observancia de los mismos. (VIII)

22. Fiscalizar el adecuado funcionamiento de salas y juzgados mediante la realización de visitas administrativas ordinarias. (XI)

23. Conocer y substanciar las quejas que no sean de carácter jurisdiccional presentadas en contra de actos u omisiones de magistrados, jueces, miembros del propio Consejo de la Judicatura y demás servidores públicos y, en su caso, imponer la medida disciplinaria correspondiente. (VI)

4) Relaciones entre el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y la CDHDF

Llega el momento de analizar las relaciones que guardan el Consejo de la Judicatura y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a partir de 1994, año en el se creó el órgano administrativo de control interno de la función judicial local. Conforme a la investigación realizada, de los últimos cinco informes de labores de la CDHDF de (1996 - 2000) se desprende que se iniciaron a instancia del ombudsman capitalino 120 procedimientos administrativos ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, la calificación y distribución de los mismos por año es el siguiente:

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL

Año	1996	1997	1998	1999	2000
Resolución absoluta	18	9	2	2	2
Acuerdo de improcedencia	18	5	0	3	7
Resolución condenatoria	24	4	4	2	2
En trámite	5	1	5	4	3
Total	65	19	11	11	14

Es común, que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal al emitir una recomendación en la materia, solicite al Consejo de la Judicatura local iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios a los que se refiere en la recomendación. Resulta interesante destacar, conforme a los datos obtenidos, que los procedimientos disciplinarios solicitados por el ombudsman capitalino al Consejo de la Judicatura cuentan con una escasa efectividad, la cual, es del 35. 29%.

IV. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Función Judicial Local

1) Fundamentación jurídica

La facultad que detenta el ombudsman capitalino para intervenir ante presuntas violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados por resoluciones administrativas emanadas

durante la substanciación de un procedimiento judicial tiene su fundamento en el artículo 102 apartado B párrafo primero de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de 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 de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

El criterio expuesto determina que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus similares estatales no podrán conocer de asuntos de naturaleza jurisdiccional pero, los organismos locales si tendrán competencia con relación a los asuntos de naturaleza administrativa del Poder Judicial de las entidades federativas.

En tanto, el artículo tercero de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal determina:

“La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo-, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal”.

A su vez, el numeral 18 de la misma Ley establece: “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no podrá conocer de los casos concernientes a: II. Resoluciones de carácter jurisdiccional”.

Ahora bien, conforme al artículo 19 LCDHDF se deberá de entender por resoluciones de carácter jurisdiccional:

I.- Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia.

II.- Las sentencias interlocutorias que emitan durante el proceso.

III.- Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y

IV.- En materia administrativa, los análogos señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo”.

Es evidente uno de los problemas a los que se enfrenta el ombudsman capitalino y sus similares de las entidades federativas son las constantes fricciones con los órganos de impartición de justicia por la falta de una delimitación que determine con precisión qué se debe de entender por un acto jurisdiccional de fondo y qué por un acto meramente administrativo.

En particular, la Exposición de Motivos para la creación de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dicta, a criterio del legislador local, la distinción entre los actos administrativos y las resoluciones jurisdiccionales de fondo, “entendiéndose por éstas las que materialmente resuelven controversias aplicando la ley a casos concretos o que implican una

valoración y determinación jurídica o legal, con independencia de la naturaleza y de la materia de competencia del órgano que las dicte".

Sin embargo, a pesar del cuidado con la que se ha tratado de delimitar el campo de acción del ombudsman capitalino con relación a la actividad administrativa del Poder Judicial local, aún no existe una delimitación que goce de un consenso generalmente aceptado. En todo caso, es preciso señalar que dicha distinción debería provenir del propio Poder Judicial.

En España, un debate muy similar se presentó ante los constantes roces entre el Poder Judicial y el Defensor del Pueblo ante la falta de un acuerdo generalizado sobre la división estricta entre la actividad administrativa y la jurisdiccional de los tribunales.

Ante dicha discusión, el propio Consejo General del Poder Judicial español en su Memoria 1984 referente a las relaciones establecidas con el Defensor del Pueblo manifestó: "La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y su reglamento, fieles al principio constitucional de independencia del Poder Judicial, ha cuidado [...] de evitar una injerencia atentatoria a esa independencia que se efectuaría si se equipara a la administración de justicia a otras administraciones públicas en sus relaciones con el Defensor del Pueblo lo que, en definitiva, se traduciría en una intervención [...] en el Poder Judicial. Así pues, el Poder Judicial tiene un tratamiento privilegiado de inmunidad o exención frente al Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo no "supervisa" la administración de justicia".⁽¹²¹⁾

¿Acaso no sería deseable considerar la experiencia positiva que aportan otras naciones en este sentido? Consideramos que sí, ya que de este modo evitaríamos caer en constantes

⁽¹²¹⁾ Gil - Robles y Gil – Delgado, Alvaro. La Aportación de la Institución del Defensor del Pueblo al Mejor Funcionamiento de la Administración de Justicia. en Ombudsman Judicial. CNDH. México. 1993. p. 95.

controversias que traen como consecuencia crear un estado de incertidumbre jurídica al ciudadano común.

Una solución alternativa la proporciona Carlos Hidalgo Riestra, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco al establecer "como principal tesis que las comisiones de derechos humanos deben intervenir para señalar los desvíos de autoridad que se cometan, y no sobre aquellos actos jurisdiccionales o administrativos que están regulados en normas expresas y cuya inobservancia puede combatirse mediante los recursos conducentes o a través del Juicio de Amparo. En base a lo anterior, formula las siguientes conclusiones:

- 1.- El ombudsman no puede intervenir en cuestiones jurisdiccionales de los Poderes Judiciales estatales, porque lo excluye expresamente el artículo 102 apartado B) del Pacto Federal.
- 2.- Resulta ajeno al acto administrativo, toda aquella pretensión o toda conducta omisiva del personal del Poder Estatal Judicial, en tanto que esos actos u omisiones no sean consecuentes con el antecedente, el motivo, el trámite y el fin del proceso.
- 3.- El Ombudsman no debe intervenir a propósito de actos jurisdiccionales ni de los verdaderos administrativos".⁽¹²²⁾

a) Antecedentes de la facultad de fiscalización administrativa del poder judicial por parte del ombudsman en el ámbito federal

La facultad que ostenta la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con relación a los tribunales tiene como antecedente inmediato la atribución que detentaba la Comisión

⁽¹²²⁾ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Derechos Humanos y Justicia Penal. Editorial. CDHEM. México. 1994. p. 20.

Nacional de Derechos Humanos (y que de cierto modo prevalece en el ámbito local) con relación al Poder Judicial de la Federación.

Analicemos el antecedente en comento, antes de la constitucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1992, el Reglamento Interno de la institución federal señalaba como limitación a su competencia intervenir "en sentencias definitivas y en aspectos jurisdiccionales de fondo" (art. 4) fincada en dicha disposición, el ombudsman nacional formuló y dirigió diversas recomendaciones al Poder Judicial.

La reacción de los jueces no se hizo esperar, muchos de ellos se opusieron en reiteradas ocasiones a contestar o cumplir con las recomendaciones emitidas por el ombudsman nacional, el presidente de la CNDH Jorge Carpizo señaló:

"No puede negarse que aún existen autoridades insuficientemente comprensivas a la causa de los Derechos Humanos {...} como sucede con algunos jueces que alegan que por no ser la Comisión parte en el juicio, no se le entregan copias de los documentos que solicita".⁽¹²³⁾

A pesar de la exhortación las fricciones continuaron, ante ello, el titular de la Comisión Nacional manifestó:

"Existen algunos miembros de los poderes judiciales {...} que no nos auxilian proporcionándonos la información que nos es indispensable para poder cumplir con nuestras funciones. Sus argumentos van desde que no es su obligación hasta que la Comisión Nacional no es parte en el proceso; parecería que ignoran qué es un *Ombudsman* y que no les interesa la estricta

⁽¹²³⁾ CNDH. Seis Años de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Voz de sus Presidentes. Editorial. CNDH. México. 1996. p. 16.

aplicación de la ley. Esos juzgadores no están cumpliendo con sus responsabilidades y están dificultando que esta Comisión Nacional lleve a cabo las que le corresponden".⁽¹²⁴⁾

Posteriormente, al momento de constitucionalizar al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, se estableció en la Constitución Federal que dichos organismos "conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos".

Pero he aquí la doble vertiente, el organismo nacional encuentra vedada su competencia para supervisar los actos y resoluciones administrativas del Poder Judicial de la Federación. Pero, los organismos estatales conservan la citada facultad con relación a la función judicial local, lo interesante de ello, se finca en que la señalada competencia es compartida en "segunda instancia" con la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante la potestad revisora del organismo federal sustentada en el recurso de queja y de impugnación y por la denominada "facultad de atracción" artículos 56, 60 y 61 de la LCNDH, respectivamente.

El artículo 8 LCNDH reafirma tal aseveración al determinar que "En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo".

Diversos comentarios se suscitaron en contra de la referida disposición connotándola de discriminatoria de la función judicial local, incluso, se continuó con reticencia a coadyuvar con la

⁽¹²⁴⁾ *Ibid.* p. 36.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el ombudsman nacional, Jorge Madrazo Cuellar afirmó:

"Es de lamentar que sea precisamente en el área de los poderes judiciales del fuero común donde la Comisión Nacional haya encontrado resistencia a su trabajo. Enfáticamente declaramos que así como la Comisión nunca ha intervenido en asuntos jurisdiccionales de fondo, porque cree y respeta este límite constitucional, así tampoco declinará, ni un ápice la facultad que la Ley le confiere para conocer de asuntos administrativos y de procedimiento de dichos órganos judiciales de las Entidades Federativas". ⁽¹²⁵⁾

Pero, ¿cuáles son los argumentos que fundamentan la exclusión de la competencia del ombudsman nacional en los actos administrativos del Poder Judicial de la Federación, cuando dicha situación no acontece con los organismos protectores de los derechos humanos en el ámbito local?

Jorge Carpizo Macgregor nos explica que "realmente dicha exclusión se debe a que el Poder Judicial Federal así se lo solicitó expresamente al presidente de la República, manifestando los siguientes argumentos:

a) Que en México, el Poder Judicial Federal tiene una doble vertiente: como poder de la Federación y como Poder del Estado federal, al poseer la facultad de interpretar la constitución en última instancia, y por ello se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación; que, en consecuencia, ningún órgano le puede indicar cómo actuar, aunque sólo se trate de recomendaciones;

⁽¹²⁵⁾ *Ibid.* p. 45.

b) Que el Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se encuentra bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

c) Que el régimen de inspección por parte de los ministros es ya de por sí una especie de *Ombudsman* judicial que se encuentra dentro de ese propio poder". ⁽¹²⁶⁾

La petición del Poder Judicial de la Federación fue considerada en la exposición de motivos del proyecto del titular del Poder Ejecutivo al determinar:

"Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho, las instituciones de Derechos Humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia, en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones". ⁽¹²⁷⁾

b) La situación particular del ombudsman capitalino

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal franqueó por una situación comparable a la experimentada por su similar nacional lo que motivo que el ombudsman local declarará durante su primer informe anual de labores: "Pero no todo ha sido apoyo {...} hemos encontrado una inexplicable renuencia en el Poder Judicial. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no desistirá de ejercer plenamente sus atribuciones constitucionales y legales en

⁽¹²⁶⁾ Carpizo. Derechos Humanos y Ombudsman. *Op. cit.* pp. 95 – 96.

⁽¹²⁷⁾ H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Crónica de la Reforma al Artículo 102 Constitucional. Editorial. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1992. p. 33.

materia de violaciones a derechos humanos cometidas por los órganos de impartición de justicia en los términos que establece nuestra Ley".⁽¹²⁸⁾

Durante el mismo acto y con motivo del incumplimiento de la recomendación 10 / 94 dirigida al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el ombudsman capitalino, Luis de la Barreda Solórzano declaró: "La CDHDF sí tiene competencia para conocer e intervenir en casos violatorios a los derechos humanos en los ámbitos administrativo y procedimental del Poder Judicial en esta entidad, lo cual encuentra su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución y en el 6 de la Ley que rige a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal".⁽¹²⁹⁾

c) Análisis de la problemática toral de su origen

Ciertamente, las relaciones entre el Poder Judicial (en sus dos vertientes) y los organismos protectores de los derechos humanos no han sido fáciles pero ¿por qué la razón de ello?, ¿por qué al ombudsman en nuestro país se le cuestiona constantemente su facultad de supervisar la función administrativa del Poder Judicial cuando en otras naciones al parecer no existe dicha situación?

Como lo hemos señalado, el ombudsman es una institución meramente sueca que fue incorporada como tal en la constitución de aquel país en 1809, pero de la que existen antecedentes desde el siglo XVI con la figura del Gran "Senescal" quien contaba con la atribución de denunciar ante el monarca las anomalías que se presentaran en la administración judicial.

⁽¹²⁸⁾ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Primer Informe de Labores. 1993 – 1994. Editorial. CDHDF. México. 1994. p. 3.

⁽¹²⁹⁾ *Ibid.* p. 6.

Más de un siglo tuvo que pasar para que otra nación incorporara entre sus instituciones al ombudsman. Finlandia lo hizo en 1919 adoptando al ombudsman con todas las características propias de su similar sueco. Resulta lógica dicha situación, si consideramos que no sólo la vecindad geográfica influyó para ello, sino que además debemos recordar "que dicho país fue parte integrante del reino de Suecia durante seis siglos, hasta que en 1809 fue cedida al Imperio Zarista de Rusia. [...] No obstante aquella anexión, su orden jurídico, – tanto público como privado – guardó profundas vinculaciones con el régimen sueco; ello, a causa de la denominación en los tiempos de Carlos XII y Gustavo III".⁽¹³⁰⁾

Así, "por largo tiempo, los Ombudsman de Suecia y Finlandia eran los únicos en el mundo. Es a partir de 1960 que esta institución alcanzó una nueva fase de desarrollo. En esa época numerosos países adoptaron la institución pero, luego de algunas vacilaciones, optaron por un modelo restringido carente de facultades para supervisar los tribunales. Por lo regular esos países escogieron instituir un sistema de supervisión basado en organismos colegiados donde la mayoría de los miembros eran juristas elegidos por los propios tribunales, el resto era elegido por el Parlamento o el Gobierno. La creación de semejantes comisiones supervisoras judiciales normalmente ocurrió en el seno del sistema judicial y por lo menos en estrecha colaboración con los tribunales".⁽¹³¹⁾

Pero ¿por qué no se estableció un criterio uniforme en cuanto a las relaciones del ombudsman con los tribunales?.

La razón estriba en que, si bien es cierto que una de las particularidades del ombudsman es su fácil adaptabilidad a prácticamente cualquier régimen jurídico, también lo es que la incorporación de dicha figura en el ámbito interno de cada Estado, como lo menciona Jorge Luis

⁽¹³⁰⁾ Prat, Julio, citado por Maiorano, Jorge Luis. *Op. cit.* p. 47.

⁽¹³¹⁾ Söderman, Jacob. "El Ombudsman y el Poder Judicial". en Ombudsman Judicial. Editorial. CNDH. México. 1993. p. 164.

Maiorano, deberá de hacerse "respetando las particularidades jurídicas de cada sistema nacional, las especificidades de su tradición jurídica, los requerimientos propios de cada situación y las características peculiares de cada administración".⁽¹³²⁾

Ante tal señalamiento, es evidente que la implementación del ombudsman en México se realizó sin respetar del todo los lineamientos de nuestra tradición jurídica, la cual, indica que serán los propios órganos del Poder Judicial los facultados para determinar las posibles responsabilidades de sus miembros en el ejercicio de sus funciones. Así como de fiscalizar las posibles deficiencias en el funcionamiento del aparato judicial.

¿Cuáles fueron las causas?. En nuestro país mucho se ha hablado y escrito acerca de los verdaderos motivos que propiciaron la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos pero, lo que es indiscutible, fue la desusada premura y desatino con el cual se estableció dicha institución sueca en el sistema jurídico mexicano. Es decir, la figura original fue "importada" a nuestro país, sin considerar la experiencia de otras naciones, con la facultad de intervenir ante los tribunales con las consecuencias negativas que observados hoy en día.

Ahora bien, Jorge Luis Maiorano, presidente de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, expresa ante la pregunta: "¿Ayuda a la institucionalización del ombudsman que su competencia incluya al poder judicial?. En este aspecto debo confesar que mi respuesta es negativa [...] Es por ello que, en los países donde no existe la figura del ombudsman o Defensor del Pueblo, o donde cuenta con escasa tradición, entiendo que su reglamentación debe de insertarse, inicialmente, en el ámbito del control de la administración pública (en sentido orgánico), de las personas jurídicas públicas estatales y no estatales y de las personas privadas que ejerzan funciones estatales por delegación o concesión. En particular, en América latina, si bien ya

⁽¹³²⁾ Maiorano, Jorge Luis. ¿Es el Ombudsman Judicial un Medio para Fortalecer la Administración de Justicia?. en Ombudsman Judicial. Editorial. CNDH. México. 1993. p. 17.

existen ejemplos precisos que evidencian el creciente interés que despierta la institución, no se demuestra el bagaje de experiencias que lucen, en cambio, algunos países de Europa".⁽¹³³⁾

Nótese que se recomienda una primera etapa en la que no debe dotarse de facultades al ombudsman para supervisar la actividad administrativa del Poder Judicial. En México, se incorporó con dicha competencia desde un principio, aunque el camino fue corregido en el ámbito federal, no fue así en el fuero común, en donde por inercia se continúa con dicha práctica de fiscalización.

La institución con la facultad de fiscalizar al Poder Judicial funciona bien en países como Suecia y Finlandia porque atiende a las particularidades de su sistema jurídico y porque dichas naciones cuentan con una larga trayectoria en el funcionamiento de la institución del ombudsman mientras que, en el caso particular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuenta con apenas diez años de existencia.

2) Ocho años de relaciones

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal muestra la complejidad que representa el enorme aparato burocrático de la Ciudad de México, el cual, ocasiona naturalmente ciertas afectaciones a los derechos humanos de los particulares.

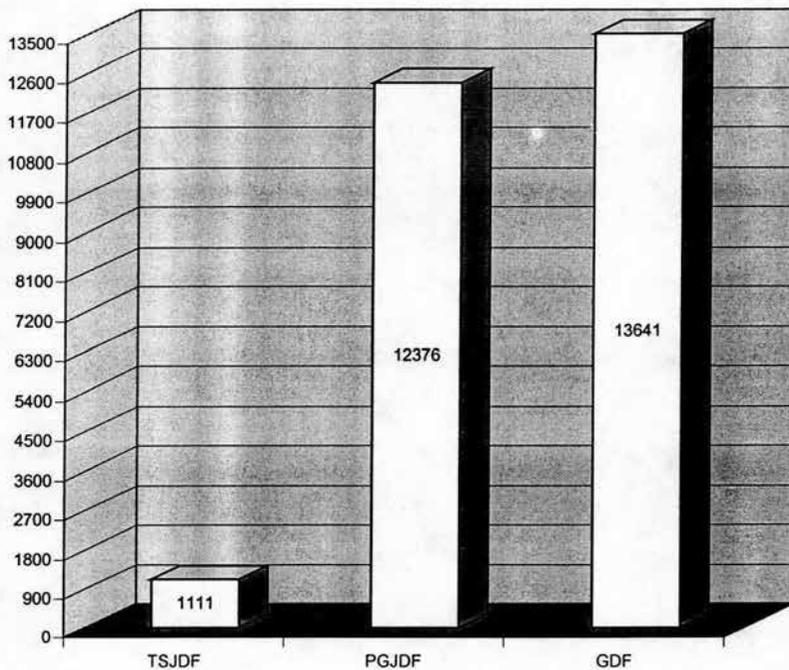
Así, de la muestra en estudio (1993 – 2001) la Comisión de Derechos Humanos calificó como presunta violación a los derechos del individuo un total de 25 850 quejas, las cuales, guardan la siguiente distribución.

⁽¹³³⁾ *Ibid.* p. 18.

Instituciones Señaladas como Presuntas Responsables de

Violaciones a Derechos Humanos.

Octubre de 1993 a Agosto de 2001 ⁽¹³⁴⁾



De los datos obtenidos, podemos observar que la Procuraduría General de Justicia y el Gobierno del Distrito Federal inciden en prácticamente el 96% de las violaciones a los derechos

⁽¹³⁴⁾ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Octavo Informe de Labores. 2000 – 2001. Op. Cit. p. 139.

humanos cometidos en la Ciudad de México, en tanto, el Tribunal Superior de Justicia alcanza una cifra de apenas el 4%. En consecuencia, deberá ser la estricta esfera administrativa en donde el ombudsman local deberá reforzar aún más su presencia.

Por lo que se refiere al universo de las 1 111 quejas interpuestas en contra del Tribunal Superior de Justicia, la distribución de las mismas es la siguiente:

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL ⁽¹³⁵⁾

Presidencia	28
Oficina Central de Notificadores y Ejecutores (extinta)	26
Juzgado 28 de Paz en Materia Penal	15
Juzgado 24 Penal	13
Juzgado 2 Penal	12
Juzgado 29 Penal	12
Juzgado 33 Penal	11
Juzgado 6 de Paz en Materia Penal	11
Juzgado 9 de Paz en Materia Penal	11
Juzgado 25 de Paz en Materia Penal	11
Juzgado 35 de Paz en Materia Penal	11

De lo expuesto, podemos apreciar que los juzgados penales y los de paz en la misma materia son los denunciados con mayor frecuencia o incidencia por los quejosos o agraviados.

Podemos establecer por lo que respecta a los tipos o rubros de conclusión del universo de quejas indicadas, la siguiente distribución:

⁽¹³⁵⁾ *Ibid.* p. 36.

TIPOS DE CONCLUSIÓN ⁽¹³⁶⁾

AÑO	1	2	3	4	5	6	7	8
Solución a la queja durante su tramitación	79	103	136	162	119	132	119	94
Acumulación	1	1	0	1	1	4	1	1
Desistimiento del quejoso	6	3	8	6	8	3	4	2
Falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	2	17	13	5	13	14	9	3
Recomendación Mediante proce dimiento de conciliación	1	5	1	1	0	1	0	0
Total	91	140	170	178	144	154	134	100

Dicho cuadro, traducido en porcentajes es el siguiente

1. Solución a la queja durante su tramitación.	84.96%
2. Acumulación.	0.90%
3. Desistimiento del quejoso.	3.60%
4. Falta de interés del quejoso. en la continuación del procedimiento.	6.84%

⁽¹³⁶⁾ *Íbid.* p. 63.

5. Recomendación.	0.81%
6. Mediante procedimiento de conciliación.	3.06%

Es sumamente importante distinguir que prácticamente el 85% de las quejas presentadas en contra del Tribunal Superior de Justicia fueron concluidas durante su tramitación, es decir, la solución del expediente se debió no a que el ombudsman interviniera sino a que la autoridad o servidor público reconsideró su decisión o en su caso se resolvió favorablemente el acto reclamado por el quejoso mediante la interposición de algún recurso de carácter judicial.

Ahora bien, considerando el presupuesto asignado a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el ejercicio fiscal 2001, cuyo monto fue de \$ 93 491 017 pesos, con relación al número de quejas recibidas y atendidas durante el citado periodo (que fueron 5171), el costo promedio de cada queja fue de \$ 18 079.87 pesos. Dicha valor, multiplicado por las 100 quejas dirigidas en contra del Tribunal Superior de Justicia, resulta ser de \$ 1 807 987 pesos, cantidad que sin duda es motivo de reflexión al considerar que la intervención del ombudsman capitalino en la materia resulta ser innecesaria y poca efectiva.

Finalmente, cabe resaltar que es el último año de la muestra en estudio es el que registra un menor número de quejas presentadas en contra del TSJDF y el segundo año consecutivo en el que no se dirigió recomendación alguna en contra de la citada institución capitalina.

3) Análisis de algunos casos relevantes en:

a) Propuesta de conciliación

El primer asunto que nos ocupa, acontece en el año de 1997 y se desarrolla durante una controversia del orden familiar substanciada ante el Juzgado 22 de la materia y, cuya titular en

la actualidad continúa siendo la C. Juez Carmen Aída Bremauntz Monge. Durante la realización de una audiencia, una de las partes en el litigio (la quejosa) jurídicamente no se encontraba asesorada pero su contraparte en el juicio si.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Título Decimosexto denominado "De las controversias del orden familiar" en su artículo 943 párrafo segundo afirma:

"Será optativa para las partes acudir asesoradas, y en este supuesto, los asesores necesariamente deberán ser Licenciados en Derecho, con cédula profesional. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, se solicitarán de inmediato los servicios de un Defensor de Oficio, el que deberá acudir, desde luego, a enterarse del asunto, disfrutando de un término que no podrá exceder de tres días para hacerlo, por cuya razón se diferirá la audiencia en un término igual".

El Secretario del Juzgado, ignorando dicha disposición, continuó indebidamente con la tramitación de la audiencia con la desventaja lógica que implicaba tal situación para la quejosa. Inconforme ante tal circunstancia, la agraviada decidió acudir a las oficinas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para interponer una queja, la cual recibió el número de expediente CDHDF/121/97/CUAUH/D3770, siendo a su vez, calificada como "Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional".

De acuerdo al "Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos" dicho concepto de trasgresión a los derechos fundamentales entraña los siguientes presupuestos: "1. El retraso o entorpecimiento malicioso o negligente en la administración de justicia, o 2. La

omisión de los actos procesales necesarios para la pronta y expedita impartición de justicia realizado por una autoridad o servidor público".⁽¹³⁷⁾

Conforme lo indica la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en sus numerales 36 y 37, el ombudsman capitalino instó a la responsable del Juzgado 22, Juez Carmen Aída Bremauntz como presunta transgresora de los derechos fundamentales, a rendir un informe en el que debía hacer constar los antecedentes del caso, así como los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones que se le imputaban, la juzgadora, conforme a derecho cumplió con tal requerimiento. Posteriormente, el encargado de la tramitación del expediente de queja propuso un acuerdo conciliatorio entre el servidor público y la quejosa.

Es momento apropiado, para señalar brevemente la manera en que opera la conciliación practicada por el ombudsman capitalino: El artículo 40 de la LCDHDF y los artículos 127 al 131 del RICDHF determinan que cuando es admitida la queja o en su caso la denuncia sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, la Comisión distrital, es competente para procurar la conciliación entre las partes involucradas, siempre que la naturaleza del asunto así lo permita, es decir, cuando la queja no versa sobre violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves ya sea por el número de afectados o por sus posibles consecuencias.

Una vez, que el encargado de la tramitación del expediente se percate que es susceptible de ser solucionado mediante la conciliación, dará aviso al quejoso o agraviado de tal circunstancia, y le explicará en qué consiste el procedimiento conciliatorio y sus ventajas, a continuación, se presentará por escrito a la autoridad o servidor público la citada propuesta. En caso de aceptarse por ambas partes se dará origen a la conclusión del asunto.

⁽¹³⁷⁾ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1998. p. 144.

Ahora bien, el artículo 99 del RICDHDF señala que las "recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

VI. Recomendaciones específicas, que son las acciones u omisiones solicitadas de la autoridad para la efectiva restitución de los agraviados en sus derechos fundamentales; si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado, y para sancionar a los responsables".

Considerando lo anterior, el acuerdo conciliatorio propuesto por la Comisión de Derechos Humanos revestía las características propias de una recomendación al solicitar al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal iniciar un proceso administrativo en contra de la citada Juez. La titular del Juzgado 22 de lo Familiar inconforme ante tal situación, promovió un juicio de amparo en contra de la propuesta de conciliación.

A pesar de ello, el pronunciamiento del Juez de Distrito con relación al citado juicio de garantías fue adverso a las pretensiones de la Juez Bremauntz por lo que motivó que ésta interpusiera la revisión del amparo (2711/98) ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual, el 9 de octubre de 1998, determinó unánimemente pronunciarse de la siguiente manera al resolver el recurso en comento.

Comisión De Derechos Humanos Del Distrito Federal, No Puede Invasión Cuestiones Jurisdiccionales, En Las Propuestas De Conciliación Que Formule.

"La llamada "propuesta de conciliación" en términos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que solicita al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal que inicie el procedimiento

administrativo en contra de un Juez, fundándose para ello, en la interpretación de un ordenamiento legal, contraviene lo dispuesto en los artículos 102, apartado B constitucional, 18 fracción II y 19 fracción III, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al referirse a cuestiones jurisdiccionales, vedadas a tal organismo por imperativo legal".⁽¹³⁸⁾

El texto de los artículos citados por la tesis jurisprudencial establecidos en la LCDHDF son los siguientes:

Artículo 18. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no podrá conocer de los casos concernientes a:

II. Resoluciones de carácter jurisdiccional.

Artículo 19. Para los efectos de esta Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal".

Como podemos distinguir, la propuesta de conciliación resultaba eminentemente violatoria del orden constitucional y legal al invadir la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuestiones relacionadas a las funciones propias del Poder Judicial.

⁽¹³⁸⁾ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: VIII. Diciembre de 1998. Tesis: 1.1o.A.35 A. Página: 1026 Materia: Administrativa.

a) Recomendación

El segundo asunto por analizar guarda una especial importancia por las inusuales declaraciones emitidas por el ombudsman capitalino ante un fallo judicial y su posterior ratificación. El 8 de septiembre de 1999, con motivo de la queja CDHDF/121/98/CUAUH/D3767.000 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dirigió con fundamento en los numerales 102 apartado B de la Constitución Federal; 1, 2, 3, 17 fracciones I, II inciso a y VI, 22 fracción IX y 24 fracciones I y IV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 95, 96, 99 y 100 del RICDHDF, la recomendación 7/99 a los doctores Alejandro Gertz Manero y Samuel del Villar Kretchmar, Secretario de Seguridad Pública y Procurador General de Justicia respectivamente, con motivo de las lesiones cometidas por cinco agentes de la Policía Bancaria e Industrial – José Apolinar Pérez Pineda, Armando Avendaño Alavez, Fredy Camacho Solís, Daniel Valerio Morales, y Rubén Estrada Orozco - en contra de Pedro Hernández Pérez repartidor de pollo que había destruido el candado de un inmovilizador de vehículos y se había opuesto a la detención el 14 de septiembre de 1998. El ombudsman capitalino solicitó a ambos funcionarios adoptaran las siguientes medidas:

"A) Al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal:

Primera. Que la Contraloría Interna de esa Secretaría integre y determine pronta y debidamente el procedimiento administrativo Q-2244/98, tanto en relación con los actos de tortura de septiembre de 1998, como respecto de la agresión intimidatoria de mayo del año en curso.

Segunda. Que se coadyuve activa y eficazmente con el Ministerio Público en la integración del desglose de la averiguación previa 7ª/06732/98-09, relacionada con los actos de tortura, y la indagatoria 7ª/5711/99-06, iniciada por los hechos de la agresión intimidatoria.

Tercera. Que, con fundamento en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de sus derechos laborales legítimos, se suspenda en sus funciones estrictamente policíacas a los agentes José Apolinar Pérez Pineda, Armando Avendaño Alavez, Daniel Valerio Morales, Rubén Estrada Orozco y Fredy Camacho Solís, en tanto se integra y determina el procedimiento administrativo que por los actos de tortura y de intimidación se les sigue.

B) Al Procurador General de Justicia del Distrito Federal:

Cuarta. Que el desglose de la averiguación previa 7ª/06732/98-09 y la indagatoria 7ª/5711/99-06 se integren pronta y debidamente y, en su caso, se ejercite acción penal contra los policías mencionados, respectivamente, por los delitos de tortura y de intimidación, y los otros ilícitos penales que resulten.

Con fundamento en los artículos 48 de la Ley de esta Comisión y 103 de su Reglamento Interno, les ruego que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación nos sea remitida dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación y que, en su caso, las pruebas de su

cumplimiento sean enviadas dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo anterior".⁽¹³⁹⁾

La citada recomendación fue aceptada y cumplida por dichos funcionarios. Así, el 11 de septiembre de 1999, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal integró la respectiva averiguación previa iniciando con ello las diligencias inherentes al asunto, las cuales, concluyeron en el ejercicio de la acción penal en contra de los cinco agentes. Iniciado el procesamiento judicial, el Juez Cuadragésimo Penal, licenciado Ricardo Ojeda Garánda a quien se consignó el asunto, decidió decretar la formal prisión por abuso de autoridad y lesiones calificadas, resolviendo a su vez, la libertad por falta de elementos para procesar por tortura a los inculcados.

Ante el fallo judicial, el 28 de septiembre de 1999 el ombudsman local manifestó: "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal expresa su más enérgica protesta por la resolución del juez de la causa {...} el fallo tiene todo el sabor de un acto de encubrimiento".⁽¹⁴⁰⁾

Por su parte, el ministerio público se inconformó ante tal resolución mediante la promoción del recurso de apelación, el cual, fue substanciado ante la Decimosegunda Sala Penal. El 9 de noviembre de 1999, la Comisión distrital recibía copia de la resolución del toca 965/99 en la que se confirmaba la resolución pronunciada por el Juez Cuadragésimo Penal. Pero, fue hasta el 23 de noviembre de aquel año cuando el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Luis de la Barreda, reprobó la ratificación decretada por los magistrados al señalar:

⁽¹³⁹⁾ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Sexto Informe de Labores 1998 -1999. Editorial. CDHDF. México. 1999. p. 178.

⁽¹⁴⁰⁾ *Ibid.* pp. 264 - 264.

"Era de esperarse que los magistrados de la Decimosegunda Sala Penal – licenciados Ana Marcela Pasquel de Zurita, Salvador Ávalos Sandoval y María de Jesús Medel Díaz - rectificarían la absurda resolución dictada por el juez. No fue así. También soslayaron la evidente tortura y se limitaron a maquillar técnicamente la resolución {...} tales resoluciones, la del juez y la de los magistrados, son insostenibles e inaceptables. Haya sido la negligencia, el temor, la corrupción o una actitud "comprensiva" lo que determinó el fallo de los funcionarios judiciales, estamos ante un proceder reprobable {...} esta Comisión la reprueba (la resolución) y formula contra ella la más enérgica protesta". ⁽¹⁴¹⁾

En entrevista concedida al reportero Rafael González del diario "El Universal", el 25 de noviembre de 1999, los magistrados que integran la Decimosegunda Sala Penal manifestaron su rechazo a las críticas formuladas por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos. En particular, el magistrado Salvador Ávalos Sandoval aseveró "que la resolución de los administradores de justicia se apegó a derecho, toda vez que el Ministerio Público no acreditó la figura delictiva prevista por la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Sin embargo, aclaró, los elementos policiacos fueron declarados formalmente presos por los delitos de abuso de autoridad y lesiones calificadas". ⁽¹⁴²⁾

El 27 de noviembre del mismo año, Jorge Rodríguez y Rodríguez, titular en aquel entonces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en entrevista al diario "Excelsior" se refirió a las críticas realizadas por el ombudsman capitalino al comentar que "los servidores públicos del Tribunal, como todo ciudadano, tienen derecho a no ser considerados culpables mientras no

⁽¹⁴¹⁾ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Séptimo Informe de Labores. 1999 – 2000. Editorial. CDHDF. México. 2000. pp. 250 – 251.

⁽¹⁴²⁾ CDHDF. Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Publicación mensual. Notas Periódicas sobre la Inconformidad de la CDHDF por el Fallo de Juzgadores en Torno a un Caso de Tortura. Año VI. Núm. 12. Editorial. CDHDF. México. Diciembre de 1999. p. 25.

haya una declaración competente en otro sentido. Señaló que en su carácter de presidente del TSJDF "no puedo dejar pasar inadvertidas las imputaciones", y declaró su interés en el sentido de que la conducta de los servidores públicos involucrados en el caso quede debidamente clarificada. Señaló que "deben ser las autoridades competentes las únicas facultadas para determinar si tal conducta (la del juez) merece los calificativos que se emplean en las citadas publicaciones" que reprodujeron lo dicho por el Ombudsman".⁽¹⁴³⁾

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, llega a desconocer con tan irresponsables afirmaciones que la existencia plena de un estado de derecho guarda como requisito "*sine qua non*" el respeto irrestricto a las funciones y decisiones jurisdiccionales de los juzgadores quienes, en caso de cometer un error en sus apreciaciones, estarán sujetos a los recursos y las instancias competentes para revisar sus acciones y resoluciones.

Es innegable que el ombudsman capitalino intenta sustituir arbitrariamente la valoración realizada por un juez competente, ignorando, que precisamente es el juzgador quien se encarga de conducir el proceso y es quien posee pleno conocimiento de la litis, en consecuencia, es insustituible en tales funciones. La CDHDF desacredita indebidamente la decisión decretada por un juez y tres magistrados.

No se trata de ocultar o disimular errores porque es evidente que la complejidad que entraña el crecimiento en la administración de justicia de las modernas sociedades implica en sí misma la posibilidad de causar ciertos daños a los particulares, los cuales, conforme a los lineamientos establecidos en cualquier estado de derecho, cuentan con la posibilidad de exigir la reparación por dichas afectaciones pero, será exclusivamente a través de los órganos y por los procedimientos aplicables a la particular naturaleza del caso, respetando con ello, la garantía de legalidad y de audiencia que la Constitución Federal consagra.

En síntesis, el ombudsman local con dicha facultad de supervisión generalmente "recomienda sanciones, que luego se ejecutan, sin oír a los presuntos responsables; recomienda imponer deberes que no están en las leyes a los que se atienen los jueces; recomienda sobreseimientos, porque se allega o puede allegarse pruebas nuevas que el juez no tuvo ni pudo tener, porque no se las proporcionaron; porque interpreta o puede interpretar las pruebas exhibidas de manera diferente a los jueces, sin sujetarse a los principios de la contradicción, por ejemplo, ni a ninguno otro de los que rigen esta etapa del procedimiento. Quienes así se avocan expedientes y causas jurisdiccionales pueden carecer por completo de la más mínima experiencia en la carrera judicial y pueden no ser ni siquiera juristas respetables y reconocidos, desde el punto de vista del conocimiento del derecho".⁽¹⁴⁴⁾

En tal contexto, consideramos que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no debe ser competente tratándose de quejas por presuntas violaciones a los derechos fundamentales emanados de actos u omisiones imputables a cualquier autoridad o servidor público perteneciente a los órganos de impartición de justicia del Poder Judicial en la Ciudad de México. Porque:

I. A partir de la reforma de 1994, por mandato constitucional y legal se determina la existencia de un órgano técnico y en consecuencia especializado en la administración, vigilancia y disciplina de los órganos judiciales que integran la impartición de justicia en la Ciudad de México. Dicho cuerpo colegiado, es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Por lo que la facultad del ombudsman en la materia resulta innecesaria.

II. Las 1,111 denuncias presentadas en contra de los órganos judiciales a los que se les confiere el ejercicio jurisdiccional en la Ciudad de México representan un bajo porcentaje (4%) del universo total de quejas recibidas por el ombudsman capitalino en ocho años de labores.

⁽¹⁴³⁾ *Ibid.* p. 26.

A su vez, la solución de prácticamente el 85% de tales denuncias aconteció durante su tramitación interna en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es decir, la conclusión del expediente se debió no a que el ombudsman interviniera sino a que el servidor público reconsideró su decisión o se resolvió favorablemente el acto reclamado por el quejoso mediante la interposición de algún recurso judicial.

III. El 64.71% del total de procedimientos iniciados ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (sin contabilizar las que se encontraban en trámite) corresponden a quejas que no fueron admitidas, o en caso de haber sido calificadas como procedentes, concluyeron en una resolución favorable a la autoridad o servidor público señalado por el ombudsman como responsable, lo que denota la escasa efectividad de los procedimientos administrativos solicitados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal al Consejo de la Judicatura local.

IV. En la gran mayoría de las legislaciones que han adoptado la figura jurídica del ombudsman lo han mantenido apartado o alejado del Poder Judicial "porque:

a) Siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, y excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo, como en los juicios de responsabilidad política;

b) Los casos deben tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica;

⁽¹⁴⁴⁾ Barragán. *Op. cit.* p. 345.

c) No es posible ni conveniente que se trate de suplir o de interferir en la labor jurisdiccional, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley, y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia;

d) La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada; ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento, de la democracia;

e) Se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al Poder Judicial".⁽¹⁴⁵⁾

V. Porque sí bien es cierto que, la colaboración plena entre las instituciones es necesaria para gestar un beneficio común a los particulares, esta no debe de ser confundida de manera alguna con una invasión de funciones.

Finalmente, como opina el maestro Jesús Ángel Moreno citado por Carranco Zúñiga, "para que la justicia sea realmente imparcial e independiente, el juez debe actuar por convicción y amar su labor. Debe también tener la valentía necesaria para defender sus propias convicciones, sin temor a las consecuencias; pero también sin encasillarse en un criterio equivocado. Es la disposición interior del juez para hacer justicia, para dar a cada quien lo suyo, la que garantiza una justicia buena y razonable. Sin ello todo es inútil pues, a la postre la justicia depende de los jueces".⁽¹⁴⁶⁾

⁽¹⁴⁵⁾ Carpizo. Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. *Op. cit.* pp. 92 - 93.

⁽¹⁴⁶⁾ Carrasco. *Op. cit.* p. 50.

Conclusiones

PRIMERA. La lucha y la preocupación por el reconocimiento y la protección de los derechos humanos ha sido una constante a lo largo de la evolución social de la humanidad, forjando en la actualidad una sólida e importante cultura jurídica. En el caso particular de México, los derechos del ser humano poseen una larga y basta trayectoria, la cual, presenta en nuestros días un camino perfectible con relación a los mecanismos de defensa de tales prerrogativas.

SEGUNDA. El ombudsman se erige en las modernas sociedades como medio de defensa de la dignidad del ser humano ante los excesos gubernamentales; las principales notas distintivas que revisten a la institución en comento son: independencia funcional, imparcialidad, racionalidad, prontitud, publicidad, neutralidad política, versatilidad y la denominada autoritas. Pero, a pesar de la eficacia demostrada por el ombudsman, en la mayoría de las legislaciones que han adoptado a dicha figura la han mantenido alejada del Poder Judicial.

TERCERA. Es cierto que una de las particularidades del ombudsman es su fácil adaptabilidad a prácticamente cualquier régimen jurídico. A pesar de ello, la implementación del ombudsman sueco en México se realizó sin respetar del todo las particularidades y necesidades de nuestro sistema jurídico, debido en gran parte a la desusada premura y al desconocimiento con el que se estableció dicha institución en el ámbito interno de nuestra nación.

CUARTA. La iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal para la creación del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, mediante la adición del artículo 102 constitucional, tiene como fin otorgar un reconocimiento y respeto pleno de los derechos del ser humano en nuestro país. Pero, en nuestros días se aprecian situaciones que lesionan gravemente los derechos fundamentales lo que indica que la lucha por el reconocimiento y protección de tales derechos no se reduce a una reforma constitucional sino

que implica un firme y continuo esfuerzo entre sociedad y gobierno para su pleno y definitivo afianzamiento.

QUINTA. Por regla general, consagrada en la Constitución Federal la Comisión Nacional de los Derechos Humanos encuentra vedada su competencia en actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación, situación que no acontece con los organismos protectores de los derechos fundamentales de cada entidad federativa por lo que no existe una justificación lo suficientemente sólida para atentar en contra de la independencia de la función judicial local.

SEXTA. El denominado ombudsman judicial sueco goza de amplias facultades de supervisión de la función judicial de los tribunales. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ostenta una potestad parecida al intervenir ante presuntas violaciones a los derechos del individuo por resoluciones de naturaleza administrativa decretadas durante la substanciación de un procedimiento judicial, por lo que se ha llegado a equiparar a ambas instituciones. Sin embargo, el ombudsman capitalino presenta un campo de acción limitado con relación al modelo sueco.

SÉPTIMA: La institución del ombudsman con la facultad de fiscalizar al Poder Judicial funciona adecuadamente en países como Suecia y Finlandia porque atiende a la tradición, a las particularidades de sus sistemas jurídicos y porque las naciones en comento ostentan una larga trayectoria en el funcionamiento de dicha figura mientras que, en el caso particular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuenta con apenas diez años de existencia.

OCTAVA. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue creada con el firme y genuino propósito de defender a los individuos de los abusos de autoridad, negligencia o mala

administración pública en la Ciudad de México. A pesar de ello, en los últimos años el ombudsman capitalino ha incurrido en lentitud en sus procedimientos, irregularidades en el ejercicio de su presupuesto y en un crecimiento excesivo de su plantilla laboral.

NOVENA. Las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, acorde a los lineamientos postulados por el apartado B del artículo 102 constitucional, se distinguen en ser públicas, autónomas y no vinculatorias para la autoridad o servidor público a quien va dirigida por respaldar su fuerza en el prestigio y la calidad moral de la institución que la emite.

DECIMA. Un alto porcentaje de procedimientos iniciados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ante el Consejo de la Judicatura local, corresponden a quejas que finalizaron en una resolución favorable a la autoridad o servidor público señalado como responsable, evidenciando con ello, la escasa efectividad de los procedimientos administrativos en comento.

DECIMA PRIMERA. La Procuraduría General de Justicia y el Gobierno del Distrito Federal incurren o inciden en un alto porcentaje en violaciones a los derechos humanos en la Ciudad de México. En consecuencia, será precisamente la estricta esfera administrativa en donde el ombudsman local deberá reforzar su presencia y no intervenir más en la función judicial local en donde demuestra su ineficacia.

DECIMA SEGUNDA. Para que el ombudsman capitalino se constituya en una instancia plena de derecho y deje de ser señalado como órgano entorpecedor de la administración de justicia deberá abstenerse de intervenir ante presuntas violaciones a los derechos humanos de los gobernados por resoluciones administrativas pronunciadas durante la substanciación de un procedimiento judicial.

Con dicha modificación, se configuraría un elemento de respeto a la independencia del Poder Judicial, al transitar la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a una coexistencia armónica con los órganos tradicionales de control e introducirse definitivamente en el marco jurídico sin violentarlo de modo alguno.

DECIMA TERCERA. Conforme lo determinan las necesidades políticas y sociales la división de poderes en nuestros días carece de una aplicación inflexible como se estimaba en sus orígenes, para configurarse en la actualidad, en un principio armónico de coordinación y distribución de funciones sin que ello se confunda o implique una desnaturalización o en su caso invasión de la actividad primaria de cada poder estatal.

DECIMA CUARTA. El ente estatal ejerce a través de la figura del juzgador la facultad de administrar justicia al momento mismo de delimitar los derechos implicados en el proceso, por ello, las garantías de la independencia judicial en conjunto con la división de poderes revisten un elemento esencial para asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos de los gobernados.

Tales garantías, lejos de constituirse en privilegios de naturaleza personal representan en sí mismas una protección a la alta función del cargo y un beneficio general para los ciudadanos por lo que deberán de ser objeto de una alta protección legal y social.

Bibliografía

1. **Acosta Romero, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1993.
2. **Acosta Romero, Miguel.** Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1993.
3. **Aguilar Cuevas, Magdalena.** Manual de Capacitación de Derechos Humanos. Enseñanza – Aprendizaje – Formación. México. Editorial CNDH. 1991.
4. **Aguilar Cuevas, Magdalena.** El Defensor del Ciudadano (Ombudsman). Editorial. CNDH. México. 1991.
5. **Alemán Verguer, Salvador.** Curso de Derechos Humanos. Casa Editorial Barcelona. España. 1985.
6. **Armienta Calderón, Gonzalo M.** El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos. Editorial. Porrúa. México. 1992.
7. **Ballesteros, Jesús y otros.** Los Derechos Humanos. Editorial. Técnos. España. 1992.
8. **Barragán Barragán, José.** Los Derechos Humanos en México. Editorial. Universidad de Guadalajara. México. 1993.
9. **Burgoa Orihuela, Ignacio.** Las Garantías Individuales. Editorial. Porrúa México. 1993.

10. **Carpizo Mcgregor, Jorge.** Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1990.
11. **Carpizo Mcgregor, Jorge.** Derechos Humanos y Ombudsman. Editorial. CNDH. México. 1993.
12. **Carpizo Mcgregor, Jorge.** ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. Editorial. CNDH. México. 1991.
13. **Carpizo Mcgregor, Jorge.** La Constitución Mexicana de 1917. Editorial. Porrúa. México. 1988.
14. **Carranco Zúñiga, Joel.** Poder Judicial. Editorial. Porrúa. México. 2001.
15. **Carrillo Flores, Antonio.** La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. Editorial. Porrúa. México. 1981.
16. **Castán Tobeñas, José.** Los Derechos del Hombre. Editorial. Reus. España. 1985.
17. **Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.** Derechos Humanos y Justicia Penal. Editorial. CDHEM. México. 1994.
18. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Un Estudio Comparativo. Editorial. CNDH. México. 1991.
19. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1998.

20. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Jornada Sobre los Derechos Humanos en México (Memoria). Editorial. CNDH. México. 1991.
21. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Derechos Humanos, Compilación de Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. Editorial. CNDH. México. 1991.
22. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.** El Ombudsman Judicial. Editorial. CNDH. México. 1993.
23. **Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Seis Años de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Voz de sus Presidentes. Editorial. CNDH. México. 1996.
24. **Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinoza, Manuel.** Elementos de Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1995.
25. **Díaz Müller, Luis.** Manual de Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1992.
26. **Faya Viesca, Jacinto.** Administración Pública Federal. Editorial. Porrúa. México. 1980.
27. **Fix Zamudio, Héctor.** Breves Reflexiones sobre la Defensa Constitucional en México. Editorial. CNDH. México. 1993.
28. **Fix Zamudio, Héctor.** En el simposio Los Abogados Mexicanos y el Ombudsman. Editorial. CNDH. México 1992.
29. **Fix Zamudio, Héctor.** Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. México. Editorial. CNDH. 1993.

30. **Fix Zamudio, Héctor.** Comentarios a la Ley de la CDHDF. Editorial. Porrúa. México. 1995.
31. **Fix Zamudio, Héctor.** Algunas Reflexiones sobre el Ombudsman y el Poder Judicial en México. en Ombudsman Judicial. Editorial. CNDH. México. 1993.
32. **Fraga, Gabino.** Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 1990.
33. **Galindo Camacho, Miguel.** Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México. 2000.
34. **Gámiz Parral, Máximo N.** Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Editorial. UNAM. México. 1995.
35. **Garvone, José Alberto.** Manual Jurídico. Editorial. Abeledo – Perrot. Argentina. 1989.
36. **Gil - Robles y Gil – Delgado, Álvaro.** La Aportación de la Institución del Defensor del Pueblo al Mejor Funcionamiento de la Administración de Justicia. en Ombudsman Judicial. CNDH. México. 1993.
37. **Gordillo, Agustín.** Derechos Humanos. Editorial. Fundación de Derecho Administrativo. Argentina. 1997.
38. **Hernández Ochoa, María Teresa. y Fuentes Rosado, Delia.** Hacia una Cultura de los Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1992.
39. **Herrera Ortiz, Margarita.** Manual de Derechos Humanos. Editorial. PAC. México. 1991.

40. **H. Cámara de Diputados.** LV Legislatura Crónica de la Reforma al Artículo 102 Constitucional. Editorial. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1992.
41. **Lara Ponte, Rodolfo.** Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Editorial. Porrúa. IJ-UNAM. México. 1998.
42. **Madrazo Cuellar, Jorge A.** El Ombudsman Criollo. Editorial. CNDH. México. 1996.
43. **Madrazo Cuellar, Jorge A.** Derechos Humanos. El Nuevo Enfoque Mexicano. Editorial. F.C.E. México. 1993.
44. **Madrazo, Cuellar Jorge A.** Temas y Tópicos de Derechos Humanos. Editorial. CNDH. México. 1995.
45. **Maiorano, Jorge Luis.** El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. Editorial. Macchi. Argentina. 1987.
46. **Maiorano, Jorge Luis.** ¿Es el Ombudsman Judicial un Medio para Fortalecer la Administración de Justicia?. en Ombudsman Judicial. Editorial. CNDH. México. 1993.
47. **Martínez Morales, Rafael I.** Derecho Administrativo. Cursos 1 y 2. Editorial. Oxford. México. 2000.
48. **Martínez Morales, Rafael I.** Derecho Administrativo. Cursos 3 y 4. Editorial. Oxford. México. 2000.
49. **Melgar Adalid, Mario.** El Consejo de la Judicatura Federal. Editorial. Porrúa. México. 1997.

50. **Monroy Cabra, Marco Gerardo.** Los Derechos Humanos. Editorial. Temis. Bogotá. Colombia. 1980.
51. **Nava Negrete, Alfonso.** Derecho Administrativo. Editorial. F.C.E. México. 1995.
52. **Olivera Toro, Jorge.** Manual de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1988.
53. **Pacheco Gómez, Máximo.** Los Derechos Humanos. Documentos Básicos. Editorial. Jurídica de Chile. Chile. 1992.
54. **Padilla, Miguel M.** Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías. Tomo I. Editorial. Abeledo Perrot. Argentina. 1991.
55. **Peces Barba, Gregorio, y otros.** Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Editorial. Debate. Colección Universitaria. España. 1987.
56. **Quintero Roldan, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma.** Los Derechos Humanos. Editorial. Porrúa. México. 1998.
57. **Quinzio Figueiredo, Jorge Mario.** El Ombudsman. El Defensor del Pueblo. Editorial. Jurídica de Chile. Chile. 1992.
58. **Roccatti Velázquez, Mireille.** Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Editorial. CDHEM. México. 1995.
59. **Rodríguez y Rodríguez, Jesús.** Derechos Humanos. en Diccionario Jurídico Mexicano. 4 tomos. Editorial. UNAM. México. 1989.

60. **Salomón Delgado, Luis Ernesto.** El Ombudsman. Editorial. Universidad de Guadalajara. México. 1992.
61. **Sebastián Ríos, Ángel Miguel.** Introducción al Estudio de los Derechos Humanos. Editorial. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. 1996.
62. **Secretaría de Gobernación.** Adiciones y Reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990 - 1992. Editorial. Segob. México. 1993.
63. **Segovia Juan Fernando.** La Independencia del Poder Judicial. Editorial. Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos "Pérez Gulhou". Argentina. 1989.
64. **Sepúlveda, César.** Derecho Internacional. Editorial. Porrúa. México. 1998.
65. **Serra Rojas, Andrés.** Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial. Porrúa. México. 1999.
66. **Serra Rojas, Andrés.** Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial. Porrúa México. 1999.
67. **Söderman, Jacob.** El Ombudsman y el Poder Judicial. en Ombudsman Judicial. Editorial. CNDH. México. 1993.
68. **Tena Ramírez, Felipe.** Leyes Fundamentales de México. 1808-1998. Editorial. Porrúa. México. 1998.
69. **Terrazas, Carlos R.** Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. Editorial. Porrúa. México 1991.

70. **Travieso, Juan Antonio.** Derechos Humanos y Derecho Internacional. Editorial. Heliasta. Buenos Aires. Argentina. 1990.

71. **Universidad Nacional Autónoma de México.** Concordancias y Comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Editorial. UNAM. México. 1992.

72. **Venegas Álvarez, Sonia.** Origen y Devenir del Ombudsman ¿ Una Institución Encomiable?. Editorial. IIJ-UNAM. Textos Universitarios. México. 1990.

Legislación

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

2. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

3. **Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

4. **Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Editorial. CNDH. México. 2002.

5. **Ley Federal de las Entidades Federales.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

6. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

7. **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

8. **Ley Federal de Protección al Consumidor.** Editorial. Sista. México. 2003.

9. **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.** Editorial. CDHDF. México. 2003.

10. **Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

11. **Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.** Editorial. Porrúa. México. 1996.

12. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** Editorial. Porrúa. México. 2002.

13. **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.** Editorial. Porrúa. México 2004.

14. **Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.** Editorial. Porrúa. México. 2003.

15. **Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.** Editorial. CDHDF. México. 2003.

Publicaciones Periódicas

1. **El Mundo del Abogado.** Publicación mensual. Año 5. Núm.45. Editorial. El Abogado. México. Enero de 2003.
2. **Diario Oficial de la Federación.** Martes 28 de enero de 1992. Tomo. CDLX. Núm. 19.
3. **Gaceta Oficial del Distrito Federal.** Núm. 6. Martes 14 de enero de 2003.
4. **Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.** Publicación mensual. Año VI. Núm. 12. Editorial. CDHDF. México. Diciembre de 1999.

Informes

1. **Primer Informe de Labores 1993-1994.** Editorial. CDHDF. México. 1994.
2. **Segundo Informe de Labores 1994-1995.** Editorial. CDHDF. México. 1995.
3. **Tercer Informe de Labores 1995-1996.** Editorial. CDHDF. México. 1996.
4. **Cuarto Informe de Labores 1996-1997.** Editorial. CDHDF. México. 1997.
5. **Quinto Informe de Labores 1997-1998.** Editorial. CDHDF. México. 1998.
6. **Sexto Informe de Labores 1998 -1999.** Editorial. CDHDF. México. 1999.
7. **Séptimo Informe de Labores 1999-2000.** Editorial. CDHDF. México. 2000.

8. **Octavo Informe de Labores 2000 - 2001.** Editorial. CDHDF. México. 2001.