



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLÁN

"ANÁLISIS Y CRÍTICA A LA EFICACIA FUNCIONAL DE LA COMISIÓN
DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGESARIO
FORTALECIMIENTO CONSTITUCIONAL"



SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

GUILLERMINA GARCIA MARTINEZ

ASESOR: **HÉCTOR FLORES VILCHIS**



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

JULIO 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**

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

NOMBRE: Guillermina García Martínez

FECHA: Nov 19'2004

FIRMA: P.A. ELLAN FLORES

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLAN".

LIC. ROCIO DEL CARMEN RENDON AGUIRRE
JEFE DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACION ESCOLAR
PRESENTE

Por este conducto informamos a Usted, que una vez finalizado el Seminario Taller Extracurricular "Derecho Constitucional II", los profesores de los módulos correspondientes, hemos decidido otorgar nuestro VOTO APROBATORIO al trabajo:

"ANÁLISIS Y CRÍTICA A LA EFICACIA FUNCIONAL DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU NECESARIO FORTALECIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL".

Que para obtener el grado de Licenciado en Derecho, presenta la alumna **GARCIA MARTINEZ GUILLERMINA** con número de cuenta 09659500-8, considerando que el trabajo sustentado por la alumna reúne los elementos teórico - metodológicos requeridos para esta modalidad de titulación.

Sin otro particular, nos es grato saludarla.

ATENTAMENTE

Acatlán Edo. de México, a 31 de marzo de 2004

LIC. HÉCTOR FLORES VILCHIS

LIC. JORGE GODOY COSS

LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA

LIC. RAMÓN PÉREZ GARCÍA

LIC. LUIS GUSTAVO VELA SÁNCHEZ



AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme
el don de la vida y haberme
permitido concluir el presente
trabajo.

Mi agradecimiento a la **UNAM**
por ser el pilar de mi formación,
así como a mis profesores por
compartir sus conocimientos e ideas
en la realización de este trabajo.

A mis padres con gran profundo
agradecimiento y respeto, por que
gracias a su apoyo y consejos
he llegado a realizar el más
profundo de mis anhelos; el cual
constituye la herencia más valiosa
que pudiera recibir.

A esa persona tan especial
en mi vida que en todo
momento con su apoyo y
ayuda logré concluir este
trabajo.

ANÁLISIS Y CRITICA A LA EFICACIA FUNCIONAL DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU NECESARIO FORTALECIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL .

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO PRIMERO.- Antecedentes históricos del surgimiento de los derechos humanos en el Constitucionalismo mexicano

1.1 Análisis Constitucionales sobre Derechos Humanos 4

1.1.1 Concepto general de Derechos Humanos 5

1.1.2 Características 6

1.2 La Constitución Federal de 1814 8

1.2.2 El Acta Constitutiva de 1824 10

1.3 La Constitución Federal de 1824 11

1.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 12

1.5 Bases Orgánicas Constitucionales en 1843 14

1.6 Constitución Federal de 1857 15

1.7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 17

1.7.1 Análisis Constitucional vigente sobre Derechos Humanos 18

CAPÍTULO SEGUNDO.- Concepto General y evolución de la figura del Ombudsman en México.

2.1	Concepto General del Ombudsman	21
2.2	Características	22
2.3	Antecedentes del Ombudsman en México	23
2.4.	Evolución de la Protección de Derechos Humanos en México	28
2.4.1	Mecanismos de Protección de los Derechos Humanos en nuestro país	31
2.5	Antecedentes de la Creación de la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal	36
2.5.1	Contexto de la Creación	38

CAPÍTULO TERCERO.- Análisis jurídico sobre la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal.

3.1	Fundamento Constitucional y Legal	40
3.1.1	Los principios del artículo 102 Apartado B Constitucional	42
3.2	Análisis a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	47
3.2.1	Integración	48
3.2.2	Facultades	49
3.2.3	Atribuciones	49
3.2.4	Competencia	51
3.3	El procedimiento de las quejas por violaciones de Derechos Humanos	52
3.3.1	Las pruebas	53
3.3.2	Los acuerdos y las recomendaciones	54
3.4	El alcance de las recomendaciones que emite	55

CAPITULO CUARTO.- Valoración sobre el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

4.1. Análisis y crítica del funcionamiento de la situación actual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	57
4.2 El análisis jurídico a los principios fundamentales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	71
4.3 Las consecuencias de los actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público	73
4.4 La búsqueda de normas eficaces y la revisión constante de las que ya existen para mejorar la impartición de Justicia	75
4.5 Propuesta para que se cumplan las funciones que constitucional y legalmente le corresponden a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	80
CONCLUSIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	85

INTRODUCCIÓN

El propósito principal de la presente investigación es rehacer Derechos Humanos. Saber cuál es su concepto y objeto; asimismo hacer una remembranza histórica de los mismos en nuestro país, explicar cuáles son los derechos humanos protegidos por la Ley y la interpretación que el Poder Federal ha dado a lo que debe entenderse por garantías individuales y cuando son violadas.

Haré hincapié en la apreciación del surgimiento de los diversos mecanismos de defensas de los Derechos Humanos, precisando la distinción entre los de orden jurisdiccional y entre los que no tienen este carácter. Se analizará de manera concreta la figura del Ombudsman en México, el cual tiene su origen en la legislación sueca de principios del siglo XIX. De manera general, hablaré de la importancia del apartado "B" del artículo 102 Constitucional, ya que el mismo establece la existencia de una Comisión Nacional de Derechos Humanos y la creación de Comisiones locales para la lograr una verdadera protección de los derechos fundamentales del hombre y la sociedad.

Asimismo, haré un análisis abstracto de las facultades y funciones que tiene la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que en el caso particular he querido analizar y de esta manera constatar si realmente cumple con su cometido planteado.

Ahora bien, respecto de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, veremos la trascendencia que tienen y si para dictarlas se lleva a cabo un procedimiento apegado a derecho. En relación a la queja hecha por una presunta violación, estudiaremos la situación actual de esta Comisión para verificar el seguimiento y respuesta que le da a la quejas presentadas por diversas violaciones y de que forma esos actos u

omisiones afectan de manera irreparable la vida del individuo y sus derechos fundamentales.

Y, por último, propondré modificaciones tendientes al fortalecimiento de las acciones que realiza la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el fin de que de que los derechos del hombre y del ciudadano sean respetados y reconocidos en todos los aspectos.

Capítulo Primero.- Antecedentes históricos del surgimiento de los derechos humanos en el Constitucionalismo mexicano

1.1 Análisis Constitucionales sobre Derechos Humanos

1.1.1 Concepto general de Derechos Humanos

1.1.2 Características

1.2 Constitución Federal de 1814

1.3 Constitución Federal de 1824

1.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

1.5 Bases Orgánicas Constitucionales en 1843

1.6 Constitución Federal de 1857

1.7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

1.7.1 Análisis Constitucional vigente sobre Derechos Humanos

1.1 ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

La lucha por el reconocimiento, la preservación y el efectivo aseguramiento de los Derechos Humanos ha estado presente en todos los periodos de la historia. El avance de la civilización y las culturas ha sido asociado al establecimiento y protección de normas fundamentales que contienen tales derechos, esta lucha no tendrá fin, se dio en el pasado, se libra en el presente y será parte en el contenido del porvenir.

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

Los valores y principios que dan contenido a los Derechos Humanos como son: La vida, la libertad, la seguridad, la dignidad, la capacidad de incidir en la historia y en la cultura y contar con un mínimo de bienestar económico, son prerequisites de una existencia real y verdaderamente humana, de una vida digna de ser vivida. Los Derechos Humanos, en tanto que principios generales, son reconocidos y recogidos por el Estado, mediante la acción de los parlamentos y congresos, los cuales se reflejan en los textos de las leyes. Así el Estado no crea los Derechos Humanos sino los reconoce, los precisa, fija su extensión y sus modalidades y establece los mecanismos y procedimientos para su adecuada tutela y conservación. Como acertadamente lo menciona Norberto Bobbio:

No se trata de saber cuáles y cuantos son los derechos, cual es su naturaleza y fundamento, si son derechos naturales o históricos,

*absolutos o relativos, sino cual es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que a pesar de las declaraciones solemnes sean continuamente violados.*¹

De nada serviría que las Constituciones y las leyes crearan las normas que expresan los derechos fundamentales de las personas, si a la par no promueven las formas para resarcir un Derecho Humano violentado por los órganos y servidores públicos del Estado.

La legislación y Doctrina ha utilizado diversas denominaciones para referirse a los Derechos Humanos, les han llamado: Derechos del hombre, derechos civiles, garantías individuales, garantías constitucionales, derechos fundamentales, libertades públicas, etcétera

Se puede decir que si la vida política moderna ha encontrado en la lucha por la libertad humana por los derechos del hombre, su motivo básico durante la vida independiente de México fue esa y no otra la finalidad por la que se ha luchado afanosamente durante los últimos dos siglos. Dicho esfuerzo histórico político se ha reflejado en las diversas Cartas Constitucionales que han regido en el país en este lapso. De la primera de 1824 a la vigente de 1917, son los derechos humanos los principios rectores que las han definido, sólo como muestra de los altos anhelos de todo un pueblo.²

1.1.1 CONCEPTO GENERAL DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos: Son 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,

¹ Bobbio Norberto. Presente y Porvenir de los Derechos Humanos Anuario de Derechos Humanos 1981 p.9

² Lara Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, ed. Porrúa 1997 p.22

que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.³

La Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que:

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes deben ser reconocidos y garantizados por el Estado⁴.

Humberto J. la Roche citado por Carlos R. Terrazas establece un concepto y dice que los derechos humanos son: Aquellas libertades que adhieren a la dignidad humana, derechos universales que pertenecen a todo ser humano, independientemente del espacio geográfico y tiempo, sin distinguir el color de la piel, el sexo, el origen o el nacimiento, que amparan el dominio más íntimo en la vida espiritual del ser humano.⁵

1.1.2 CARACTERÍSTICAS

La doctrina ha sido enriquecedora en la elaboración de clasificaciones novedosas para agrupar a los derechos humanos. Autores como Norberto Bobbio y Germán Bidart Campos, entre otros hablan de "generaciones de derechos", mismas que se refieren a las etapas de ciertas categorías de prerrogativas y garantías legales que se le han ido otorgando a los hombres.

Cipriano Gómez Lara hace la siguiente clasificación:

³ Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Derechos Humanos. Diccionario Jurídico mexicano México UNAM pp.1065

⁴ Comisión de Derechos Humanos: www.cndh.gob.mx

⁵ Terrazas, Carlos R. Los Derechos Humanos en la Constitución Política de México p.36

“Derechos Humanos de primer grado o generación”: Son todos aquellos derivados de las relaciones jurídicas en general, o sea, los derechos subjetivos tradicionales como pueden ser los de crédito o personales y los derechos reales también tradicionales.

“Derechos humanos de segundo grado a generación”: Son los que están dados en sentido más político e ideológico, con un profundo contenido de respeto a la integridad física y sociológica del hombre entendido como individuo digno de respeto y consideración en una esfera mínima de bienestar social. Aquí los tradicionales derechos del individuo y del gobernado.

“Derechos humanos de tercer grado o generación: Son los derechos sociales que manifiestan el contexto de la colectividad o de la propia humanidad en su conjunto, en cuanto a su supervivencia, sanidad y disfrute de la vida sobre la tierra.⁶

Cabe señalar, que algunos especialistas sobre el tema de Derechos Humanos denominan de manera diferente las características de éstos, aunque no obstante consideren sus principios fundamentales, además de que los complementan. Tal es el caso de la definición que sobre el particular hace Santiago Nino, quien menciona los rasgos distintos de los Derechos Humanos y son fundamentalmente tres:

Son Universales: Se refieren a que la titularidad de dichos derechos se encuentran en todos los hombres y los beneficia a todos; su posición no puede ser restringida a una clase determinada de individuos.

Son incondicionales: Estos se sustentan en todos los derechos fundamentales, son incondicionales, es decir, que no están sujetos a

⁶ Gómez Lara, Cipriano. La protección Procesal de los Derechos Fundamentales; “En revista Universitaria de Derecho Procesal” Madrid España 1990 N.4

condición alguna, sino únicamente a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de dichos derechos.

Son inalienables: *Se refieren a que los derechos Humanos no pueden perderse o transferirse, por su propia voluntad, porque son inherentes a la idea de dignidad del hombre; en todo caso al disponer la persona de sus propios derechos, la norma jurídica establecerá las condiciones para salvaguardarlos.⁷*

1.2 CONSTITUCION FEDERAL DE 1814

La lucha ininterrumpida por los Derechos Humanos en México, que despierta con Hidalgo y continua hasta nuestros días, ocupa un lugar privilegiado el documento preparado por José María Morelos, conocido como Los Sentimientos de la Nación y cuyo título real fue 23 puntos dados por Morelos para la Constitución. Este fue el proyecto que Morelos puso en manos del Congreso de Chilpancingo para que éste promulgase la primera Constitución de México dictada en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814 con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Los textos constitucionales norteamericanos que sirvieron de modelo a la Constitución mexicana de 1814, fundamentalmente en su parte dogmática fue principalmente: La Constitución acordada por los delegados del pueblo del Estado de Massachussets, el 2 de marzo de 1780; la Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787 y la Constitución de Pensylvania del 2 de septiembre de 1790⁸

⁷ Nino, Santiago, citado en Roccatti Mireille, Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México 1996, pp 24-25

⁸ Torre Villar, Ernesto, El Derecho Constitucional de Apatzingán y sus fuentes legales Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año X, num. 28-29, enero-agosto de 1977, p.77.

Puede afirmarse que la Constitución de Massachussets de 1780, influyó de manera considerable en la Constitución de Apatzingán, sobre todo en los principios de la Declaración de Derechos, resultó ser que la Constitución de 1814, la cual fue basada sin duda en las Constituciones norteamericanas, en lo relativo a los derechos del hombre, por ejemplo:

Los artículos 1| al 22 de la Constitución Francesa de 1795 que contiene la declaración de los derechos, observan una gran similitud con los artículos del 1| al 45 de Apatzingán , por lo anterior, se puede observar que las Constituciones francesas del siglo XVIII, hicieron sentir su influencia en la declaración de derechos de nuestra Constitución de 1814, pues como se sabe, los principios contenidos en las declaraciones de derechos de Francia marcaron una nueva era en el constitucionalismo moderno. Esto se manifiesta también en la división de la Constitución en una parte dogmática (declaración de derechos) y una parte orgánica (relativa a la organización y funcionamiento de los órganos del Estado).

Los derechos del hombre reconocidos en la Constitución de 1814.

El capítulo V de la Constitución de Apatzingán contiene una de las más importantes declaraciones de Derechos Humanos que se hayan dado en México. Esta Carta Magna de 1814 no es una obra exclusiva del Siervo de la Nación; el mismo reconoció que los señores Rayón, Liceaga, Verdusco, Bustamante, Coos, Quintana Roo, Murguía y Herrera, redactaron varias disposiciones del Decreto Constitucional.⁹ Sin embargo, el eje de toda declaración es de su autoría

⁹ Alfonso Noriega. Cantú Las ideas jurídico –políticas que inspiraron las Declaraciones de Derechos del Hombre en las diversas Constituciones Mexicanas. Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974, pp. 69-70

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

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

La Constitución de Apatzingán, en términos de su artículo 237, tenía un carácter provisional, pues preveía la convocación de una asamblea representativa, la cual debía emitir una nueva y definitiva Constitución.

Pero desafortunadamente el Decreto Constitucionalista no pudo extender su vigencia en toda la Nueva España, debido a que el ejército de Morelos nunca controló la totalidad del territorio nacional.¹⁰

En términos generales, se puede decir que la Constitución de 1814 es completa en lo relativo a la declaración de derechos, no obstante que no consagró el principio de no retroactividad de las Leyes, el cual era ampliamente reconocido en aquella época, por ello es importante dejar establecido que la Constitución de Apatzingán, a pesar de no haber tenido vigencia, influyó considerablemente en la elaboración de las posteriores Constituciones mexicanas del siglo XIX.

1.2.1 EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824

El proyecto del Acta Constitutiva fue aprobado el 31 de enero de 1824, casi sin modificaciones, no consagra una declaración expresa de derechos, sin embargo, hay el reconocimiento de una serie de derechos humanos a lo largo de su articulado, estableció en su artículo 30 que “La

¹⁰ Rodolfo. op cit.53

Constitución esta obligada a proteger las leyes sabias y justas de los derechos del hombre y del ciudadano”, debido a la presión de los liberales mexicanos se agregó en el artículo 31 que “todo habitante de la Federación tiene la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes”¹¹

El acta Constitutiva estableció en su artículo 18 lo que podríamos llamar el derecho de acceso a la justicia, al señalar que todo hombre que habite en la República tiene la prerrogativa de que se administre pronta, fácil, completa e imparcialmente justicia para resolver los conflictos relacionados con su vida, su libertad y sus propiedades.

1.3 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

El 27 de septiembre de 1821, las fuerzas insurgentes y el ejército virreinal llegaron al acuerdo de poner fin a la guerra. México debía tener un proyecto de vida distinto que el de España. Así, con muchas dificultades, nacía el país por el que muchos hombres dieron la vida.

Después del intento de Iturbide por constituirse “Emperador de México”, varias personalidades de la época decidieron que para que el país tuviera estabilidad política, económica y social, debería contar con un orden Jurídico que garantizara la paz social.

Esta Constitución contiene un catálogo de derechos del hombre, al haberse promulgado esta primera Constitución Federal mexicana, distintas entidades federativas expidieron sus respectivas Constituciones, en las cuales se incluyeron verdaderas declaraciones, sin embargo, la propia Constitución de 1824 consagra una serie de derechos humanos en su texto. Esta Constitución trató de erradicar una serie de anomalías heredadas del periodo colonial, y que subsistían no obstante haberse

¹¹ Cueva, Mario La Constitución del 5 de Febrero de 1857 Tomo II, p.1247.

promulgado la Independencia del pueblo mexicano, dentro de esos asentados en esa Constitución encontramos, el principio de la tolerancia religiosa que siempre era la católica, herencia sin lugar a dudas de los códigos políticos que le antecedieron, la educación fue una preocupación que mostró el constituyente de 1824, aunque no logró la consagración de la enseñanza.

Esta Constitución también expresaba los siguientes derechos: la prohibición expresa del tormento y cualquier otra clase de torturas, así como la imposición de penas infamantes y trascendentes, según los términos de los artículos 144 y 146. El proceso Penal fue regulado en beneficio del ciudadano, el artículo 153 rezaba " A ningún habitante de la República se le tomará juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales", como complemento de este artículo, el 156 consagra el derecho de recibir pronta y eficazmente la impartición de justicia, cuando sobrevenga un conflicto de interés.

La vigencia de la Constitución Federal de 1824 fue realmente breve y terminó colapsándose en el marco de lucha de los grupos políticos en un Estado Mexicano, ya que en un verdadero golpe de Estado el Partido Conservador desconoció esa Constitución y en su lugar se dictaron siete leyes constitucionales a las que en su conjunto se les conoce como la Constitución Centralista de 1836.

1.4 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 contenían una declaración de derechos (particularmente en la Primera Ley Constitucional dictada el 15 de diciembre de 1835 fue una declaración de derechos humanos y obligaciones y deberes mexicanos, entre otras garantías se establecieron varias de las correspondientes al proceso penal, la forma en la que

debería de practicarse el cateo, la garantía de legalidad, la libertad de tránsito y la libertad de imprenta).

Fuera de las materias correspondientes el clero y la milicia, tuvieron un tratamiento especial, vamos a hacer mención de aquellos preceptos contra el igualitarismo contenidos en la Constitución Mexicana de 1836, como requisitos de riqueza personal para acceder a ciertos derechos.

Esta Constitución Centralista exigía una renta anual de cien pesos para todo aquel mexicano que aspirase la categoría de ciudadano.

Las siete Leyes Constitucionales establecieron una serie de disposiciones absurdas en torno a la suspensión de los derechos de la ciudadanía, la cual se perdía por adquirir el status de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir.

Los redactores de la Constitución de 1836, no sólo obstaculizaron el proceso evolutivo de los derechos políticos, iniciado magistralmente con la Constitución de Apatzingán, sino que retrocedieron en esa materia.

Es de considerar que, efectivamente, el cuerpo Constitucional de 1836 fue un ordenamiento destinado a favorecer a determinadas clases sociales, no se podía hablar de una completa y verdadera declaración de derechos en virtud de que, se impedía a la mayoría de la población de escasos recursos y analfabeta la adquisición de la ciudadanía, por lo que se negaba a la gran parte del pueblo el acceso a participar en la cosa pública y de esta manera se asentaba su marginación, esta Constitución estuvo vigente durante siete años, en virtud de que resultaron ineficaces para promover el libre desarrollo de la Nación y dieron lugar a una gran inestabilidad en el gobierno, lo que provocó una serie de inconformidades, que desembocaron en el documento conocido como las Bases de Tacubaya de 1841, que llevaron de nueva cuenta al poder a Antonio López de Santa Anna que suprimió la Constitución de 1836, señalando la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente.

1.5 BASES ORGANICAS CONSTITUCIONALES EN 1843.

Las bases Orgánicas impuestas el 12 de Junio de 1843, incluían una desarrollada declaración de derechos del hombre, consignados en el artículo 9° de sus catorce fracciones, las cuales eran completamentadas en el artículo 10, denominado *Disposiciones generales sobre la administración de justicia*.

En la esfera de la LIBERTAD, las Bases Orgánicas repitieron lo establecido por el proyecto de la minoría de 1842, al proscribir la esclavitud y declarar que todo aquél que se condujere en el territorio mexicano, por ese sólo hecho se le considera como ser libre.

En relación con la libertad de imprenta, el Código Político de 1843 regresó al viejo principio de limitar el ejercicio de dicho derecho en lo relativo al dogma religioso, propiciando un retroceso en este renglón, estas Bases Orgánicas establecieron que los escritos referentes al dogma religioso se sujetasen a lo establecido por las leyes vigentes, por lo que respecta a la libertad de tránsito, dicha Constitución recogió lo establecido por los proyectos de 1842.

Las Bases Orgánicas reconocían la IGUALDAD de los hombres, a proscribir la esclavitud y al hacer referencia a los derechos de igualdad, básicamente en la esfera de la seguridad.

En el ámbito de SEGURIDAD personal reiteró el principio de la inviolabilidad del domicilio, se estableció también la seguridad contra aprehensiones ilegales y el principio de la irretroactividad de la ley, estas Bases no hicieron ningún tipo de aportación al desarrollo evolutivo de derechos humanos en nuestra historia constitucional, reconociendo el derecho de propiedad como inviolable, únicamente recogieron lo dispuesto por las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

1.6 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

Esta fue considerada como una de los tres más grandes movimientos sociales que sacudieron a la nación a lo largo de la historia, así como por sus reformas jurídicas y por su significación política de la vida republicana del país, esta Constitución de 1857 no fue producto únicamente de las ideas de los miembros del Partido Liberal, sino que este se vio obligado a hacer muchas concesiones a los conservadores, con lo cual consiguió equilibrar las diversas tendencias que convergían al Congreso, lo que dio por resultado una auténtica manifestación de la voluntad popular, la cual quedó plasmada en la Constitución mexicana de mitad del siglo XIX.

De los cuatro derechos clásicos del hombre se encontraban: libertad, igualdad, seguridad y propiedad fueron aprobados, la excepción fue el artículo 24 del proyecto que, refiriéndose a las garantías del acusado en procesos criminales, establecía entre otras cosas, el juicio por jurados, además daba al acusado la garantía de ser juzgado breve y públicamente por un jurado compuesto de vecinos del distrito en donde hubiese cometido el crimen.

Fueron cinco rubros los que caracterizaron esta Constitución de 1857, esto es, derechos del hombre, soberanía y representación, federalismo, división de poderes y control constitucional; el juicio de amparo vino a enraizarse como un elemento de sustento operativo de la eficacia normativa desde el plano jurídico.

Es esta Carta Magna, la que estableció los elementos esenciales del juicio de garantías como vía para garantizar la supremacía de la Ley Fundamental sobre los demás ordenamientos legales. Mediante su incorporación formal, los diputados suprimían definitivamente el control político, el cual se venía utilizando como un criterio demasiado genérico.

Esta Constitución de 1857 fue el resultado del enfrentamiento de dos ideologías antagónicas de dos cosmogonías, es el producto del choque del México colonial con México Nuevo, es la consecuencia del combate

de ideas, preludio de la lucha armada entre liberales y conservadores entre los partidarios del cambio, el progreso de la libertad, la igualdad, y de la democracia, y los sostenedores de la reacción del retroceso, de la represión del fuero del privilegio y de la oligarquía, conflicto en el que también participaron los moderados, navegantes eclécticos entre dos corrientes embravecidas.

La Carta Constitucional de mediados del siglo pasado resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio del progreso y de la modernidad, por los conservadores, que opusieron la antítesis del retroceso y de la reacción y por los moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores de la acción.

Así pues, a mediados del siglo pasado una generación de mexicanos con ideas liberales estaban dispuestos a derramar su sangre por la patria, ya que creían que un orden jurídico basado en los altos valores del ser humano, fue una de las eras con mayor esplendor del Constitucionalismo Mexicano. Gracias al cumplimiento del Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854), no sólo se derrocó a uno de los hombres más dañinos de nuestra nación, sino que también, gracias a dicho Plan, el 18 de febrero de 1856, se instaló en la Ciudad de México lo que fue el último Congreso Constituyente del siglo pasado, su obra la Constitución de 1857, oficialmente denominada:

Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

El contenido de la norma suprema de 1857 era brillante: en su seno se alojaba una de las más grandes manifestaciones sobre Derechos del Hombre que hasta ese momento había existido. La doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857, correspondió al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII, los hombres por naturaleza eran libres e iguales y se reunían

y vivían en sociedad, los cuales derivaban de los derechos naturales del hombre, que consistían en una esfera de libertad, sin duda esta Constitución fue una magnífica declaración de Derechos Fundamentales del ser humano, con la expresión liberal de la dignidad humana.

1.7 CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La Revolución Mexicana y su más directa consecuencia, la Constitución Queretana de 1917, son inintendibles sin la referencia de la etapa de la historia de México que, vista el conjunto, fue su causa única: el Porfiriato, esta época culminó a contrapelo con las ideas que resaltaron en las cartas constitucionales del siglo XIX mexicano: libertad, igualdad y dignidad, es decir los puntos vertebrales de los derechos del hombre consagrados en la Constitución de 1857, como se ha dicho, la Constitución de 1917, al definir el más alto rango normativo la situación de los gobernados frente al Estado mexicano del siglo XX, incluyó sin duda una declaración muy amplia de los derechos humanos, mediante dos tipos de garantías, las cuales fueron: las individuales y sociales. Dentro del capítulo de garantías individuales que representa su parte dogmática, incluyó más de ochenta principios que se clasificaron de la siguiente manera, como lo manifiesta Jorge Carpizo:

En la Constitución de 1917 las garantías de igualdad son: 1.- El individuo goza de las garantías que le otorga la Constitución (artículo 1°); 2.- la prohibición de la esclavitud (artículo 2°); 3.- La igualdad de derechos, sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos (artículo 3°); 4.- el varón y la mujer son iguales ante la Ley (artículo 4°); 5.- la prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12); 6.- la prohibición de fueros (artículo 13); 7.- prohibición de procesar por leyes privativas o tribunales especiales (artículo 13).

Las garantías de libertad se dividieron en tres grupos: a) la libertad de la persona humana; b) las libertades de la persona cívica; y las libertades de la persona social.

Cabe destacar que de éste catálogo de garantías individuales deriva una instancia de honda raíz en derecho mexicano, el juicio de amparo, es una institución de la tutela, bajo la forma de un proceso judicial, a todo orden jurídico contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad (judicial, administrativa e incluso legislativa que afecte los derechos individuales).

Las garantías que postulan los derechos humanos son esencia de todo el sistema democrático, sin embargo, requieren de comportamientos socialmente deseables para el acato de normas, en beneficio de la preservación de los derechos humanos, que requieren del apoyo de mecanismos aplicativos concretos (jurídicos y políticos) para el control de ordenamientos constitucionales, mediante la incidencia en la actuación de los órganos integrantes del Estado.

Sin duda la Constitución de 1917 que nos rige establece una amplia declaración de Derechos con tres facetas: **las garantías individuales, que protegen al hombre en su esfera individual; las garantías sociales que establecen y regulan las prerrogativas del hombre como parte integrante de un grupo social, y las garantías convergentes que enlazan en un solo precepto constitucional los niveles individuales y sociales.** En suma, el constitucionalismo mexicano se pronuncia por la preservación de los espacios de libertad, igualdad y seguridad, así como la reformulación de la idea de propiedad dándole el carácter de nacional, para que tengan acceso a una vida digna que les permita realizarse como seres humanos.

1.7.1 ANÁLISIS CONSTITUCIONAL VIGENTE SOBRE DERECHOS HUMANOS.

En la evolución constitucional de México en el actual representa todo un triunfo histórico, los derechos humanos han alcanzado un importante nivel

que apunta hacia una concepción completa del ser humano, es decir, en sus facetas individual y de miembro de la comunidad.¹²

La historia política y Social en el siglo XXI contiene un vuelco que genera y funda un nuevo régimen en la vida para todos los mexicanos. Con la revolución mexicana como primera revuelta de carácter social del siglo, la idea de justicia popular como parte de los derechos humanos, se incorporó al derecho constitucional como una aportación original del país al mundo.¹³

La extensión y la profundidad de las respuestas del Estado ha sido directamente proporcional a los problemas y conflictos que se presentaron y que gran parte, han sido resultado de una vieja acumulación. El cambio fundamental de la política nacional en esta materia ha partido del reconocimiento de que efectivamente existen en nuestro país problemas con el cabal respecto de los derechos humanos, pero existe toda la voluntad para resolverlos, en virtud de que aún falta mucho por hacer.

Los retos que el futuro plantea están a la vista, para el fortalecimiento y expansión de una cultura de derechos humanos, que se exprese en la convicción de todos los servidores públicos de que su primordial deber y punto de partida de sus actos es el respeto a los derechos humanos, por otro lado, y el cabal conocimiento de ellos y la forma de defenderlos por parte de los gobernados, ya que será la mejor plataforma, para que México alcance con toda plenitud los propósitos que ha establecido y por lo cuales se ha luchado vigorosamente a lo largo de muchas generaciones¹⁴.

¹² Ponte Lara. Rodolfo op cit p.127

¹³ Idem, pp 129

¹⁴ Ibidem p.104

Capítulo Segundo.- Concepto General y evolución de la figura del Ombudsman en México.

2.1 Concepto General del Ombudsman

2.2 Características

2.3 Antecedentes del Ombudsman en México

2.4. Evolución de la Protección de Derechos Humanos en México

2.4.1 Mecanismos de Protección de los Derechos Humanos en nuestro país

2. 5 Antecedentes de la Creación de la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal

2.5.1 Contexto de la Creación

2.1 CONCEPTO GENERAL DE OMBUDSMAN

Actualmente el concepto de dicho órgano no tiene una definición inívoa, sin embargo, para Héctor Fix Zamudio lo describe con una valiosa descripción:

*En términos muy amplios el **OMBUDSMAN** puede describirse como el Organismo autónomo, cuyo titular es designado por el Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas y de ser posible, investigar dichas impugnaciones, para que así se considere que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de esas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para la mejor prestación de los servicios públicos.¹⁵*

Luego entonces, de esta definición derivan varias consideraciones de las cuales el Ombudsman se entiende como un mecanismo suplementario para la adecuada realización de importantes aspectos de la relación gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos del hombre. El hablar de mecanismos complementarios para el cumplimiento de los aludidos derechos, se señala entonces una insuficiencia en esta materia, debida principalmente al crecimiento exponencial tanto de la sociedad como del Estado ya que cristaliza de alguna forma el carácter democrático del Estado de derecho.

¹⁵ Fix Zamudio, Héctor. Artículo Periodístico. "El Excelsior" 29 de diciembre de 1989 Sección A 2ª Columna P.1

2.2 CARACTERÍSTICAS

La doctrina moderna atribuye a esta figura protectora de derechos una serie de características distintivas, como son:

- a) Su independencia en los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil.
- b) Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente, dictando los reglamentos respectivos de su operación interna.
- c) Su designación mediante rigurosos mecanismos previstos en la Ley.
- d) La agilidad y rapidez en los procedimientos que atiende y en la solución de las controversias planteadas.
- e) La ausencia de solemnidades y antiformalismo en el desarrollo de sus procedimientos y trámites.
- f) Su naturaleza eminentemente técnica-jurídica, ausente de tendencias políticas o periodista.
- g) Una serie de requisitos que garanticen la autoridad moral de sus titulares así como su honorabilidad y su capacidad.
- h) El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones, las que se consideran tan solo como recomendaciones.
- i) La obligatoriedad de rendir a diversas instancias una serie de informes y de dar publicidad a éstos para el conocimiento de la opinión pública.

Estas características se pueden observar en todas las legislaciones que catalogan al ombudsman como institución protectora de derechos y que en mayor a menor medida se acentúan en la realización práctica, según se trate de uno u otros países. Sin embargo para que

verdaderamente exista la figura del Ombudsman tendrán que darse los elementos básicos de las características definitorias ¹⁶

2.3 ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN EN MEXICO.

En México, el Ombudsman surge a nivel de las entidades federativas e incluso de los municipios, antes de tener vida en el ámbito de la Federación y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como antecedentes del Ombudsman en México pueden señalarse los siguientes:

1.- En el año de 1847 estuvo vigente en el Estado de San Luis Potosí la ley de la Procuraduría de Pobres, impulsada por Ponciano Arriaga, dicha norma estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas. Estos funcionarios de pobres averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o, en su caso, llevaban al responsable ante el juez.

2.- La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979). El gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla, la creó, con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades de todos los niveles fue complementario al de los medios y vías jurídicas establecidas.

La citada dirección dependía directamente del propio Gobernador de la entidad y tenía a su cargo realizar todo tipo de gestiones complementarias a los instrumentos jurídicos ya existentes, para proteger los Derechos

¹⁶ Quintana Roldan, Carlos. Derechos Humanos Edi. Porrúa México 1998 pp.129-130

Humanos, tanto los consagrados en la Constitución Federal como en la de carácter local. De igual forma estaba facultada para llevar a cabo la investigación de las quejas y reclamaciones de los gobernados contra las autoridades, tanto municipales, estatales o federales con el deber de llevar y hacer pública una relación de los casos atendidos, para constituir futuras bases de legislación o procedimientos de defensa. La defensa de estos derechos fundamentales sería de oficio gratuita y a beneficio de toda persona, por conducto de esta Dirección.

3.- La Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima se fundó por acuerdo del ayuntamiento de la Ciudad de Colima el 21 de noviembre de 1983. La ley Orgánica municipal de ese estado integró dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado de nombrarla a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaren a los ciudadanos.

El procurador debía rendir anualmente al cabildo municipal un informe de sus actividades, incluyendo las propuestas de solución a las y las respuestas de las autoridades requeridas; se debía también detallar en ese informe las proposiciones de reformas al procedimiento y a las leyes que regulaban la actividad de la administración pública local que esa Procuraduría estimara necesaria.

4.- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, instauró el 29 de mayo de 1985, dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

A esta Defensoría de le denominaba, como: *"El Órgano de carácter independiente que tenía por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico, de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorgaba la legislación universitaria; realizar investigaciones necesarias ya fuera a petición de parte o de oficio y proponer, en su caso, las soluciones a las autoridades de la propia Universidad"*

5.- La Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986). Tiene la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país. Depende del Ejecutivo local, se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad.

6.- La Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero (1987).

7.- La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988). Depende del Ejecutivo de ese estado, y su función es proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan la montaña.

Esta Procuraduría dependía formalmente del Ejecutivo Estatal, pero gozaba de autonomía para investigar las quejas que le fueran planteadas, contaba también con facultades para resolver sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Tenía como atribuciones la de desahogar las quejas que fueran presentadas por las personas afectadas por las violaciones de las obligaciones que tienen los servidores públicos enunciados por la propia ley, para ellos procedía a investigar la procedencia de la queja y averiguar la verdad, solicitaba informes a los servidores públicos, contaba con acceso a todos los expedientes o documentos administrativos o judiciales; formulaba recomendaciones,

advertencias, proposiciones y recordatorios a los servidores públicos y podía emplear medios de apremio para cumplir con los objetivos legales.

8.- La Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro (1988). El municipio de Querétaro la instauró el 22 de diciembre de 1988. Tenía características muy similares a las del Ombudsman de origen sueco, destinada a investigar las quejas sobre la actuación administrativa de las autoridades municipales. El nombramiento del Defensor corría a cargo del Ayuntamiento de la ciudad, a propuesta del Presidente Municipal, las quejas se podían presentar en forma oral o escrita. El Defensor tenía la obligación de rendir un informe bimestral al Presidente Municipal y al Ayuntamiento, tenía como competencia investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos afectados en sus derechos por actos u omisiones irracionales, injustas, inadecuadas o erróneas de las autoridades administrativas del Municipio de Querétaro.

9.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, nació en el año de 1989, como órgano desconcentrado, cuya finalidad era la de investigar las quejas que se presentaran en contra de las autoridades administrativas de la Capital de la República¹⁷.

Esta Procuraduría Social era un órgano desconcentrado del gobierno y se consideraba una instancia que atendía las quejas de los habitantes del Distrito Federal en asuntos administrativos y que tenían que ver con la prestación de servicios públicos. Esta Procuraduría Social emitía recomendaciones sobre los casos en los que actuaba y ha sido una instancia que ha auxiliado para lograr una más rápida atención a las quejas de la población de la capital sobre cuestiones de orden administrativo.

¹⁷ Diario Oficial del 25 de enero de 1989

10.- Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. El trece de febrero de 1989 se estableció en la Secretaría de Gobernación una Dirección General de Derechos Humanos, según modificaciones hechas al Reglamento Interno de esa dependencia, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación, tenía como atribución el de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente a lo que se refería a garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requería ese cumplimiento. Tuvo a su cargo la atención, la orientación, la consultoría y la operatividad para brindar auxilio, así como la capacitación y la normatividad sobre asuntos de violaciones a Derechos Humanos.

11.- Comisión de Derechos Humanos (Morelos). En el Estado de Morelos se estableció por primera ocasión en el país, un organismo con la denominación y estructura de Comisión para atender los asuntos relativos a las violaciones de los Derechos Humanos, fue la primera que se organizó como una verdadera Comisión de Derechos Humanos, establecía el decreto de su creación, tenía una naturaleza de organismo de anticipación ciudadana y su objeto central lo hacía consistir en promover la defensa y respeto de los Derechos Humanos.

Dio paso al surgimiento necesario para la investigación, reparación y sanción en los casos de violación, contó con una Junta Directiva compuesta por el presidente, un Secretario Técnico y cinco vocales, Comisión podía hacer recomendaciones a las dependencias del gobierno estatal y a los ayuntamientos, a fin de que adoptaran medidas a favor del respeto a los Derechos Humanos, debía rendir un informe público, cada seis meses, para difundir las recomendaciones que hubiera realizado, como en general a sus actividades protectoras de los derechos fundamentales en la entidad. ¹⁸

¹⁸ Quintana Roldán, E Carlos. Op cit pp. 73-87

12.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos: El 5 de junio de 1990 significó, en algún sentido, la adopción del Ombudsman en el país, su creación se debió a un decreto del Ejecutivo, como respuesta a la creciente demanda social, a través de las organizaciones civiles de defensa a los Derechos Humanos, para poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policíacos y algunos otros órganos y dependencias gubernamentales.

La labor del Ombudsman mexicano contribuye notablemente a la actualización de la relación entre gobernantes y gobernados, en el marco de una cultura de los derechos humanos que comprenden los distintos ámbitos del quehacer nacional. Surge y actúa donde las libertades individuales se han traducido en motivo de fuerza social.¹⁹

2.4 EVOLUCION DE LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

Para la definición de las Garantías Individuales en la Constitución formulada en el Congreso de 1916-1917, se tomó como referencia los derechos humanos de la primera generación, representados por una limitación del poder del Estado en el espacio reservado a los gobernados. Estos derechos fueron buscados en las gestas históricas a lo largo de todo el siglo pasado. Su contenido, en relación con su antecesora de 1857, los derechos humanos como garantías, llevándolos además a un plano más concreto que el de su mera enunciación como catálogo, del propio texto de ésta surgieron positivizados nuevos derechos, que habrían de ser recogidos después de la primera posguerra por la comunidad internacional como nuevos valores axiológicos, dando lugar así al reconocimiento, por parte de la doctrina de una segunda generación de

¹⁹ Lara Ponte, Rodolfo Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano Primera Edición, Edit Porrúa México 1997 p.201

derechos humanos, caracterizada por una actuación del Estado, ya no solamente a favor del individuo en sentido personal, sino por grupo comunidad o clase social desvalida. En este contexto, no podría decirse que esta segunda generación (social) de derechos humanos deriva de las teorías iusnaturalistas o de las tesis del individualismo liberal, sino que más bien esta ligada a las fuentes de nuestra Constitución de 1917, ya que fue la primera del mundo que consiguió a rango supremo los derechos sociales y fue cuando cobró relevancia universal.

En el caso de la Constitución de 1917, sus fuentes políticas provienen ciertamente de Constituciones anteriores, en cambio, los derechos que incorporó en los planos económico y social representaron una ruptura , más que una evolución respecto del orden jurídico anterior, sobre todo porque tuvieron como frente real e indiscutible el movimiento social revolucionario de principios de siglo, cuya finalidad era mitigar las difíciles condiciones que padecían los gobernados de los estados populares.

Resultantes del proceso histórico Constitucional

Etapas

A partir del rastreo histórico de las libertades, es posible observar el proceso de decantación constitucional que en materia de derechos humanos se ha producido en nuestro país, el cual se puede clasificar en dos grandes etapas: la primera de ellas comprendió la búsqueda y definición de las libertades y se inició con los bandos de abolición de la Esclavitud de Hidalgo y los Sentimientos de la Nación.

La segunda etapa se inició a partir del momento en que apreció una nueva concepción de mayor alcance en términos de valoración del ser humano, que sin dejar de estimarlo en su estatus de libertad y dignidad personal frente al poder, incluyó también su entorno social y económico.²⁰

²⁰ Trueba Urbina, Alberto. La Primera Constitución Político Social del Mundo. México Porrúa 1971 pp.XII y XIII

Esta etapa peculiar consistió en hacer convivir junto con la parte dogmática (o de garantías individuales) y orgánica (referida a la estructura del poder estatal) aceptadas en los moldes del liberalismo, una parte nueva que en principio fue calificada como impropia para un documento de rango constitucional. Se referían a las garantías sociales.

Por las razones expuestas, esta segunda etapa puede ser encuadrada dentro de la corriente de pensamiento que hoy se reconoce como liberalismo social, cuyo origen se estima eminentemente mexicano.

Puede afirmarse como primera y fundamental premisa en México los derechos humanos, en un camino que va de las declaraciones a su reconocimiento como garantías y desde las Constituciones del siglo XIX a la del XX, mismas que se consolidaron a lo largo de un proceso histórico y político de positivización y que tal evolución político- constitucional coincidió en tiempo con la primera y segunda generación de los citados derechos humanos.

Las dos etapas anteriormente citadas influyeron en el desarrollo del constitucionalismo hasta nuestros días, ya que a partir de ellas, nuestra Carta Suprema muestra una reordenación que alcanza y puntea aspectos individuales y sociales. Este proceso no se ha determinado y actualmente ya se vislumbra en la tercera generación de derechos humanos, mismos que al proteger intereses diversos y en ocasiones difusos, se han identificado como garantías convergentes, toda vez que implican o aglutinan dentro de un mismo precepto, derechos individuales, derechos sociales, normas de convivencia, así como derechos de las comunidades y compromisos constitucionales de acciones a realizar por el Estado de derecho.

Debemos destacar que dentro del catálogo de garantías individuales deriva una instancia ya mencionada, de honda raíz en el derecho mexicano: el juicio de amparo, cuyo fin es tutelar bajo la forma de un proceso judicial, a todo orden jurídico contra las violaciones realizadas por

cualquier autoridad(judicial, administrativa e incluso legislativa) que afecte los derechos individuales.

En lo referente a lo social, la Constitución establece nuevos principios que, se observan al paso del tiempo y han sido recogidos con ciertas modalidades, como derechos humanos de segunda generación, entre los que destacan el reconocimiento de la diversidad de intereses de los distintos sectores sociales que. Incluyó los principios como el de la intervención del Estado como árbitro de los conflictos laborales, con el respaldo del trabajador etcétera.

Así de esa forma los derechos humanos han tenido y tienen un verdadero significado dentro la colectividad humana, en virtud de que a la fecha son reconocidos y amparados.²¹

2.4.1 MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN NUESTRO PAÍS.

El sistema jurídico mexicano presenta un conjunto de instituciones y mecanismos legales que tiene como finalidad hacer vigentes y en su caso defender el estricto apego de las autoridades al respeto de los Derechos Humanos, tanto en el orden federal, como asuntos de tipo local y municipal. Esta gama de instituciones defensoras de Derechos Humanos pueden ser de tipo jurisdiccional o no jurisdiccional, o de orden gubernamental promovidos por la sociedad civil, que luchan por la vigencia de estos Derechos Fundamentales de la dignidad humana.

a) Instituciones de orden jurisdiccional

El Juicio de Amparo. México cuenta en su estructura legal, con una extraordinaria y ampliamente reconocida instancia de salvaguarda de los Derechos Humanos en el orden jurisdiccional, que es el Juicio de Amparo.

²¹ Herrera Ortiz, Margarita. Manual de Derechos Humanos, México Edt. PAC 1991 pp.43-44

Sin embargo, es de recocerse que por la vía de Amparo no existe una revisión judicial plenamente eficaz de todos los actos administrativos y de gobierno, en virtud de que se presentan restricciones de carácter constitucional, legislativa y jurisprudenciales, que dan base a que el particular se encuentre en ocasiones, desprotegido frente a la administración pública por no ser procedente, en ciertas circunstancias, la utilización de la vía de Amparo. Debemos tomar en cuenta que el Juicio de Amparo ha ido poco a poco transformándose en un proceso muy técnico y complicado por ende, muy costoso para el ciudadano común. Los diversos tipos de Amparo, los difíciles y complicados escritos de agravios, alegatos y otras promociones procesales, han hecho que este instrumento protector de garantías, haya perdido eficacia y prontitud en los casos urgentes de violaciones de Derechos Humanos, lo que ha dado como consecuencia que el Amparo se haya vuelto verdaderamente oneroso para quien lo promueve.

Por lo anterior, el sistema jurídico mexicano ha propiciado la creación de mecanismos alternativos más ágiles , menos complicados y sobre todo gratuitos, para la protección rápida, eficaz y oportuna de las garantías fundamentales de los habitantes del país.

Tribunales de lo Contencioso-Administrativo

Otro de los instrumentos o instituciones establecidos en las leyes mexicanas para una adecuada defensa de los Derechos Humanos son los Tribunales de carácter contencioso-administrativo. El más antiguo fue el Tribunal Fiscal de la Federación que surgió con la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, pero si bien en su momento se cuestionó como un organismo cuya constitucionalidad no era clara, ha venido ganando el respeto y reconocimiento de la sociedad por su actuación como órgano de justicia fiscal.

Así fueron surgiendo otros Tribunales Contencioso- Administrativo tanto en el Distrito Federal como en algunos Estado de la República. A fin de que quedara una mejor definición en la Constitución General de la República, las atribuciones para crear ese tipo de Órganos Jurisdiccionales de carácter contencioso- administrativo, en el año de 1967se hicieron diversas modificaciones para lograr ese fin, y quedaron actualmente contempladas en el artículo 73 fracción XIX-H 116 fracción IV y 122 fracción IV inciso e).

La fracción XIX-H del artículo 73 en cita, señala:

"El Congreso tiene la facultad...

Para expedir leyes que instruyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

La fracción IV del artículo 116 señala:

*"Las Constituciones y Leyes de los Estados podían instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten
Entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su*

organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra resoluciones".

Con base a la reforma que se dio la Ley Suprema en el año de 1993, estructuro y modernizó el Gobierno del Distrito Federal, en el artículo 122 fracción inciso e).

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional especializado en impartir justicia administrativa, en forma rápida, ágil, eficaz y gratuita para todos los ciudadanos, a efecto de que estos puedan reclamar los actos de las autoridades administrativas de la capital de la República, que consideren ilegibles y arbitrarios.

Es un Tribunal formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía, independientemente de cualquier autoridad administrativa y los efectos de su sentencia son de anulación, ya que no cuenta con plena jurisdicción para hacer efectivos sus fallos. Conoce de todos aquellos actos, omisiones o resoluciones de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal en los que se alegue incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violaciones de la Ley, arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra similar.

b) Otros mecanismos de orden no jurisdiccional

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Locales, con objeto de que la estructura jurídica mexicana tuviera mecanismos de tipo Ombudsman para lograr una ágil, rápida y eficaz defensa de los Derechos Humanos, frente a las violaciones que puedan presentarse por las autoridades administrativas ya federales o locales, que se han venido creando con base en el artículo 102 Constitucional.

Las Comisiones de Derechos Humanos, no obstante al corto tiempo que llevan operando en el país, cuentan ya con una amplia aceptación de la ciudadanía, ya que ha dedicado esfuerzos constantes en esta salvaguarda. Las recomendaciones dictadas por ellas son ejemplo de este esfuerzo, su difusión en el territorio nacional hace concebir esperanzas de que en un futuro cercano estas Comisiones habrán de jugar un papel todavía más significativo en la protección de los Derechos Humanos en toda la República.

c) Organismos de tipo Administrativo, protectores de Derechos

No podemos dejar de mencionar una serie de instancias administrativas que tienen a su cargo la defensa de los derechos de la población en determinado tipo de relaciones jurídicas o que brindan especial protección a sectores poco favorecidos de la sociedad, como son los indígenas, los campesinos, los trabajadores asalariados, los menores de edad y los discapacitados, los ancianos y algunos otros grupos que requieren de un tipo de defensa particularizada por su situación social.

Dentro de esa gama de organismos administrativos se cuentan, a nivel federal, entre otros, La Procuraduría del Consumidor, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, el Instituto Nacional Indigenista. En el Distrito Federal también se crearon los siguientes organismos administrativos defensores de los Derechos, como el caso de la Procuraduría Social, la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, así como otras instancias protectoras de Derechos con los que cuentan las dependencias internas del Gobierno del Distrito Federal. Todos estos organismos tanto Federales. De los Estados y del Distrito Federal, tiene una naturaleza de orden administrativo, además de que no tienen una autonomía de gestión, ni de nombramiento de operación, por

dependen directamente del Poder Ejecutivo y por ende no tienen las características de Ombudsman.²²

2.5 ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL COMO ORGANO PROTECTOR.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) nació el 30 de septiembre de 1993. Es el más joven de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos que existen en México, los cuales tienen fundamento en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagró en la Ley Suprema de nuestro país la institución del defensor del pueblo.

El *Defensor del Pueblo* surgió en Suecia a principios del siglo XIX. Hoy existe, con diversas variantes, en muchos países del mundo. Se trata de un mediador —de gran prestigio y gran calidad moral— entre la autoridad y los gobernados, que busca fórmulas conciliatorias de resolución de conflictos, entre unos y otros.²³

Esta Comisión fue basada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales fueron proclamados en París el 10 de diciembre de 1948, vino a vertebrar el sistema de Derechos Humanos de la comunidad internacional, basado en el reconocimiento de tales derechos que pueden resumirse en los siguientes: derecho a la vida; a la libertad personal; la libertad de pensamiento a la libertad de conciencia; a la libertad de religión; a la libertad de reunión; a la libertad de asociación; a la libertad de circulación; a la libertad de trabajo; derecho de igualdad ante la ley; a la seguridad física y jurídica; a contraer matrimonio y formar una familia; a

²² Quintana Roldan, Carlos. Op cit pp.87-102

²³ Lara Ponte, Rodolfo. Génesis de los Derechos Humanos. Revista de Investigaciones jurídicas.

la vida privada; a la propiedad; a la nacionalidad; derecho al asilo; derecho a participar en el gobierno; al acceder a funciones públicas; al trabajo; al descanso; a la educación; a un nivel de vida adecuado; y a la seguridad social.

PREÁMBULO:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los Derechos Humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

Considerando esencial que los Derechos Humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones.

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; y **Considerando** que una concepción común de estos derechos

y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho Compromiso.²⁴

2.5.1 CONTEXTO DE LA CREACIÓN

La creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a pesar de ser una institución de reciente institucionalización, se creó con el fin de conocer y resolver las presuntas violaciones a los Derechos Humanos. Para que esta Comisión pueda funcionar y tener éxito es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales, debe ser imparcial. El fundamento jurídico de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene firmes bases legales. Como ya anteriormente fueron descritas.²⁵

²⁴ Mahatma Gandhi, Norberto et al, Los Derechos Humanos. Ediciones Milenio pp 109-118

²⁵ Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman pp. 81-83

Capítulo Tercero.- Análisis jurídico sobre la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal.

3.1 Fundamento Constitucional y Legal

3.1.1 Los principios del artículo 102 Apartado B Constitucional

3.2 Análisis a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3.2.1 Integración

3.2.2 Facultades

3.2.3 Atribuciones

3.2.4 Competencia

3.3 El procedimiento de las quejas por violaciones de Derechos Humanos

3.3.1 Las pruebas

3.3.2 Los acuerdos y las recomendaciones

3.4 El alcance de las recomendaciones que emite

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En su formulación de la más elevada jerarquía, los derechos humanos confieren sustancia a la porción dogmática constitucional. De cara el pensamiento individualista, bajo cuyo amparo se trabajaron las grandes declaraciones constitucionales del mundo moderno, esa parte normativa alberga los derechos arrancados por el pueblo soberano u oportunamente cedidos por éste, y preservados en forma permanente, cabe decir, intangible para la regulación jurídica secundaria.²⁶

A dos familias permanecían los derechos plasmados en las viejas constituciones; cuya estructura subsiste en muchas de las más recientes fechas. En su curso histórico, los derechos del hombre se atan a la teoría política contractual; esto fué así, en tanto se concretarían en la esfera de libertad no enajenada por el hombre a la comunidad con motivo del hipotético contrato social. A efecto, el poder soberano no podía ser absoluto, sagrado e inviolable; en los términos de una usual formulación, no habría de rebasar los límites de los convenios generales y "todo hombre puede disponer plenamente de lo que estos convenios le han dejado de sus bienes y de su libertad".

Dada cuenta, los Derechos Humanos, se consignan en la porción dogmática de los ordenamientos supremos bajo el epígrafe real o virtual de "Declaración de Derechos", expresión que posee notable abolengo.

Y las cuales fueron redactadas en nuestra Constitución de 1917, y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones, como es la del Ombudsman, y por ellos siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier colocación, sin embargo, se considera que la mejor o si se

²⁶ Los Derechos Humanos en México y problemas actuales que se plantean, las experiencias del proceso político Constitucional en México. UNAM.

quiere menos mala, es precisamente la que adopto: adicionar el artículo 102 con un apartado B, mediante el cual, como iniciativa presidencial se contemplaba lo siguiente:

“El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los Derechos Humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.”²⁷

La adición de este artículo fue publicada el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de crear un sistema novedoso de protección de los Derechos Humanos bajo la modalidad de Ombudsman, el cual vino a complementar y a enriquecer las garantías que integran la justicia constitucional mexicana, sin suprimir o sustituir ninguna de las ya establecidas, que de ninguna manera riñe o se opone al juicio de amparo, que es el más importante de los mecanismos de defensa de los Derechos Humanos.

El contenido original del artículo 102, referido a la organización y funcionamiento del Ministerio Público y algunas de las principales responsabilidades del Procurador General de la República, se concretaron, sin modificación alguna, en lo que ahora es el apartado A del mencionado artículo Constitucional.

²⁷ Constitución Política Estados Unidos Mexicanos

El texto del apartado B es el siguiente:

El congreso de la unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos. Formularan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Se contempla bajo la modalidad del Ombudsman, la creación de este sistema refleja y fortalece la estructura federal del Estado mexicano, creándose de esa forma por un lado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, asimismo se crearon en cada una de las entidades federativas, comisiones estatales o locales de los Derechos Humanos que conocen de las violaciones en las que se encuentran involucradas autoridades del fuero común.²⁸

3.1.1 LOS PRINCIPIOS DEL ARTICULO 102 APARTADO B DE LA CONSTITUCION

El artículo 102 apartado B, de la Constitución, es examinado de acuerdo con los principios que comprende y son los siguientes:

²⁸ Idem.

a) La creación de organismos de protección de Derechos Humanos

El precepto constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados crearán, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, este precepto no deja discrecionalidad al cuerpo legislativo respecto de la creación de esos organismos, están obligados a establecerlos y ellos son varios: uno competencia nacional, uno para cada una de las entidades federativas y uno para el Distrito Federal, respetando los principios que señala la ley fundamental y con competencia para conocer presentas violaciones de Derechos Humanos cometidas por las autoridades de esa entidad federativa.

El Congreso Federal, por medio de la Ley Orgánica, optó por preservar para el organismo nacional con la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos, estos organismos son parte del Estado mexicano, no del gobierno, porque tienen carácter público, cumplen con una función que a éste le corresponde en forma primordial, sus dirigentes gozan de una serie de garantías para hacer efectiva la autonomía del organismo.

El artículo 102 Constitucional es muy claro al disponer que esos organismos protegerán los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los cuales se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Locales, en las leyes ordinarias, en los tratados y convenios internacionales

b) La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad

El principio antes analizado, es el que configura principalmente a estos organismos como un Ombudsman, que a su vez tiene tres elementos; 1.- Son recomendaciones , por tanto son obligatorias para la autoridad; si

estas no fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales y en esta forma los órganos protectores dejarían de ser tales, para transformarse en tribunales.²⁹

Es por ello que estos organismos deben actuar con un procedimiento flexible y antiburocrático, con el mínimo de formalidades, para que su resolución sea rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado.

2.- Las recomendaciones son autónomas; Ninguna persona o autoridad puede señalar y ni siquiera sugerir cual debe ser su sentido, solo deben tener las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y la que los organismos consiguen en la investigación que realizan, sino fuese autónomo no pudiera expedir recomendaciones, su autonomía e imparcialidad son elementos *sine qua non*, para su correcto funcionamiento.

3.- Las recomendaciones son súplicas; Deben ser del conocimiento de la sociedad, ya que es importante para el éxito del Ombudsman.

c) El establecimiento de su competencia

Según lo prevé la Constitución como regla general que la competencia de estos organismos es 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 los derechos", por lo tanto si pueden conocer de los actos administrativos de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

²⁹ Fix Zamudio, Héctor. Constitucionalización del Ombudsman en el ordenamiento mexicano p.55

Son completamente incompetentes para recibir la denuncia de un delito substituyendo al Ministerio Público o admitirla cuando éste ha incurrido en omisión.

d) La exclusión de ciertas materias de su competencia

Estos organismos no son competentes en materia electoral, laboral y jurisdiccionales, *la primera* debe mantenerse al margen del debate político de conocer se correría el riesgo de involucrarse en controversias de esa índole, ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad; *en materia laboral*, se tiene en cuenta que se trata de controversias entre particulares, y esto no da la posibilidad de que una autoridad o servidor público atente en contra de los Derechos Humanos de alguna de las partes, estos asuntos son exclusivos de las Juntas Laborales.

Las cuestiones *jurisdiccionales*, *debe respetarse enérgicamente la independencia del Poder Judicial de la Federación* puesto que es la mayor garantía de la vigencia en el Estado de Derecho. Luego entonces, las Instituciones de Derechos Humanos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartir la justicia en cualquiera de sus jurisdicciones.

e) La figura del Ombudsman judicial

Implica que puede revisar los actos administrativos del Poder Judicial, pero únicamente los administrativos, no puede conocer de una cuestión jurisdiccional, ya que no puede sustituir al juez; si puede conocer y hacer recomendaciones a los jueces sobre aspectos de procedimiento que no tengan carácter jurisdiccional sobre actos u omisiones administrativas.³⁰

³⁰ Carpizo, Jorge. Op cit., p.20

f) La creación de un sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos

La última parte del artículo 102 apartado B Constitucional dispone:

“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”

Este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de larga tradición del Juicio de Amparo, ya que es una defensa de los Derechos Humanos y es extraordinariamente importante, ya que es un sistema nacional jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos.

Con base al sistema no jurisdiccional de defensa y protección de los Derechos Humanos, las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales pueden ser recurridos ante el de carácter nacional, si su competencia es la siguiente:

- A) *De primera y última instancia, de violaciones de derechos humanos en las que interviene una autoridad o funcionario federal.*
- B) *De segunda y última instancia respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales, y*
- C) *En casos de importancia nacional, el organismo de ese carácter puede atraer cualquier asunto, aunque ya lo este conociendo un organismo de carácter local.*

3.2 ANALISIS A LA LEY DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal, era esperada desde hace tiempo, dada la necesidad de que una Institución competente atendiera esta importante tarea de la protección de las Garantías Fundamentales de los Distritenses, que son violadas por autoridades del lugar; quejas que antes de la creación de la Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal, eran atendidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos³¹.

Esta ley establece la competencia, las atribuciones y funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, estas disposiciones deben ser cumplidas, ya que de no hacerlo así, se vulnerarían los Derechos Humanos de todo aquél que desee servirse de ella, de esta manera la labor que realiza sea apegada a sus principios generales, para con ellos se pueda resarcir el daño ocasionado por las presuntas violaciones cometidas por cualquier autoridad o servidor público.

Esta Ley tiene como objetivo principal velar porque no sean violadas las garantías individuales de los ciudadanos que se encuentren en el Distrito Federal.

³¹ García Ramírez, Efraín . Comentarios Jurisprudencia de la Ley de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3.2.1 INTEGRACION

El esquema de integración de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal lo forma: Un presidente, un consejo, los visitadores que determine su reglamento interno, los cuales auxiliaran al Presidente y los sustituirán en sus ausencias, así como por el personal necesario para el desarrollo de sus actividades.

a) **El presidente**, será nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser nombrado y confirmado en su caso, su funciones son incompatibles a las de cualquier cargo. El Presidente de la CDHDF —también llamado *Defensor del Pueblo*— es designado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y su autoridad o servidor público alguno y su actuación al frente de la Comisión es autónoma, es decir, no está supeditado a El funcionamiento de la CDHDF está regido por su propia Ley y su Reglamento Interno.

b) **El Consejo**, estará formado por diez ciudadanos, hombres y mujeres, que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad y cuando menos siete de ellos no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo como servidor público. Serán nombrados por el titular por el titular del Poder Ejecutivo Federal y aprobados en su caso por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contará con un Secretario Técnico.

c) **El Secretario Técnico**, será nombrado por el propio Consejo y dará trámite a las resoluciones de dicho consejo, deberá promover y fortalecer la Comisión con organismos públicos.

d) **Los visitadores**, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

sus funciones serán incompatibles a cualquier cargo, comisión o empleo público o privados, con el desempeño libre de su profesión, excepción hecha a actividades económicas.³²

3.2.2 FACULTADES

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es la institución encargada de conocer 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.

3.2.3 ATRIBUCIONES

Son atribuciones de la CDHDF (artículo 17 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal):

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal, a que se refiere el artículo tercero.
 - b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación a dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

³² Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- III. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita.
- IV. Formular Recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal.
- VI. Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la CDHDF redunden en una mejor protección de los derechos humanos.
- VII. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial.
- VIII. Expedir su Reglamento Interno.
- IX. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos.
- X. Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las infracciones practicadas.
- Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto, y

XI. Las demás que otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.³³

3.2.4 COMPETENCIA

Ambito de competencia de la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal. (artículo 18 Y 19 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) no podrá conocer de los casos concernientes a:

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

Para los efectos de esta Ley, se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia.
- Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- 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
- En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

³³ idem

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.

3.3 EL PROCEDIMIENTO DE LAS QUEJAS POR LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Todas las personas podrán denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y presentar ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quejas contra dichas presuntas violaciones, ya sea directamente o por medio de representante, cuando se trate de menores incapaces, podrá hacerlo a quien la ley faculte, muchas de esas quejas se conocen a través de los organismos no gubernamentales en pro- defensa de los Derechos Humanos, si los interesados están privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos serán denunciados por cualquier persona, aún cuando sea menor de edad. Las quejas y denuncias solo podrán presentarse dentro del plazo de un año, a partir de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, para los casos urgentes, se recibirán las quejas todos los días y horas hábiles.

Las quejas o denuncias se presentaran por escrito con la firma o huella digital o datos de identificación, en casos urgentes, cuando el denunciante o quejoso no pueda escribir o sea menor de edad, podrá presentarse oralmente cuando, o por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica. Cuando los quejosos se encuentren privados de su libertad, sus escritos deberán ser remitidos a la CDHDF ó a la CNDH, según corresponda, por lo encargados de esos centros o por la autoridad o

servidor público o podrán entregarlos directamente a los visitadores o por vía telefónica.

La formulación de las quejas y denuncias, así como los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no afectará el ejercicio de otros derechos o medios de defensa, ni suspenderán sus plazos preclusivos. Esta Comisión orientará y apoyará a los quejosos y denunciantes sobre el contenido de la queja o denuncia, a las personas que no entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o los Visitadores podrán solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de Derechos Humanos.³⁴

3.3.1 LAS PRUEBAS

Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja o denuncia por presuntas violaciones a derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que resulten indispensables con la sola condición de que estas se encuentren previstas como tales por el orden jurídico mexicano.

Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a las que se les imputen las violaciones o bien que la Comisión requiera y se allegue de oficio, serán valoradas en el conjunto de acuerdo con los principios de la lógica y la experiencia y

³⁴ Carpizo Jorge. op cit

de la legalidad fin de que puedan producir convicción sobre los hechos enunciados o reclamados.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones estarán fundamentadas solamente en la documentación y pruebas que obren en el mismo.³⁵

3.3.2 LOS ACUERDOS Y LAS RECOMENDACIONES

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal puede dictar acuerdos de trámite, en el curso de las investigaciones que realice los cuales serán obligatorios para los particulares y autoridades o servidores públicos que deberán comparecer o aportar información o documentos y su cumplimiento traerá aparejadas las sanciones y responsabilidades.

En caso de que se compruebe que las autoridades o servidores públicos no hayan cometido las violaciones de derechos humanos que se les hubiesen imputado la Comisión dictara el respectivo acuerdo de no responsabilidad.

Estos acuerdos de no responsabilidad pueden ser dictados una vez que se concluyan las investigaciones sobre los asuntos del conocimiento de la Comisión y se tengan reunidos los elementos probatorios necesarios, si es que las evidencias no se concluye que hayan existido violaciones de Derechos Humanos, pero cuando se llegue a la conclusión, de que si existieron dichas violaciones la Comisión dictará la Recomendación correspondiente, salvo que haya propuesto "amigable composición".

³⁵ idem.

3.4 EL ALCANCE DE LAS RECOMENDACIONES QUE EMITE

Uno de los aspectos importantes respecto de la actuación de la CDHDF, es la difusión de sus recomendaciones para que la sociedad tenga conocimiento de sus gestiones que por un interés general se reflejan en confianza para la Institución, así como para que las autoridades consideren la posibilidad de expedir o modificar disposiciones legislativas y reglamentarias o prácticas administrativas que mejoren la salvaguarda de los Derechos Humanos. Estas son públicas, autónomas y no anulatorias de actos contra los que se presentó la queja.

Una vez que la autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, esta a su vez estará facultada para investigar de oficio el área de actuación con que se relacionen dichas recomendaciones, para efectos de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas.³⁶

³⁶ www.cd hdf.org.mx

Capítulo Cuarto.- Valoración sobre el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

4.1 Análisis y crítica del funcionamiento de la situación actual de la CDHDF

4.2 El análisis jurídico a los principios fundamentales de la CDHDF

4.3 Las consecuencias de los actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

4.4 La búsqueda de normas eficaces y la revisión constante de las que ya existen para mejorar la impartición de Justicia.

4.5 Propuesta para que se cumplan las funciones que constitucional y legalmente le corresponden a la CDHDF

4.1 ANÁLISIS Y CRITICA AL FUNCIONAMIENTO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Existen características esenciales de la Institución, como su autonomía, el antiburocratismo, la flexibilidad, y que en sus recomendaciones, no vinculan a la autoridad, pero esta se va dando de acuerdo a la tradición, realidad y orden jurídico, pero si bien es cierto que el ombudsman es un organismo protector, también lo es que su competencia esta restringida ya que no puede resolver todos los problemas de la sociedad, ni aceptar las quejas de las cuales no es competente, es por ello que se hace la pregunta es o no un verdadero órgano protector encargado de la salvaguarda de los derechos humanos y su entorno jurídico.

Esta institución debe actuar con prudencia y firmeza, no debe crear una falsa expectativa y debe actuar bien cuando la queja se encuentra dentro de su competencia.

Con relación a la administración de justicia en nuestra ciudad, quisiéramos señalar que las quejas y denuncias recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, aún se encuentran rezagos e inercias violatorias de los derechos humanos. Existen denuncias relativas a deficiencias en la administración de justicia que constituyen una serie de violaciones al derecho, a la legalidad y la seguridad jurídica. Los problemas más frecuentes que se han detectado tienen que ver con: extorsión; negligencia o dilación administrativa, por lo que frecuentemente los plazos dentro de los procedimientos duran más tiempo que el permitido por la ley; la negativa a la reparación de daño y a la indemnización moral y material entre otras.

Asimismo, se han detectado graves deficiencias en la labor de los defensores de oficio, violando el derecho al debido proceso de los

ciudadanos. Su función frecuentemente se ve disminuida, entre otras cosas, por el exceso de trabajo, la colusión que existe con los juzgadores, falta de preparación y despreocupación por la situación de los procesados.

Consta en los archivos de esta Comisión que al una hacer la visita a siete agencias del Ministerio Público sin previo aviso, sólo en una se encontró a un defensor de oficio; y se ha dado el caso de jueces que se han dirigido a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para solicitar que se realicen las gestiones necesarias para que se les adscriba los defensores de oficio indispensables para su buen funcionamiento.

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se suma a la observación del Relator Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados, que en su informe sobre México presentado este año ante las Naciones Unidas, recomienda independizar del ejecutivo a las defensorías públicas para que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no pueda pagar un abogado. Así mismo considera que los defensores públicos deben ser correctamente remunerados y encargarse de un volumen de trabajo razonable.

Cabe señalar que a pesar de que la Constitución Mexicana establece en su artículo 133 que todo Tratado o Convención firmado y ratificado por el Estado Mexicano es Ley suprema en el país, en ocasiones los jueces y magistrados del Poder Judicial, todavía desconocen la existencia y contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. El juzgador debe analizar dichos instrumentos por lo que consideramos que es necesario fortalecer la formación y capacitación de los miembros del Poder Judicial sobre la legislación internacional de derechos humanos vigente en nuestro país.

En lo relativo a la procuración de justicia, constatamos que lamentablemente las detenciones arbitrarias siguen siendo una práctica frecuente. Esta Comisión ha recibido quejas atribuidas a personal de la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sobre detenciones en las que no se presenta orden de aprehensión alguna, los agentes se niegan a identificarse, al detenido no se le dan a conocer sus derechos ni se le informa sobre el motivo de su detención o acusación.

A continuación señalare algunas estadísticas de los seguimientos que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal le ha dado a las recomendaciones emitidas.

1.1 Total Seguimiento a Recomendaciones hasta el 31 de diciembre de 2002

Cuadro 11. Total de recomendaciones según año de emisión (1994-2002)

Año de emisión	Recomendaciones
1994	12
1995	16
1996	9
1997	17
1998	4
1999	9
2000	10
2001	10
2002	13
Total	100

Cuadro 1.2. Total de recomendaciones según su estado (1994-2002)

Estado de las recomendaciones	Número de recomendaciones
Concluida	68
Parcialmente cumplida	23
Totalmente cumplida	5
En tiempo de presentar pruebas de cumplimiento	1

En tiempo de ser aceptada	1
No aceptada	5
Total	103

El total no corresponde al número de recomendaciones debido a que tres (una en 1996 y dos en 2002) fueron dirigidas a dos autoridades y la aceptación o cumplimiento de éstas ha sido distinta.

Cuadro 1.3. Número de recomendaciones según tipo de violación a los derechos humanos (1994-2002)

Tipo de violación a los derechos humanos	Recomendaciones
Tortura	23
Ejercicio indebido del servicio público	22
Delitos cometidos contra la administración de justicia	22
Violación a los derechos de los reclusos	20
Dilación en la procuración de justicia	14
Detención arbitraria	13
Irregularidad en la integración de la averiguación previa	10
Abuso de autoridad	9

Violación a los derechos humanos de seguridad personal	8
Indebida procuración de justicia	7
Dilación o negligencia administrativa en el proceso jurisdiccional	6
Violación a las garantías individuales	5
Negativa o suspensión o prestación ineficiente del servicio público	4
Negligencia médica	4
Lesiones	4
Dilación en el procedimiento administrativo	4
Violación a las garantías del procesado	3
Violación a los derechos humanos de integridad	3
Incomunicación	2
Inejecución de resolución, sentencia o laudo	2
Inconformidad con resolución administrativa	2
Homicidio	2
Extorsión	2
Discriminación	2

Desaparición forzada o involuntaria de persona	2
Desalojo	2
Despojo	2
Cateos y visitas domiciliarias ilegales	2
Intimidación	2
Retención ilegal	2
Irregularidades en el traslado penitenciario	2
Violación a los derechos humanos de libertad	2
Violación al derecho a la salud	2
Negativa a la expedición de permisos y licencias	2
Concusión	1
Violación	1
Despido injustificado	1
Violación al derecho a un recurso efectivo	1
Usurpación de funciones	1
Corrupción	1
Robo	1
Violación al derecho de libre reunión	1
Aseguramientos indebido de bienes	1
Amenazas	1

Allanamiento de morada	1
Abuso sexual	1
Abuso de controles oficiales	1
Daño material	1
Falsificación de documentos	1
Indolencia	1
Indebido ejercicio privado de funciones de carácter público o de asistencia social	1
Violación al derecho de propiedad	1
Irregularidades en el procedimiento expropiatorio	1
Libertad de procreación, responsable e informada	1
Usura	1
Falta de fundamentación o motivación legal	1
Incumplimiento en el pago de pensión	1
Falsa acusación	1
Negativa a los beneficios de ley	1
Entrega indebida de bienes retenidos	1
Encubrimiento	1
Privación ilegal de la libertad	1
Salud reproductiva	1
Igualdad	1

- En una recomendación puede cometerse más de un tipo de violación a los derechos humanos.

Cuadro 1.4. Número de puntos recomendatorios según derecho humano que se ha procurado reivindicar en las recomendaciones emitidas (1994-2002)

Derecho Humanos Reivindicado	Puntos recomendatorios
Contra el ejercicio indebido de la función pública	94
Ejercicio debido de las atribuciones de autoridad	32
Contra la tortura	31
Reforma a los procedimientos administrativos	28
Respeto a las garantías individuales de los reclusos	24
Prestación eficiente del servicio público	23
Restitución de la administración de justicia	16
Contra el abuso de autoridad	16
Reparación del daño provocado	15
Aplicación de presupuesto público	12
Garantías a la seguridad de las personas	6
Función de readaptación social de los reclusorios	6
Indemnización	5
Contra la discriminación	5

Reforma a los ordenamientos legales	4
Investigación por negligencia médica	4
Libertad de procreación, responsable e informada	4
Contra la discriminación por motivos de género	3
Contra la desaparición forzada	3
Investigación por violación a garantías individuales	3
Cumplimiento de orden de aprehensión	3
Cumplimiento de resolución, sentencia o laudo	3
Salud reproductiva	2
Derechos de las personas pertenecientes a minorías indígenas	2
Derecho a la vida	2
Otorgamiento de beneficios de ley	2
Respeto a las garantías individuales de los menores de edad	1
Contra la usura	1
Acatamiento de sentencia judicial	1
Hacer cumplir atribuciones de asistencia social	1
Reparación del daño moral	1

- Un punto recomendatorio puede reivindicar más de un derecho humano.

Cuadro 1.5. Autoridades a quienes se han dirigido las recomendaciones emitidas (1994-2002)

Autoridades responsables	Recomendaciones
Procuraduría General de justicia del Distrito Federal	43
Secretaría de Seguridad Pública	16
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	13
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	11
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	10
Secretaría de Salud	9
Secretaría de Gobierno	6
Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal	6
Delegación Iztapalapa	3
Secretaría de Transportes y Vialidad	2
Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal	1
Delegación Cuauhtémoc	1
Delegación Magdalena Contreras	1
Delegación Venustiano Carranza	1
Delegación Xochimilco	1
Oficialía Mayor del Distrito Federal	1
Procuraduría General de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	1

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal	1
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	1

Cuadro 1.6. Situación actual de las recomendaciones según aceptación y cumplimiento por parte de la autoridad responsable (1994-2002)

Autoridad responsable	Concluida	En tiempo de presentar pruebas de cumplimiento	En tiempo de ser aceptada	No aceptada	parcialmente cumplida	Totalmente cumplida	Total
Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal	5			1			6
Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal	1						1
Delegación Cuauhtémoc	1						1
Delegación Iztapalapa	3						3
Delegación Magdalena Contreras				1			1
Delegación Venustiano Carranza	1						1
Delegación xochimilco				1			1

Dirección General de prevención y Readaptación Social	12				1		13
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	5				5		10
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	1						1
Oficialía Mayor del Distrito Federal	1						1
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	29	1	1	2	8	2	43
Procuraduría General de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	1						1
Secretaría de Gobierno	3			3			6
Secretaría de Salud	6					3	9
Secretaría de Seguridad Pública	12				2	2	16
Secretaría de Transportes y Vialidad					2		2
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal						1	1

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	9					1	11
Total	90	1	2	5	25	5	128

Nota: Una recomendación puede estar dirigida a más de una autoridad. El histórico de recomendaciones señala que 20 han sido dirigidas a dos autoridades, una más fue dirigida a tres autoridades y otra a cinco autoridades, con lo cual se explica el resultado de 128. Debe recordarse que la aceptación y su avance puede ser distinta según autoridad involucrada.

Cuadro 1.7. Recomendaciones pendientes de cumplimiento, según autoridad responsable

Autoridad responsable	Recomendaciones
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	8
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	5
Secretaría de Salud	3
Secretaría de Gobierno	3
Secretaría de Seguridad Pública	2
Secretaría de Transportes y Vialidad	2
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	1
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	1
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	1

4.2 EL ANÁLISIS JURÍDICO A LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

La Constitución General de la República, así como la multiplicidad de leyes federales, al igual que los ordenamientos constitucionales locales y una serie de leyes locales, contienen dentro de sus postulados normativos un buen número de directrices que dan la base a la protección de los Derechos Humanos en el país.

En este sentido, el artículo 102 apartado "B" de nuestra Carta Magna establece los principios que norman el sistema de la protección de los Derechos Humanos de tipo Ombudsman en México.

Por virtud del mandato constitucional, se han creado como ya hemos visto anteriormente la Comisión Nacional y las Comisiones Locales de Derechos Humanos. Además señala que corresponde también la defensa y promoción de los Derechos Humanos a las Entidades Federativas, pero sin duda alguna, solamente con el esfuerzo de los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, se podrá crear una cultura nacional en torno a los Derechos Humanos, en la que concluyan las ideas universales sobre la materia³⁷

Las bases con la que opera la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es sin duda alguna la de un Ombudsman, en virtud de que tiene las características de autonomía, libertad en sus procedimientos, no depende de ninguna autoridad administrativa ni de otro orden, ya que dicta resoluciones y recomendaciones no vinculatorias para las autoridades y apoya su actuación en la fuerza moral de la opinión pública.

³⁷ Quintana Roldán, Carlos Francisco. Derecho Municipal, edit. Porrúa, México 1997 P.3

La sociedad mexicana y, particularmente, la del Distrito Federal, ha impulsado movimientos que han significado transformaciones fundamentales en la vida política del país.

Los mexicanos, a través de sus organizaciones civiles y políticas, han empujado el avance democrático que hoy disfruta México en diversos frentes.

Una vez que se ha avanzado en la vertiente política de la democracia a través de las instituciones que garantizan los preceptos constitucionales en los que se consagra a la democracia como una forma de vida. Y el contenido de esta forma de vida está intrínsecamente ligado a los derechos humanos.

La creación y fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos ha sido el resultado de la movilización social que desde hace más de 30 años pugnaba por la erradicación de prácticas violatorias de los derechos humanos como la tortura, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias y las ejecuciones extrajudiciales individuales y colectivas.

Hoy, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reivindica esos esfuerzos de la sociedad civil que han impulsado el surgimiento de estas instituciones, cuyo fin es velar por los derechos de la ciudadanía.

Esta Comisión es, entre otras cosas, es un instrumento de cada uno de los habitantes del Distrito Federal contra los abusos de la autoridad o contra actos ilegales de la administración pública.

4.3 LAS CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS U OMISIONES PROVENIENTES DE CUALQUIER AUTORIDAD O SERVIDOR PUBLICO

El respeto a los derechos humanos y la seguridad pública no son conceptos antagónicos. La sociedad toda no debe ni puede admitir que la autoridad viole la ley en el combate a la delincuencia y que en la persecución del crimen se cometan otros delitos. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son los primeros obligados a observarla rigurosamente; lo contrario nos acerca a un escenario de impunidad.

En un Estado de Derecho democrático el pleno respeto de los derechos humanos es un factor que favorece la seguridad pública, incrementa la confianza en las instituciones y fortalece el principio de legalidad y la seguridad jurídica de todos los ciudadanos. Una de las principales razones de ser de todo Estado es velar por la seguridad de los ciudadanos.

Las autoridades deben ser las primeras en promover y respetar la legalidad como base de una convivencia civilizada, toda acción que realice la autoridad para propiciar mayor seguridad debe estar sustentada en ley.

El combate eficaz a la inseguridad requiere de una estrategia general que reconozca las diversas dimensiones del problema, elabore lineamientos a largo plazo y permita el diseño de una política de Estado, que convoque y promueva un proceso incluyente de análisis y reflexión, debate y discusión, entre todos los actores sociales, políticos y culturales implicados; que aporten planteamientos de largo alcance para el Distrito Federal, que se proponga el combate eficaz de la delincuencia, con pleno respeto a los derechos humanos de todos.

A través de las quejas ciudadanas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se ha detectado que el problema de procuración de justicia sigue siendo uno de los principales en materia de derechos humanos de nuestra entidad.

Las detenciones arbitrarias son otra forma de violación de los derechos humanos por parte de los servidores públicos, a pesar de que la Constitución establece claramente los requisitos legales para una detención, se dan casos en los que redadas, retenes, registros aleatorios a transeúntes y los llamados "operativos" no tienen sustento legal y generalmente permanecen en la impunidad.

En diversas ocasiones, hemos observado que las autoridades responsables de detenciones arbitrarias pretenden justificar sus actos iniciales mediante la demostración de que el detenido es culpable, sin considerar la ilegalidad de una actuación de esa naturaleza.

La tortura es el tipo de violación a los derechos humanos más recurrente en las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por ello, la autoridad deberá sancionar de acuerdo con la gravedad del hecho mismo, y no mitigar el castigo aludiendo comisión de lesiones y abuso de autoridad, de manera que los responsables de estos actos tengan la sanción que corresponde a un hecho de esta gravedad.

En síntesis se puede afirmar que las recomendaciones emitidas, destacan por su recurrencia la omisión o dilación en la procuración de justicia y, por su gravedad, la tortura y la detención arbitraria de ciudadanos, así como la presunta desaparición forzada de una persona.

Lamentablemente se siguen dando casos de autoridades que no aceptaron recomendaciones y de esta manera contribuyan a la más aberrante violación de los Derechos Humanos.

4.4 LA BÚSQUEDA DE NORMAS EFICACES Y LA REVISIÓN CONSTANTE DE LAS QUE YA EXISTEN PARA MEJORAR LA IMPARTICION DE JUSTICIA.

El cumplimiento de la ley y el respeto de los derechos humanos por parte de la autoridad, no está a consideración, no es materia de consulta, ni depende de un criterio de popularidad. Cualquier acción de la autoridad debe siempre estar fundada en la ley, pues ahí es precisamente donde radica su fuerza y legitimidad.

Como podrá verse, por una parte la Comisión señala que esta facultada para conocer las quejas y denuncias imputadas a autoridades que ejerzan la impartición de justicia, y por otro lado señala que esta impedida para conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional, situación que al parecer resulta contradictoria, puesto que si tomamos en cuenta que resoluciones son las sentencias, los autos y acuerdos, ya que así lo reconoce la Ley de la Comisión de Derechos Humanos en relación con el artículo 71 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,³⁸ luego entonces toda resolución que se lleve en un procedimiento sólo puede ser sentencia, auto o acuerdo, y respeto a su constitucionalidad está impedida a la Comisión para conocer de las mismas.

³⁸ Legislación Procesal Penal.

Ahora bien, existe ambigüedad sobre el particular, aunque es de considerarse que la Ley que se está refiriendo no a actos dentro del procedimiento, sino más bien a actos u omisiones que se lleven a cabo fuera del mismo, como podría ser el caso de que un funcionario judicial recibiera una gratificación por dictar una resolución que violara los derechos humanos de determinada persona, en este supuesto si la Comisión tiene intervención para conocer del asunto, por lo que es de considerarse que ésta es la interpretación que se le debe dar a las normas aludidas sobre este punto.

Es por ello que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha iniciado tareas tendientes a *ajustar el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, habiendo culminado las mismas con un anteproyecto de Reformas y Adiciones al citado Reglamento Interno que previamente se puso a consideración de las y los Consejeros (as) integrantes de este órgano colegiado, a fin de que, si era el caso, se hicieran las observaciones y puntualizaciones finales, para estar en condiciones de someterlo a la aprobación del Consejo en la sesión de esta misma fecha.*

En su oportunidad las y los Consejeros (as) de esta Comisión hicieron las observaciones y puntualizaciones correspondientes, mismas que, en lo conducente, fueron incorporadas al anteproyecto respectivo, a fin de que el Presidente lo revisara y validara como anteproyecto final para someterlo, ya como proyecto, a la aprobación del Consejo, en términos de lo establecido por el artículo 20 fracción II de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En virtud de lo expuesto, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal puso a consideración del Consejo, el presente Acuerdo, mediante el que se proponen Reformas y Adiciones a

diversos artículos del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

De manera significativa resalta el Programa de Fomento a Iniciativas Ciudadanas, en materia de educación y promoción de derechos humanos, en coordinación con el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL), que sentó el precedente de reconocer la labor educativa de las organizaciones de la Sociedad Civil.

En materia de promoción es importante destacar la realización del primer Encuentro para la Construcción de la Agenda de Derechos Humanos de la Ciudad de México, iniciativa en la que participaron más de cien organismos civiles e instituciones públicas. En el mismo sentido es importante subrayar la Primera Feria por los Derechos Humanos realizada en el Zócalo de la Ciudad de México en la que mediante un ambiente lúdico se celebró con más de 80 mil personas.

La agenda de promoción de la Comisión incluyó además temas como: los derechos de la población infantil, derechos de las mujeres, acceso a la justicia, a la seguridad pública, los derechos de los adultos mayores, la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, el de libertad religiosa y de manera especial el relativo a la no discriminación, de la que hay ya una campaña permanente.

Para la difusión de todas estas acciones, debemos resaltar la participación que han tenido los distintos medios de comunicación.

La Comisión difundió cerca de 29 mil mensajes de radio y alrededor de 900 de televisión. Se presentó una nueva página de Internet que será un vínculo privilegiado para la difusión con la comunidad de derechos humanos nacional e internacional, así como con la sociedad en general.

Esta Comisión está convencida de que en la construcción de una cultura de respeto de los derechos humanos los medios juegan un papel protagónico; de ahí la importancia de la responsabilidad social de su misión.³⁹

Con el fin de optimizar los recursos institucionales y aplicar los estándares internacionales de una administración pública moderna y eficaz, esta Comisión implementó un Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo. Con este programa se busca, entre otras cosas, instrumentar procesos de planeación estratégica y evaluación de su quehacer, de profesionalización, de uso racional de los recursos, de rendición de cuentas y así responder en mejores términos a las necesidades de la ciudadanía.

Al comienzo de esta administración, la Comisión se propuso fortalecer la profesionalización de su quehacer cotidiano, refirmar su autonomía institucional, generar una labor basada en la transparencia a partir de una concepción integral de los derechos humanos, para convertirse en la defensoría del pueblo que las y los capitalinos requieren como parte de la democratización de la vida ciudadana en el Distrito Federal.

En este proyecto un propósito fundamental es la implementación del Servicio Profesional en Derechos Humanos; de hecho, con las recientes reformas a la ley de la Comisión, esta institución es el primer organismo público en la materia en América Latina que contempla en su ley esta figura.

³⁹.- Joston, L. Policing Britain. RISK. security and governace. Harlow, Pearson, 2000 pp 90-106 en la Perspectiva angloajmericana sobre la policia y el Estado de derecho, implicaciones para Latinoamérica de Richard Vogler, Bogotá, 2003, p. 25.

Hoy en día el respeto a los derechos humanos es considerado como indicador de gobernabilidad democrática y de la gestión de gobierno. De tal suerte que la doctrina jurídica moderna concibe al Estado de Derecho, no como aquél en el que existen leyes y se respetan en todo Estado existen, por autoritarias que puedan ser, sino como el que reconoce y protege los derechos fundamentales, característica que, a su vez, constituye el núcleo esencial del sistema político de la democracia constitucional.

El respeto y vigencia de los derechos implica que las autoridades establezcan las condiciones adecuadas para prevenir y sancionar las violaciones a los derechos humanos. Dada la multiplicidad y número de agentes del Estado, sería utópico pretender que no se den este tipo de actos, por lo que la medida para conocer si un determinado gobierno ejerce democráticamente su poder, no estriba estrictamente en el hecho de que no existan violaciones a los derechos, sino en la existencia de recursos apropiados para la prevención, efectiva protección y sanción de los responsables de estas violaciones.

Si en un Estado no es posible la ausencia de actos violatorios de derechos humanos, lo que debemos exigir es la existencia de medidas eficaces para evitar abusos de autoridad y resarcir a toda persona que sufra un acto que vulnere sus derechos por parte de cualquier servidor público. Una de las diferencias entre un gobierno democrático y los de otro tipo es cómo enfrenta, combate y sanciona o niega, minimiza y deja impune las violaciones a los derechos humanos.

Un Estado de corte democrático es aquél capaz de admitir la posibilidad de que sus agentes pueden cometer actos violatorios de los derechos, y en tal circunstancia sanciona. Negar que existen violaciones a los derechos humanos es negarse a respetarlos y a hacerlos cumplir, ya que el desconocer un problema impide su solución. En dado caso, no se contribuye a crear las condiciones para la plena efectividad de los

derechos y el castigo para quienes los atropellan. Todo esto abre el anhelo por que las autoridades capitalinas ejerzan un liderazgo nacional en la lucha por el respeto de los derechos humanos. Pero también quisiéramos que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y muchos otros actores, enfrentemos los añejos vicios y defectos de la administración pública de esta ciudad capital que afectan los derechos de sus habitantes.

Sabemos que la labor de los distintos actores de la sociedad civil interesados por los derechos humanos es indispensable en esta enorme obra; de ellos esperamos propuestas, iniciativas y acciones, que vengan a enriquecer y orientar, desde su ámbito, las tareas que nos apremian.⁴⁰

4.5 PROPUESTA PARA QUE SE CUMPLAN LAS FUNCIONES QUE CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE LE CORRESPONDEN A LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Como se ha analizado anteriormente las funciones que tiene la Comisión de Derechos Humanos siempre van encaminadas a la salvaguarda de los Derechos Humanos, para que esta institución del Ombudsman funcione correctamente es indispensable que a la cabeza del organismo se encuentre una persona con prestigio moral y social, convencida de la causa de los Derechos Humanos, la reglamentación fallará si los Presidentes de las Comisiones no son las adecuadas.

La sociedad mexicana quiere y exige una magnifica defensa y protección de los derechos humanos, una magnifica procuración de justicia, y esto solo existirá en la realidad si la nación tiene mayores y mejores índices de civilidad, de nivel de vida, de educación, de democracia, de respeto a la ley y de efectividad en sus sistemas de

⁴⁰ Idem p. 25.

justicia, más armónicos y compatibles, estos son dos aspectos esenciales de la vida en sociedad.

Para que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se fortalezca y cumpla con todos y cada uno de sus objetivos, es necesario que:

- a) **Fortalezca sus principios de autonomía, independencia y autoridad moral y de esta manera impulsar una eficaz y expedita protección y defensa de los Derechos Humanos, que otorga el orden jurídico mexicano.**
- b) **Esta Comisión deberá establecer mecanismos de cooperación, entre los diversos organismos de protección y defensa de Derechos Humanos, con el fin de establecer fortalecer todo lo referente a su objetivo prioritario, deberá estudiar, defender y proteger los derechos.**
- c) **Deberá implementar eventos que considere necesarios para fomentar la cultura general y especializada en materia de Derechos Humanos.**

Este fortalecimiento y expansión de una cultura de Derechos Humanos, que expresa en la convicción de todos los servidores públicos que en su primordial deber y punto de partida de sus actos es el respeto a los Derechos Humanos, por un lado, y el cabal reconocimiento de ellos y la forma de defenderlos por parte de los gobernados, del otro será la mejor plataforma para que México alcance con toda plenitud los propósitos que ha establecido y por los cuales se ha luchado vigorosamente a lo largo de muchas generaciones.

CONCLUSIONES

1.- Existen los derechos humanos y los del ciudadano y paralelamente otros llamados de carácter social, que se encuentran tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Los Derechos Humanos no solo se reducen a la protección de la vida, la integridad humana, la igualdad ante la ley, la libre opinión y del pensar, sino que tenemos otros como el relativo a la salud, la educación, la libertad de creencia religiosa, etcétera

3.- La Constitución Centralista de 1836, tuvo una vigencia efímera, en ella apareció un súper poder llamado Supremo Poder Conservador.

4.- La Constitución de 1857, emanada del Plan de Ayutla, fue la bandera política del partido liberal en las guerras de reforma, implantó el liberalismo, siendo el individuo y sus derechos lo primordial.

5.- La Constitución vigente de 1917, entiende a la sociedad como la titular de la soberanía y otorga plenamente las garantías a los individuos.

6.- El Ombudsman tiene como finalidad la siempre salvaguarda de los derechos del hombre.

7.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) nació el 30 de septiembre de 1993. Es el más joven de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos que existen en México.

8.- La adición del artículo 102 Bis fue publicada el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de crear un sistema novedoso de protección de los Derechos Humanos bajo la modalidad de Ombudsman.

9.- Es urgente la necesidad de modificar las prácticas administrativas y los criterios de atención a las víctimas de delito y de las violaciones a derechos humanos que acuden a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) es más que evidente. Estos son parte de los desafíos estructurales en esta materia.

10.- Los esfuerzos realizados, así como los novedosos métodos de selección, formación y seguimiento de los nuevos agentes de esa institución, representan una labor que merece reconocimiento y apoyo.

11.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal deberá establecer los lineamientos de investigación orientados a sancionar la tortura y aquellas acciones tendientes a encubrir este acto grave de violación a los derechos humanos

12.- Las recomendaciones deben prever modificaciones tendientes a la vigencia efectiva de los derechos y las libertades reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Falta página

N° 84

- 8.- Bauchot, Mauricio **Derechos Humanos historia y filosofía**, Primera Edición 1999, ediciones Fontamara.
- 9.- Faure Chistine **Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789**, Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español 1995.
- 10.- Selser, Gregorio **El documento de Santa Fe, Reagan y los Derechos Humanos**, Editorial Alpa Corral.
- 11.- Carpizo Jorge **Derechos Humanos y Ombudsman**, Segunda Edición 1998, Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México.
- 12.- Gómez Robledo Verduzco, Alonso **Derechos Humanos y el sistema Americano**, Editorial Porrúa/UNAM . Instituto de Investigación Jurídica 2000.
- 13.- García Ramírez, Sergio **El Estado y la Reforma del Poder Judicial**, Segunda Edición Editorial Porrúa,.
- 14.- Carpizo Jorge y Madrazo Jorge **Derecho constitucional**, Primera Edición, Editorial Porrúa.
- 15.- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. **Derechos Humanos. Diccionario Jurídico Mexicano** UNAM. México.

16.- Quintana Roldan, Francisco. **Derecho Municipal**, Edit. Porrúa, México 1997.

17.- Oñate, Santiago. **Las garantías individuales en el Acta de Reforma de 1847**. Segunda Edición México Edit. Porrúa 1978.

18.- Sayeg Helú Jorge. **Instituciones del Derecho Constitucional Mexicano**. México, Edit. Porrúa 1987.

Legislaciones:

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- 3.- Los derechos del Hombre, UNESCO 1949.
- 4.- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- 5.- Legislación Procesal Penal.