

40721
425

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**“ PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTICULOS 2°
FRACCIONES I Y II, 3° Y 6° DE LA LEY ORGANICA
DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL, CON EL OBJETO DE QUE SE FIJEN
LOS CRITERIOS, CUANDO EL MINISTERIO PUBLICO
EN LA AVERIGUACION PREVIA CONSIDERE LA
CONFIDENCIALIDAD EN LA INFORMACION”**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
ELIZABETH / SANCHEZ HUERTA**

**ASESOR:
LIC. MARIO SANDOVAL PEREZ**

MEXICO 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

**PAGINACION
DISCONTINUA**

GRACIAS A DIOS:

**POR DARMÉ LA OPORTUNIDAD
DE VIVIR Y POR LO QUE ME HA
DADO Y POR HABER PUESTO EN
MI CAMINO A LAS PERSONAS
QUE ME RODEAN.**

**A MI MAMA GLORIA HUERTA
HERNANDEZ Y MI PAPA MARCELO
SANCHEZ GÓMEZ:**

**A QUIENES LES AGRADEZCO
ETERNAMENTE TODO CUANTO ME HAN
APOYADO Y HECHO PARA CONTINUAR
CON MIS ESTUDIOS, DE MANERA
INCONDICIONAL, ASÍ COMO POR SUS
PALABRAS DE ALIENTO.**

**A MIS HERMANOS HÉCTOR Y JESÚS
SANCHEZ HUERTA:**

**POR SER COMPAÑEROS DE MI VIDA Y
POR LA PACIENCIA QUE ME HAN
TENIDO.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MA. DE LA LUZ HUERTA HERNANDEZ:

POR SER UN EJEMPLO DE SUPERACIÓN Y ADEMÁS SER UN IMPULSO PARA CONTINUAR MI CARRERA Y POR TODO CUANTO ME APOYO.

A JOSEFINA HUERTA HERNANDEZ :

**QUIEN UN DIA ME DIJO:
" ESTE ES UN PELDAÑO MAS QUE ESCALAS Y TE FALTAN MUCHOS MÁS Y YO SE QUE LO VAS A LOGRAR"**

A JORGE A. REYES HERNANDEZ:

QUIEN DESDE QUE ME ACOMPAÑA, ME HA APOYADO EN TODO MOMENTO EN MI FORMACIÓN PROFESIONAL, ADEMÁS POR SER UNA PERSONA CON LA QUE HE CRECIDO COMO SER HUMANO, DE LA CUAL HE APRENDIDO A VIVIR Y A AMAR.

A MI UNIVERSIDAD, CAMPUS ARAGÓN :

POR TODO LO QUE DE ELLA HE APRENDIDO Y HE LOGRADO, POR SUS PROFESORES.

A LA LIC. ELIZABETH PÉREZ GARCÍA.

AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FISCALÍA CENTRAL DE INVESTIGACIÓN DE ROBO DE VEHÍCULOS Y TRANSPORTE:

POR EL APOYO QUE DE ELLA HE RECIBIDO LABORALMENTE Y POR SER UNA PERSONA QUE TRANSMITE SABIDURÍA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**AL LIC. MARIO SANDOVAL PÉREZ :
ASESOR DEL PRESENTE TRABAJO , POR
SU DISPONIBILIDAD AL AUXILIARME EN
LA DIRECCIÓN DE LA PRESENTE TESIS.**

**AL LIC. IVAN RAMÍREZ CHAVERO:
COMPAÑERO Y AMIGO. A QUIÉN LE
RECONOZCO SU TRAYECTORIA
LABORAL, ASÍ COMO SU DESEMPEÑO
COMO ESTUDIANTE Y PROFESOR.**

**A LAS FAMILIAS SÁNCHEZ GÓMEZ Y
HUERTA HERNANDEZ , POR SU
ÁNIMOS .**

**A LAS FAMILIAS REYES HERNANDEZ Y
HERNANDEZ SALAZAR, POR SU
CONFIANZA.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

D

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

..... I

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.	.....1
1.1.1. EN SUECIA.	.....8
1.1.2. EN FRANCIA.	.....11
1.1.3. EN INGLATERRA.	.....14
1.1.4. EN ESPAÑA.	.....18
1.2. EN EL ÁMBITO NACIONAL.	.....21
1.2.1. BREVE RESEÑA DE SU SURGIMIENTO EN MEXICO.	.....21
1.2.2. SENTIMIENTOS DE LA NACION. CONSTITUCION DE 1814.	.....26
1.2.3. EL PRIMER OMBUDSMAN MEXICANO.	.....30
1.2.4. LA CONSTITUCION DE 1857.	.....33
1.2.5. LA CONSTITUCION DE 1917.	.....36

CAPÍTULO II. APRECIACIÓN TEÓRICA.

2.1. FUNDAMENTO DE DERECHOS HUMANOS Y SU CONCEPTO.	.....41
2.1.1. ORGANIZACION E INTEGRACION.	.....45
2.1.2. VISION CRITICA DE SU FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO.	.....47
2.2. EL MINISTERIO PÚBLICO, CONCEPTO Y FUNDAMENTO.	.....48
2.2.1. EL MINISTERIO PUBLICO EN NUESTRA NORMA FUNDAMENTAL.	.....50
2.2.2. FACULTADES LEGALES EN MATERIA DE DEFENSA Y PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS.	.....53
2.3. CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA.	.....55

CAPÍTULO III. NATURALEZA JURÍDICA.

3.1. DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.	.....57
3.1.1. COMPETENCIA Y FACULTADES.	.....59
3.1.2. PROCEDIMIENTOS Y RESOLUCIONES.	.....60
3.1.3. LA QUEJA Y SU IMPUGNACIÓN.	.....62
3.2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL.	.....63
3.2.1. EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.	.....64
3.2.2. LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	.....64
3.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.	.....68
3.3.1. ELEMENTOS.	.....70
3.3.2. DENUNCIA.	.....71
3.3.3. ACUSACION O QUERRELLA.	.....74

E

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.4. FUNDAMENTACIÓN.	78
3.3.5. MOTIVACION.	79

CAPÍTULO IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.	81
4.1.1. OBLIGACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.	81
4.1.2. DERECHOS DEL INDICIADO.	99
4.1.3. DERECHOS DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO.	102
4.2. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS)	
4.2.1. NATURALEZA JURÍDICA.	104
4.2.2. COMPETENCIA.	108
4.2.3. PROCEDIMIENTO DE QUEJAS POR VIOLACIÓN	113
4.3. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 2º FRACCIONES I Y II, 3º Y 6º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL; 17 FRACCIÓN IV Y 60 DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y 100 Y 101 DE SU REGLAMENTO, A FIN DE REGULAR BAJO QUE CRITERIOS DEBE CONSIDERARSE QUE LA INFORMACIÓN ES CONFIDENCIAL.	131
.....	
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFÍA	131

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Hablar de Derechos Humanos es hablar de uno de los principales valores, que han existido a través de la historia de la humanidad, ya que se encuentran íntimamente sujetos con la dignidad humana, valuarte que se refleja en el principio del respeto a las garantías individuales plasmadas en nuestra Carta Magna y sin el cual resultaría irrealizable la convivencia y el respeto entre los ciudadanos.

A través de la presente, se realizara un análisis tanto de la Institución Defensora de los Derechos Humanos, como del Representante Social del Distrito Federal, en virtud de que resultan ser preceptos confusos para algunos mexicanos, por lo que es elemental que como ciudadanos y futuros profesionistas conozcamos a fondo los orígenes, principios y lineamientos que conforman tan importante tema, a efecto de estar en posibilidad de tener un mejor desarrollo en el núcleo social en el que nos encontramos inmersos.

Asimismo se pretende hacer un estudio de las funciones y actuación de la Comisión local de Derechos Humanos, poniendo a la luz sus ventajas y desventajas, establecidas en los fundamentos legales y en la experiencia laboral que he podido desempeñar, con la que se ha detectado el punto de conflicto existente entre la impartición de justicia y la salvaguarda de los Derechos Humanos, que si bien es cierto es imprescindible tutelarlos, también lo es el realizarlo con moderación teniendo como principal finalidad la protección y conservación de la sociedad en general, incluyéndose a los ciudadanos y a los servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A manera de propuesta se analizará a posibilidad de adicionar facultades a la institución del Ministerio Público en la integración de la averiguación previa, respecto de la información que dentro de ella se contiene y desarrolla, en virtud de que es el Ministerio Público quien tiene las primeras noticias de la comisión de un hecho delictivo y por tanto el facultado para el inicio de una averiguación previa llegando así a su determinación; así mismo delimitar las facultades la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tiene para la solicitud de informes, puesto que en ocasiones al momento de ser expuestas a la opinión pública tienen como efecto el rechazo a las actuaciones propias del Representante Social y por tanto los bienes jurídicos tutelados en las normas penales se ven menoscabados.

Por lo anteriormente expuesto, se considera importante establecer las funciones propias de las instituciones ya mencionadas, con el fin obtener una verdadera, imparcial y clara impartición de justicia, sin la intervención de los medios de comunicación, lo cual ayudaría bastante para sobrellevar el ambiente de impunidad que se respira en la ciudad.

Por tanto lo que se pretende en la propuesta de reforma es que no sea la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal quien de manera unilateral y discrecional determine si dicha información debe o no tener carácter de confidencial, sino que el Ministerio Público tenga como una de sus principales facultades considerar tal información como tal ya que es el servidor público directo, encargado de velar por el interés de la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En el transcurso de los tiempos, se ha dado una lucha larga y ardua que el hombre ha mantenido, para dar alcance a la libertad, igualdad y justicia, es así que hasta en fecha reciente, se ha logrado plasmarlo en las leyes bajo el nombre de derechos humanos, contenidos en las declaraciones y en las constituciones políticas de los estados; y de igual forma ha sido reciente la creación de organismos especializados encargados de velar por la protección y salvaguarda de tales derechos, es por ello que en el desarrollo del presente capitulo, se abundará acerca del auge que han tenido los derechos humanos, en relación con la institución del Ministerio Público.

A manera de breviarío, es importante señalar que en la época antigua, y para ser más específico en Roma, la situación del individuo en lo referente a su libertad como un derecho exigible y oponible al poder público, era parecida a la que privaba en Grecia, para ello citaremos algunas figuras de aque la época para así realizar una búsqueda de los antecedentes de las instituciones en estudio.

En Roma el *civis romanus* tenia como elemento de su personalidad jurídica el *status libertatis*, el cual se reputaba como una cualidad en oposición a la condición de *servus*, o sea, como una facultad de actuar y comportarse por su propia voluntad y determinación, y no como los esclavos y las mujeres o los extranjeros que carecían de este derecho. Además de que la libertad en el régimen romano estaba reservada a cierta categoría de personas, como el *pater familias* que gozaba de amplio poder sobre los miembros de la familia y de sus esclavos. Dentro del derecho privado, el ciudadano romano

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estaba conceptualizado plenamente como individuo, a tal grado que el *jus gentium*, incorporado en el *Corpus Iure Civilis* o derecho civil en Roma alcanzó un alto grado de perfección, que en la actualidad constituye la base jurídica de gran parte de legislaciones, principalmente en los pueblos latinos. El *homo faber* tenía el derecho de votar y ser votado, tenía la facultad de intervenir en la vida pública, integrando los órganos de autoridad y teniendo injerencia en su funcionamiento.

Sin embargo, la libertad del hombre como tal, conceptualizado como "un derecho público individual inherente a la personalidad humana, oponible al Estado en sus diversas manifestaciones y derivaciones no existía en Roma, pues se disfrutaba como un hecho sin consagración jurídica alguna, respetable y respetada sólo en las relaciones de derecho privado y como facultad de indole política".¹

La única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades de la autoridad, radicaba en la acusación del funcionario cuando terminaba su cargo, que se ventilaba como una especie de juicio de responsabilidad que tenía como finalidad esencial sancionar al funcionario público. En realidad, nunca tuvo una verdadera protección el gobernado frente al gobernante, entendida como garantía individual.

Durante la época de los Emperadores, la población de los hombres libres se dividía en dos clases sociales: la de los patricios y la de los plebeyos. Los primeros gozaban de su libertad civil y política y los segundos se encontraban privados de la libertad política. Las funciones del Estado romano se depositaron en tres cuerpos políticos que eran el Pueblo, conformado por los patricios, el Senado, que era un órgano aristocrático y el

¹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Las garantías individuales, Ed. Porrúa, 21ª ed., México, 1988, p.68

Rey. Entre estos no había una diferencia funcional, ya que estaban interrelacionados.

La célula más importante dentro de los patricios era la familia y sus componentes, quienes estaban bajo la autoridad del *pater*, cuyo poder era ilimitado a tal grado que podía privar de la vida no sólo a sus esclavos, sino aún a sus hijos.

Otra gran parte de la sociedad estaba formada por diferentes sectores humanos como eran los vencidos, los extranjeros, los libertos y los clientes de las familias patricias extinguidas. Todos ellos eran la plebe, desterrados de los derechos civiles y políticos. En la República romana, los plebeyos lograron mejorar su situación política dentro del Estado, obteniendo ciertos derechos y prerrogativas que antes estaban reservadas para los patricios. De esta manera, la plebe pudo participar en funciones gubernativas, podían concurrir a las asambleas populares y oponerse a las leyes que lesionaran sus intereses a través de un funcionario denominado *tribunus plebis*. Durante la época republicana se expidió un ordenamiento de gran importancia como lo fue la *Ley de las Doce Tablas*, donde se consagraron principios muy importantes que eran una especie de seguridad jurídica de los gobernados frente al poder público, cuyo contenido era extenso y muy variado, pues se encontraban derechos referentes a las sucesiones, a la familia, a las cosas, al derecho penal, procesal, etc. Entre todo este cuerpo normativo se encuentran algunos derechos que se pueden considerar como cimiento de lo que ahora tenemos como garantías.

Las instituciones jurídicas romanas alcanzaron su plenitud durante la República, sufriendo una notoria decadencia en el periodo imperial, aunque podemos concluir que durante las tres primeras etapas de la historia de

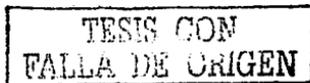
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Roma, la existencia de dos clases sociales (patricios y plebeyos), la esclavitud como institución del derecho romano y la diversidad de sujetos que carecían de la ciudadanía, nos confirma que dentro del régimen jurídico político romano, la desigualdad humana y social fue su signo característico.

En la Roma del siglo IV hubo un cambio radical, mediante la adopción por el Emperador Constantino de la religión cristiana, la cual operó modificaciones sustanciales en el derecho público, propiciando, por otra parte, la creación de los pueblos cristianos quienes jerárquicamente, en atención a los bienes que poseían, conformaban la clase social superior, denominados *ciudadanos*, por lo cual se encontraban dotados de todos los derechos políticos; los *caballeros* eran la segunda clase social y sólo podían ocupar magistraturas inferiores dentro de la *polis*; la tercera clase se integraba con los *seuquitas*, conformada con los soldados; y en la base de la escala social se encontraban los *tetes*, quienes estaban privados de todo derecho político.

El individuo como gobernado no era titular de ningún derecho frente al poder público, o sea, de las llamadas relaciones de supra a subordinación, o de gobierno propiamente dichas. Su personalidad como hombre se diluía dentro de la *polis* y sólo tenía alguna significación en la medida en que, como ciudadano, intervenía en la actividad estatal como miembro de los diferentes órganos de gobierno, tales como las asambleas y los tribunales.

Por otro lado en la época medieval, se dieron tres periodos, siendo éstos el de las invasiones, el feudal y el municipal, entre los cuales encontramos diversas formas de concebir la situación del individuo respecto de sus derechos fundamentales.



La primera época llamada de las invasiones, en la que las tribus de bárbaros se constituían en forma aislada o dispersa, se caracterizó por el predominio de la arbitrariedad y el despotismo sobre la libertad humana, que no estaba reglamentada jurídicamente en las relaciones privadas, ya que cada quien se hacía justicia por su propia mano.

En la época feudal predominó el poder por la propiedad de la tierra, dando origen a la institución de la servidumbre. Esta institución otorgaba al señor feudal (propietario), un poder soberano sobre los vasallos o siervos (quienes cultivaban la tierra), pudiendo disponer casi en forma ilimitada sobre sus personas. En tal virtud, concebir un derecho que otorgara garantías a los hombres como elemento o factor inherente a la personalidad humana frente a los actos arbitrarios y despóticos del señor feudal, era inimaginable.

En el régimen municipal, se estableció un orden de legalidad que limitaba y sostenía la autoridad del señor feudal en beneficio de los habitantes de las ciudades. A consecuencia del incremento económico y político que adquirieron las poblaciones medievales, los gobernantes comenzaron a respetar los compromisos contraídos con sus moradores, mas la posibilidad de contravención y las violaciones mismas no tuvieron ninguna sanción jurídica en favor de los afectados, por tal motivo no encontramos precedentes sobre instrumentos jurídicos para defender el orden de garantías, aunque sí existe ya la implementación de un régimen de legalidad.

En las postrimerías de la Edad Media, comienzan a desenvolverse teorías jurídicas, políticas y filosóficas muy importantes tendientes a sustituir el concepto de la soberanía real por el de la soberanía popular. Esta tendencia se acentuó con la aparición de las corporaciones o gremios dentro de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vida económica de las ciudades medievales y se pretendió hacerla extensiva al elemento humano mismo de los Estados. Los juristas del siglo XV construyeron una jerarquía normativa para concluir que el gobernante no debía ser sino un servidor del pueblo, estando obligado a observar los principios del derecho natural (obra de Dios a través de la razón humana), del derecho divino (fruto de la revelación) y del derecho de gentes (conjunto de reglas aplicables a todas las naciones, derivadas del derecho natural). De esta manera se preparó el terreno donde posteriormente habría de brotar el pensamiento que reivindicó la dignidad de la persona humana, sus derechos y prerrogativas frente al Estado.

Cabe hacer la observación de que a la fecha, la figura se ha establecido en casi todos los países del orbe, toda vez que luego de la Segunda Guerra Mundial, surge un afán por consagrar esta figura, a fin de brindar a los ciudadanos instituciones que coadyuven en la defensa de sus derechos.

En los países en vías de desarrollo, desde la década de los sesentas se han ido estableciendo también paulatinamente figuras semejantes al *Ombudsman*, cuyo objeto ha sido fundamentalmente la defensa de los derechos humanos, toda vez que su violación es constante, en tanto que en las democracias liberales avanzadas se han venido creando una gran cantidad de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos.

En el ámbito supranacional y comunitario, también se observa la tendencia hacia la creación de organismos similares al *Ombudsman*, por ejemplo, las atribuciones que se otorgan al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por el protocolo facultativo del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, para recibir reclamaciones de las personas físicas que se encuentren bajo la jurisdicción de los Estados signatarios. Asimismo, cabe destacar la creación, en el año de 1959, de la "Comisión Interamericana de Derechos Humanos".

Por otro lado, tanto la naturaleza jurídica, como el origen del Ministerio Público han sido fuertemente debatidos. Hay quienes suponen que su antecedente se encuentra en diversas instituciones de la antigüedad griega y romana, aunque otros juristas insisten en que la fuente que inspiró la institución de nuestro interés, con las características fundamentales que presenta en la época moderna, se encuentra en Francia, por ello a continuación se dará una breve síntesis de dicha figura jurídica.

La primera referencia del Ministerio Público se encuentra en la figura griega del *Arconte*, que era un magistrado que representaba al ofendido y sus familiares cuando éstos no podían o no sabían como intervenir en los juicios; no obstante, dicha institución no se encuentra debidamente documentada, además de que se ha insistido en que entre los atenienses eran las víctimas o sus familiares quienes tenían la facultad de perseguir los delitos.

Asimismo, como ya se menciona, La "Ley de las Doce Tablas", en Roma, contiene la regulación de unos funcionarios denominados *Judices Questiones*, cuya facultad era comprobar la existencia de hechos delictivos, de ahí que se haya pretendido equiparar esta figura a la del Ministerio Público, sin embargo, dicha apreciación no es exacta, toda vez que sus atribuciones tenían un carácter jurisdiccional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el Libro Primero Título 19 del "Digesto", se encuentra la figura del *Procurador del César*, quien podía actuar en representación de éste en asuntos fiscales; además, estaba facultado para imponer el orden en las colonias implementando, incluso, medidas como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia para que no volvieran.

Antes de la caída del Imperio Romano, se incorporaron a la función jurisdiccional los *Curiosi*, *Stationari* o *Irenarcas*, quienes dependían en forma directa del *Pretor* y sus funciones se relacionaban con cuestiones policíacas.

Ya en la Edad Media, en Italia, se creó la figura de los *Sindici* o *Ministrales*, quienes actuaban como colaboradores del poder jurisdiccional presentando, oficialmente, las denuncias por los delitos cometidos.

Así las cosas veremos en los siguientes puntos la evolución que han tenido tanto los derechos humanos como el Ministerio Público, en los países de Suecia, Francia, Inglaterra y España.

1.1.1. EN SUECIA

La figura del *Ombudsman*, palabra sueca que significa representante o mediador, comenzó a divulgarse en la primera postguerra en los restantes países escandinavos, después de haber permanecido en forma obscura en la legislación sueca a partir de 1809, advirtiéndose su influencia al concluir la Segunda Guerra Mundial en los más diversos ordenamientos de una manera creciente y acelerada, a tal grado que se le ha podido calificar, sin exageración, como una "institución universal".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El país escandinavo que sucede a Suecia en la implantación de esta institución, es Finlandia, quien al lograr su independencia de Rusia en el año de 1919, establece en el artículo 49 de la Constitución del mismo año, "un Ombudsman conformado de acuerdo con el modelo Sueco *Justitie Ombudsman*, cuyas actividades fueron reguladas por la ley reglamentaria del 10 de enero de 1920".²

La península escandinava no fue más allá del establecimiento del *Ombudsman* en Suecia y en Finlandia, hasta que una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, surge en el año de 1952 el *Ombudsman* noruego para las fuerzas armadas. Tal iniciativa tomó como modelo básico el *Ombudsman* militar sueco.

Con motivo de la reforma de 1953 a la Constitución de Dinamarca, se introdujo en su artículo 55 "la figura del comisionado parlamentario reglamentado en la ley del 11 de septiembre de 1954, reformada en 1959 y 1961, en la cual se estableció al *Ombudsman de Folketing* siguiendo en grandes líneas al modelo sueco y al precedente finlandés".³

Ya para el año de 1974 en su instrumento de gobierno, que abrogó al de 1809 y que conforma la constitución de Suecia, se da una estrecha relación entre el Ombudsman y el Ministerio Público, al establecerse la función del Ministerio Público y la supervisión del mismo a cargo de un ombudsman.

En su artículo primero del capítulo 11 que se refiere a la administración general y judicial, dispone que la mas alta corte de jurisdicción general es la

² FIN-ZAMUDIO, HÉCTOR. *Protección jurídica de los derechos humanos*. Estudios comparativos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 73.

³ VENEGAS ALVÁREZ, SONIA. *Origen y devenir del Ombudsman ; Una institución encomiable?*. Ed. UNAM, México, 1988, p. 77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

suprema corte, y que jerárquicamente la mas elevada en el aspecto administrativo es la suprema corte administrativa.

Por su parte en el articulo 3 del mismo capitulo 11 establece que el attorney general o sea el procurador general, el jefe de los persecutores públicos, el cuerpo central administrativo y los gobiernos provinciales están subordinados al gobierno. De la primera de dichas altas autoridades se deriva la función persecutoria de algunos delitos con intervención en casos perfectamente especificados, en calidad de acusador publico, integrándose una clara función de ministerio público.

Ya en el capitulo 12 que se refiere al poder de control, y en su articulo primero se precisa que el comité constitucional que se nombra y forma parte del riksdag, el parlamento sueco, tiene como función examinar la actuación de los ministerios, y la forma en que se manejan los asuntos correspondientes al gobierno. Para tal fin el riksdag puede elegir a uno o más ombudsman, con el objeto de que supervise 'a aplicación de las leyes y otros estatutos del servicio público, teniendo dichos funcionarios, la facultad de poder iniciar procedimientos legales en aquellos casos que se le indiquen en instrucciones expresa, facilitándoseles para ello los accesos a las actas y otros documentos, ante las cortes y demás autoridades.

En el articulo 8 del capitulo 12, los procedimientos bajo las leyes penales, por la ejecución de actos criminales que se lleven a cabo por miembros de ambas supremas cortes, serán planteados ante la suprema corte por un ombudsman del riksdag o por el attorney general, siendo la suprema corte quien decida si el funcionario es removido o suspendido o si finalmente deberá ser sometido a un examen médico como consecuencia de una conducta omisa o incongruente no apegada a la ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.2. EN FRANCIA.

Varios autores coinciden en que el origen real del Ministerio Público se encuentra en Francia, tal y como lo enuncia Juventino V. Castro:

A Francia corresponde el alto honor de la implantación decisiva de dicha Institución, que se extendió luego a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo: el Ministerio Público, representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado.⁴

Fue en la "Ordenanza de 23 de marzo de 1302", en Francia, donde se erigió al antiguo Procurador y Abogado del Rey como magistrado encargado de los negocios judiciales de la Corona, y no sólo ya de los negocios del Rey en particular. Asimismo, como los ofendidos o sus familiares empeza.on a dejar de ejercer acción en contra de los delincuentes, se creó un procedimiento de oficio que dio lugar a la consolidación del Ministerio Público, que si bien tuvo funciones limitadas, quedaba facultado para perseguir los delitos y para hacer efectivas las multas y las confiscaciones que hubieran sido decretadas con motivo de la imposición penal.

La Institución nació en Francia, con los *Procureurs du Roi* de la Monarquía francesa del siglo XIV, instituidos *pour la défense des intérêts du Prince et de l'Etat*, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. El Procurador del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al Rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y los erige en una *bella magistratura*. Durante la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo ante el

⁴ CASTRO, JUVENTINO V. *El Ministerio Público en México*, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1994, p. 4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

poder judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes⁵.

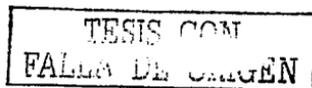
Con la Revolución Francesa, la magistratura se escinde en *Commissaires du Roi*, quienes promovían la acción penal y la ejecución, y los *Accusateurs Publics*, quienes actuaban como órganos acusadores en el debate, aunque el 13 de diciembre de 1799, con la "Ley de 22 frimario, año VIII", se vuelve a unificar la institución, "tradición que será continuada por la Organización Imperial de 1808 a 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público -organizado jerárquicamente bajo la dependencia del poder ejecutivo-, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los Estados de Europa".⁶

Por su parte uno de los *Ombudsman* de mayor trascendencia en el desarrollo de la institución en los ordenamientos continentales europeos, fue el introducido en Francia con el nombre de *Médiateur*, por la ley número 73-6 del 3 de junio de 1973, reformada por la ley del 24 de diciembre de 1976, institución que en un principio fue recibida con escepticismo e inclusive con hostilidad por la doctrina nacional y extranjera por considerarla superflua en virtud de la existencia de la justicia administrativa desempeñada en forma brillante por el Consejo de Estado.

Nicole Questiaux nos indica "que la opinión pública francesa considera generalmente como exitosa la forma en que el sistema francés de tribunales administrativos han tratado de proteger al ciudadano ordinario contra la arbitrariedad, es decir, las funciones esenciales de la oficina nórdica las asumen los tribunales administrativos, si la misma se instituyera en este

⁵ Idem, pp. 6-7.

⁶ Idem, p. 7.



país, necesariamente competiría con ellos⁷. Pero aún si no sucediera así, la organización Constitucional, judicial y administrativa de Francia no deja lugar para un *Ombudsman*.

A esta crítica surge la réplica que la labor de los tribunales no es la misma que la del *Ombudsman*, toda vez que éste actúa mediante la crítica y la publicidad y no mediante la revocación de decisiones; además, forma parte del Parlamento, no del Poder Ejecutivo. Finalmente, los tribunales administrativos sufren, aunque en menor medida, las mismas deficiencias que los tribunales ordinarios, en cuanto pueden ser lentos, costosos, complejos, atemorizantes para el ciudadano medio y limitados en su capacidad de revisión de los méritos de las decisiones.

La Trascendencia del *Médiateur* del derecho francés, radica, a nuestro entender, en tres aspectos peculiares: primero, pertenece formalmente al ámbito del ejecutivo; segundo, no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o a un senador, para que este las transmita al *Médiateur*, y el tercero y último aspecto peculiar lo es que la institución no se encuentra establecida a nivel constitucional, sino por una ley secundaria.

⁷ MCM NICOLE QUESTIAUN.. "Cómo satisfacen la necesidad los tribunales administrativos", en Rowat, DONALD C. (TR. EDUARDO L. SUAREZ). *El Ombudsman el defensor ciudadano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.3 EN INGLATERRA

La introducción del *Ombudsman* en la Gran Bretaña, "se debió a la denominada Parliamentary Commissioner for Administration Act, que entró en vigor el primero de abril de 1967, para Inglaterra, Gales y Escocia".⁸

El ministerio público de acuerdo con el derecho comparado se deriva de la figura denominada El lord chancellor (lord canciller), jefe del sistema judicial (y que en ocasiones ocupa un lugar como si fuera juez, en la cámara de los lores) es ministro mayor del gabinete y sigue la suerte del gobierno y es el speaker (vocero) de la cámara de los lores en su calidad jurídica, así como en el parlamento del reino unido.

La oficina del lord chancellor data de aproximadamente 1400 años, y es el ministro principal responsable del buen funcionamiento de las cortes y de la aplicación de la ley. Nombra, o recomienda el nombramiento de los magistrados, con excepción de los de mayor jerarquía, así como a los encargados de otras oficinas cuasi judiciales, como los comisionados generales del impuesto sobre la renta, y miembros de muchos tribunales administrativos; cerca de 40,000 nombramientos en total. Interviene en los procesos ante las cortes y es responsable de todos los tribunales además de las cortes de los magistrados.

En lo que toca a las leyes civiles, reformas legales y supervisión general de apoyos legales y de consejería, todo ello es asunto del lord chancellor.

⁸ GIL ROBLES Y GIL DELGADO, ÁLVARO, *El contrato parlamentario de la administración (El Ombudsman)*, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1981.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El home secretary, también ministro mayor del gabinete está involucrado en las leyes pénales incluyendo sus reformas. Es responsable de la prevención de los delitos la aprehensión de los trasgresores y prácticamente de todo el sistema penal.

El attorney general y el solicito general conocidos como los funcionarios legales de la corona para Inglaterra y Gales, son los principales del sistema. Representan a la corona en cuestiones internas en los procedimientos ante los tribunales internacionales, como la corte internacional de la haya y la corte europea de derechos humanos de Estrasburgo. Nombrados de entre los barristas mayores, son electos miembros de la cámara de los comunes, ocupan puestos ministeriales y se renuevan con el gobierno. En attorney general, que es el jefe de los consejeros legales es también el vocero del lord chancellor en cámara de los comunes en cuestiones que afecten a la administración de justicia ya que las oficinas de él no tienen ministros en dicha cámara. En Inglaterra, por el principio de que el pueblo vela por el mantenimiento de la paz del soberano rige el sistema de la acusación popular, según el cual, cualquier ciudadano sin limitaciones personales o territoriales, puede ejercitar la acción penal por cualquier delito, salvo por el de blasfemias de hecho e injurias simple, delitos que se persiguen por querrela del ofendido o de otros en interés del ofendido. Tal sistema que tuvo su origen en la antigua institución de la apelación o acusación privada, no puede menos que constituir un serio obstáculo al nacimiento de la institución del ministerio público de tipo francés. El attorney general, y el solicito general que en cierta forma asistente del primero, y el directo of public prosecutions ayudados de asistentes, tiene poco de común con el ministerio público del tipo continental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El attorney general, cuyo origen data de 1777 es un gran oficial del estado, y el primer oficial legal de la corona. Nombrado por el rey de entre los mas celebres juristas de Inglaterra es de derecho la cabeza del foro (bar), conoce de todos los negocios relativos a la prerrogativa real, y es el primer consultor legal para todas las gestiones de derecho que surgen entre las dos cámaras. El attorney general, tiene la iniciativa de la acción penal en materia de impuestos, y en algunos delitos de interés publico, como el que dirige contra la seguridad del estado, libelos sediciosos, corrupción, rebelión y motín de magistrados y otros oficiales públicos, corrupción electoral, etc.; autoriza la acción penal para algunos delitos así como la apelación de la cámara de los lores (huose of lords); es el único representante legal de la corona en las corest ordiunarias; en fin, tiene el derecho y el deber de dirigir, regular y controlar la acción penal ejercitada por el director of public prosecitions.

Ai finalizar 1879, el atrorney general y el solcito general eran los únicos funcionarios que podian ejercitar la acción penal en casos determinados. Fuera de los casos señalados la acción penal era ejercitada por los particulares. Para los delitos leves y las contravenciones la acusación (procesution) es llevada por los ciudadanos ante la corte de jurisdicción sumaria o de policia(police court, petty sessional couts, metroplitan police courts) en juicios de paz (justice of the peace) exceptomen londres y otras grandes ciudades en que se hacia a través de los stipen diary magistrates.

Asimismo existe el proceso en sumarísimo, donde en la audiencia el acusador presenta a los testigos de cargo, el imputado los de descargo el juez dicta sentencias sin que intervenga el ministerio público ni un abogado defensor, en los delitos más graves(indictable) la acusación se lleva al juez de paz, o, cuando se trate de muerte violenta que haga sospechar un delito,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al coroner (oficial de la corona), los cuales proceden a la instrucción de cuyos resultados el acusado (offender) es reenviado por el juez a la próxima audiencia de las cortes; ante jurisdicción formal o a las de assises, si se trata de delitos gravísimos, castigables de una pena de muerte o con la reclusión de un periodo de tiempo superior a cinco años; con de delitos de media gravedad, castigables con penas menores. Las grandes cortes de assises están presididas de un juez de la alta corte (high court) de Londres y juzgan con la intervención del jurado. Las cortes de assises menores (county quarter sessions y borough quarter sessions) están presididas por un juez de paz del condado o de la ciudad, que juzgan con la intervención del jurado.

En los delitos indictable hay dos procedimientos: el indictament instruido por el juez de paz, y el coroner's inquisition, instruido por el coroner.

El auge de la criminalidad se agravó por el no ejerció de la acción penal por los ciudadanos, y se remedio con medidas practicas y legislativas: prácticas, en cuanto se autorizó al police man (agente de policía) a sustituir al ciudadano en la denuncia de los delitos, y de asumir la calidad de prosecutor (acusador); legislativas, con la creación de la institución, por ley de tres de julio 1879 y sucesivas modificaciones de 1884 y 1908, el director de la acusación pública (director of public prosecutions), con ayudantes, nombrados por el lord chancellor.

El director de la acusación pública ejercita bajo el control y la dirección del attorney general, atribuciones discrecionales y obligatorias.

Son atribuciones obligatorias el promover los procedimientos por los delitos que se sancionan con la pena de muerte, delitos electorales cuando el

interés público o la especial dificultad del caso lo requieran, cuando reciba ordenes del lord chancellor o del attorney general, etc.

El director of public prosecutions actúa por medio de un abogado, que tiene la misma categoría de un abogado de la corona (king's counsel). Tienen conocimiento de los principales asuntos penales, sobre los que ejercen vigilancia.

Cuando el director de la acusación pública abandona un proceso cualquier persona puede continuar la acusación, siempre que lo autorice la high court, que se asegura la seriedad de los motivos que le inducen a continuar el proceso.

Según el procedimiento inglés el ministerio público no tiene el derecho de apelar en materia penal, sino por excepcionales cuestiones de derecho, mientras que tal facultad está reconocida del modo más amplio al acusado. Esta breve y rápida génesis, se puede deducir que en Inglaterra se está orientando la legislación en el sentido de adoptar un sistema de acusación por órganos estatales (police man, director of public prosecutions, solicitor general, attorney general), lo que constituye un argumento poderoso a favor de la institución del ministerio público. En cambio en Escocia e Irlanda del norte siempre ha prevalecido un sistema de ministerio público a la manera de su modelo francés.

1.1.4 EN ESPAÑA.

Por lo que se refiere históricamente a las declaraciones que han proclamado los derechos del hombre, se han querido rastrear los orígenes en la británica medieval "writ of habeas corpus" (de data inmemorial) y

"Carta Magna" (1215). Mas en España existen antecedentes aún más antiguos , como es el pacto convenido en las cortes de León de 1188 entre el Rey Alfonso IX y el reino.

En el reino de Aragón, son reseñables, el privilegio general (1283), los dos privilegios o fuentes de la Unión (1287) y la confirmación del privilegio General (1384); también la "manifestación" como forma de habeas corpus y la institución de justicia mayor.

España retomó el concepto general del Ministerio Público francés. Ya el "Fuero Juzgo" contemplaba una magistratura especial, que tenía facultades para actuar en los tribunales acusando a los delincuentes en caso de no presentarse el interesado. Dicho magistrado actuaba en nombre y representación del rey.

En el año de 1489, en las "Ordenanzas de Medina", contenidas en el Libro V, Título XVII de la "Novísima Recopilación", se habla de fiscales, que con el ascenso al poder de Felipe II se dividen en una fiscalía para juicios civiles y otra para los juicios penales. "En un principio, se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, multas o toda pena de confiscación; más tarde, fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real".⁹

Después de la Conquista de América, en la época Colonial, el Procurador Fiscal se integró a la Real Audiencia en la cual intervenía a favor de las causas públicas en los asuntos en los que la Corona actuaba como protector de los indígenas, en la procuración de justicia civil y criminal,

⁹ COLIN SÁNCHEZ, GUILLERMO. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Ed. Porrúa, 14ª ed., México, 1993, p. 97.

defendía los intereses legales y patrimoniales de la Hacienda Real y formaba parte del Tribunal del Santo Oficio. "En este tribunal figuró con el nombre de Promotor Fiscal, llevando la voz acusatoria en los juicios; y para algunas funciones específicas del mismo, era el conducto entre éste y el rey, a quien entrevistaba comunicándole las resoluciones que se dictaban".¹⁰

Con posterioridad han de recogerse la declaración norteamericana del Buen Pueblo de Virginia, de 12 de junio de 1776, la declaración francesa de derechos del hombre y el ciudadano, de 26 de agosto de 1789, todos los que incluyen las constituciones de los siglos XIX y XX y finalmente, las convenciones internacionales contemporáneas.

La constitución Española de 1978, regula los derechos y libertades fundamentales, específicamente en su título I, cuyo artículo 14, proclama la igualdad ante la ley, el derecho a la vida, la libertad ideológica y religiosa, el derecho a la libertad personal, el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de residencia y circulación, el derecho de reunión, el derecho de asociación, la libertad de expresión, el derecho de participación, la protección judicial de los derechos, el principio de legalidad penal, la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, la libertad de sindicación y en derecho a la huelga y el derecho de petición. En la sección 2ª del Capítulo II del Título I se proclama la objeción de conciencia, un sistema tributario justo, el derecho de contraer matrimonio, el derecho a la propiedad, el derecho de fundación, el trabajo como derecho y deber, el derecho a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo y la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

¹⁰ Idem, p. 98.

En la constitución en comento, en su artículo 54, se creó la figura del *defensor del pueblo*, quien es designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo), para la defensa de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.

1.2. EN EL ÁMBITO NACIONAL.

En el desarrollo del presente punto nos ocuparemos del origen y evolución de las instituciones materia de la presente tesis en México, tomado como punto de partida la época precolonial para así llegar a la actualidad.

Para ello, diremos que en nuestro país en la época precolonial se dieron instituciones que ejercían funciones similares a las del Ministerio Público las cuales eran de tipo consuetudinario y tradicional, pero que en sentido estricto no pueden ser comparadas con dicha institución, ya que ejercían funciones de tipo jurisdiccional.

Es importante mencionar que a lo largo de nuestra historia, las diversas disposiciones se vieron intervenidas por España, en virtud de la conquista española.

1.2.1 BREVE RESEÑA DE SU SURGIMIENTO EN MÉXICO.

Durante la época precolonial, las diversas tribus que habitaban el territorio nacional tenían una organización política y económica muy fuerte y efectiva.

La sucesión de su emperador se realizaba mediante un Consejo de sacerdotes, quienes normalmente eran los más ancianos; para ser electo se

necesitaba haber sobresalido en la guerra o en cualquier otra actividad que trajera consigo algún beneficio al pueblo. Su organización jurídica estaba fundamentada en la costumbre, y cuando era necesario tomar decisiones importantes, debía consultarse a los sacerdotes y a los ancianos, aunque la decisión de los consejeros no era vinculatoria. Si bien no puede hablarse durante esta época de la existencia de garantías como derechos subjetivos públicos, tampoco puede confirmarse a ciencia cierta que las autoridades actuaran arbitrariamente cometiendo injusticias en contra de los gobernados.

Entre los Aztecas, el Emperador delegaba atribuciones en distintos funcionarios, entre los cuales el *Cihuacoatl* actuaba en materia de justicia:

El *Cihuacoatl* desempeñaba funciones muy peculiares: auxiliaba al *Hueytlatoani*, vigilaba la recaudación de los tributos; por otra parte, presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y militar.¹¹

El *Tlatoani*, por su parte, era el representante de Dios y por tal facultad podía disponer de la vida humana a su consideración. Asimismo, destacan entre sus facultades las de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque con frecuencia dichas facultades las delegaba a los jueces, quienes con el auxilio de alguaciles y otros funcionarios aprehendían a los delincuentes.

Como puede observarse, las instituciones citadas ejercían más bien funciones jurisdiccionales, de ahí que no puedan ser estrictamente comparadas con el Ministerio Público.

¹¹ Idem, p. 103.

En la época colonial puede decirse que poco se hizo en favor del respeto de las garantías del gobernado y mucho menos en tratándose de la población indígena.

En el año de 1527 se integró el Fiscal a la Real Audiencia, que se componía fundamentalmente con dos Fiscales, uno para las causas civiles y otro para las penales, y los Oidores, quienes llevaban a cabo las investigaciones desde el principio del procedimiento hasta la sentencia. "En lo concerniente al promotor fiscal, éste llevaba la voz acusatoria en los juicios que realizaba la Inquisición, siendo el conducto entre ese Tribunal y el Virrey, a quien entrevistaba para comunicarle las resoluciones del Tribunal y la fecha de celebración del *auto de fe*; asimismo, denunciaba y perseguía a los herejes y enemigos de la iglesia".¹²

El Dr. Juventino V. Castro nos dice que "no es posible ignorar que en la época de la Nueva España surge el régimen de la llamada encomienda, que partiendo de las denuncias sobre el maltrato que recibía la población indígena de parte de los españoles, pretendió resolver ese abuso creando una institución muy noble y protectora que finalmente desembocó en una violación mayor",¹³ pero es de hacerse notar la intención al crear una institución jurídica protectora de los desamparados y marginados que indica un espíritu humanista de defensa.

Cabe hacer mención que por medio de dicha institución, que sin lugar a dudas tenía como propósito el respeto a la clase desvalida que era la población indígena, se obligaba a los conquistadores (*encomenderos*) a

¹² COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, Op. Cit., p. 104.

¹³ CASTRO, JUVENTINO V. "El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano", en *Ensayos Constitucionales*, Ed. Textos Universitarios, México, 1977, p. 168.

capacitar e instruir a los indígenas en el conocimiento de la religión cristiana y del idioma español, a cambio de un tributo que debía pagar el *encomendado* y de realizar los servicios que le fueran designados por el *encomendero*.

La encomienda se transmitía por herencia, sin embargo, desde su inicio fue distorsionada, motivando el despojo de las tierras de los indígenas por parte de los españoles, además de la corrupción de sus costumbres, como en el caso en que se permitía la celebración de matrimonios de niñas, con la finalidad de cobrar a los indígenas solteros los tributos correspondientes, de igual manera que se vendía como esclavos a los *encomendados*, se cobraba una renta anual a favor del *encomendero*, entre otros latrocinios.

Con el sistema de encomiendas lo único que se logró fue colocar a los indios en una situación inhumana, similar a la de los animales, ya que no les era permitido usar vestimentas como las de los españoles, tampoco podían portar armas y mucho menos montar a caballo, y para las cuestiones laborales se les equiparaba a las bestias.

Lo anterior dio origen a la creación de las *Leyes de Indias*, dictadas por Carlos V con la finalidad de proteger al indígena, a petición de algunos monjes que estuvieron en nuestro país observando el trato que se les daba a los nativos de este lugar. No obstante, dichas leyes fueron sistemáticamente violadas, de tal manera que dadas las condiciones sociales y políticas que imperaban en ese tiempo, no puede hablarse de la existencia de garantías.

Consumada la Conquista, con la imposición del sistema jurídico español en la Nueva España, comienza a organizarse el Ministerio Público en la forma

en que se encontraba en la Metrópoli. Así, la ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, integrada en la "Recopilación de Indias", establecía:

Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva a la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal.¹⁴

De esta manera, las "Leyes de Indias" pretendían atemperar los abusos de los españoles sobre los indígenas, estableciéndose en ellas la obligación de respetar su gobierno, policía y usos y costumbres, en tanto no contravinieran al derecho español. "El 9 de octubre de 1549, a través de una Cédula Real, se ordenó hacer una selección para que los 'indios' desempeñaran los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia; especificándose que la justicia se administraba de acuerdo con los usos y costumbres que habían regido".¹⁵

En este orden de ideas, correspondía a los alcaldes indígenas aprehender a los delincuentes y eran los caciques quienes ejercitaban la jurisdicción penal en los pueblos, con excepción de los delitos sancionados con la pena de muerte, puesto que eran de jurisdicción privativa de las Audiencias y gobernadores.

En las funciones de justicia, destaca el fiscal, funcionario procedente también del Derecho Español, quien se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes; aunque, en tales funciones, representaba 'a la sociedad ofendida por los delitos'; sin embargo, el Ministerio

¹⁴ Cit. por: CASTRO, JUVENTINO V. Op. cit., p. 8.
¹⁵ COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Op. cit., p. 104.

Público no existía como una institución con los fines y caracteres conocidos en la actualidad.¹⁶

En el año de 1803 España fue invadida por Francia, ocasionando con ello el debilitamiento de su poder sobre la nueva España, a ello se suman las inquietudes de los indígenas, quienes cansados de la miseria, la explotación y las vejaciones de que eran objeto, deciden unirse al llamado que el 16 de septiembre de 1810 hiciera Don Miguel Hidalgo y Costilla para levantarse en favor de la independencia nacional. El movimiento insurgente es perseguido y Don Miguel Hidalgo fusilado, quedando al frente de dicho movimiento Don José María Morelos y Pavón.

1.2.2. SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN, CONSTITUCIÓN DE 1814.

Morelos deseaba organizar política y jurídicamente al país, por lo que convocó a un Congreso, que fue instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, integrado por 6 diputados que designó él mismo y por 2 diputados de elección popular. En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó Morelos para la Constitución, en donde se encuentra un catálogo muy amplio de garantías, similar al de la Declaración Francesa.

Entre las ideas que encierra este documento se destacan las siguientes:

1. La América es libre e independiente.
2. La religión católica es la única que se reconoce.
3. La soberanía dimana del pueblo, quien lo deposita en sus gobernantes.

¹⁶ Ibidem.

4. Los empleos deben obtenerlos únicamente los americanos.
5. Las leyes deben obligar a la constancia y patriotismo, moderando la opulencia y la indigencia, por lo que debe aumentarse el jornal del pobre, para que mejore sus costumbres y se aleje de la ignorancia, la rapiña y el vicio.
6. La esclavitud debe proscribirse.
7. Los tributos y gabelas deben eliminarse.
8. El 16 de septiembre de cada año ha de considerarse día solemne para recordar a los héroes de la independencia.

El Congreso aprobó las anteriores proposiciones, nombró a Morelos "Generalísimo" y lo encargó del Poder Ejecutivo, pero como algunos congresistas pretendieron otorgarle el título de "Alteza Serenísima", él rechazó tal propuesta conformándose con otro más digno: "Siervo de la Nación".

El mismo Congreso redactó el Acta de Independencia de México, por la cual quedaba para siempre disuelto el yugo de la metrópoli española. Desafortunadamente, Morelos fue fusilado en el año de 1815 y su Constitución nunca entró en vigor.

Luego del movimiento de independencia, fue sancionado el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", el 22 de octubre de 1814, conocida como la "Constitución de Apatzingán", por ser éste el lugar en el que fue rubricada. En este ordenamiento se establecía que habría dos fiscales para auxiliar en la administración de justicia, uno en materia civil y el otro en materia criminal, siendo designados por el poder Legislativo a instancia del ejecutivo y durando cuatro años en su encargo, sin que figurara alguna institución en pro de los derechos humanos.

El poder español no había cejado en su insistencia de mantener la colonia, sin embargo, su debilitamiento por las pugnas internas que se desarrollaban en aquél país, dio la posibilidad a Agustín de Iturbide, quien aprovechó dicha situación y propuso la firma de los *Tratados de Córdoba* y el *Plan de Iguala*, documentos en los cuales se signó por fin la declaración de independencia, con la condición de que gobernara un descendiente de los Reyes de España, mismo que fue firmado el 24 de agosto de 1821.

En 1822, Don Agustín de Iturbide fue nombrado Emperador, pero en 1823 fue derrocado. En este año se convocó a un Congreso Constituyente a fin de expedir la Constitución que rigiese los destinos del México independiente.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne. Los diputados de los nuevos estados venían llenos de entusiasmo por el sistema federal, teniendo como manual la Constitución de los Estados Unidos del Norte de América. El 20 de noviembre, la Comisión presentó el Acta Constitucional, por medio de la cual se pretendía instaurar el sistema federal. La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha en que el proyecto fue aprobado sin variantes, con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.

El 1º de abril, el Congreso comenzó a discutir el proyecto de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, que fue aprobado por la Asamblea el 3 de octubre del mismo año de 1824, firmada el día 24 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo de la Unión con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Como de acuerdo a sus propias disposiciones no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquél año, pero ni éstas ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso.

Esta Constitución influye fundamentalmente en el llamado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 28 de mayo de 1823, formulado por un Congreso que se citó como constituyente y que solamente fue aceptado como convocante y formado por diputaciones provinciales del nuevo país.¹⁷

En este Plan, los diputados señalan, entre otros puntos, los derechos y deberes de los ciudadanos. Sus derechos son:

Libertad: de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos del otro.

Igualdad: ser regidos por una misma ley sin otras distinciones que las establecidas por ella misma.

Propiedad: consumir, donar, vender, conservar o explotar lo que sea propio, sin más limitaciones que las que designe la ley.

La Constitución de 1824 no tiene ningún capítulo especial en el cual se enumeren garantías que se reconozcan a las personas frente al Estado.

El 14 de febrero de 1826 se decreta una ley por virtud de la cual se reconoce la participación del Ministerio Fiscal en las causas del orden

¹⁷ TENA RAMIREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1985*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 146.

criminal en los cuales tenga interés la Federación, así como en los conflictos jurisdiccionales a fin de entablar o no el recurso de competencia, y se obliga a dicho funcionario a visitar los centros penitenciarios semanalmente. El 20 de mayo de ese mismo año, se expide un decreto en el que se define claramente la institución del Ministerio Público, aunque es omisa sobre los agentes.

El 22 de mayo de 1834, se promulga una ley en la cual se regula la existencia de un Promotor Fiscal en cada uno de los Juzgados de Distrito, quienes eran nombrados de la misma manera que los de Circuito y tendrían las mismas atribuciones.

La "Constitución de 1836" integra, por medio de la ley de 23 de mayo de 1837, a un Fiscal adscrito a la Suprema Corte y uno para cada uno de los Tribunales Superiores de los Departamentos, dicho documento también llamado *Constitución Centralista* estuvo en vigor hasta 1841, aunque en rigor, dicha Carta no cumplió con los requisitos formales para su promulgación.

1.2.3. EL PRIMER OMBUDSMAN MEXICANO.

Debido a que la *Constitución Centralista* de 1836 no cumplió con los requisitos formales para su promulgación, en 1847 se intentó poner en vigor la Constitución de 1824, a la cual se le hicieron una serie de modificaciones que se aglutinan en lo que se conoce como *Acta de Reformas*, expedida en 1847 y que reconocía en el artículo 5º las garantías de igualdad, seguridad y propiedad, estipulando que la ley se encargaría de precisarlas y establecería los medios de hacerlas efectivas.

En virtud de que las injusticias que trajo la Conquista perduraban y se hacían cada vez más marcadas, el 9 de febrero de 1847, ante el Congreso del Estado Libre de San Luis Potosí, Don Ponciano Arriaga promovió la creación de la *Procuraduría de los Pobres*, cuyo objetivo, según el artículo 2º, era "ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que contra aquellos se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad o bien de cualquier otro funcionario o agente público".¹⁸

Cabe resaltar que la institución que se comenta posee grandes semejanzas con el *Ombudsman* sueco, pero no creemos que le haya servido como ejemplo, sino más bien se trata de instituciones creadas de manera paralela en pro de los derechos humanos, cuya parte medular es la protección de las clases más desvalidas.

Hasta donde se tiene noticia, esta figura jurídica nunca logró surtir sus efectos protectores de los derechos individuales a cabalidad, ni trascendió a otras legislaciones del país.

Ahora bien en relación al Ministerio Público y a decir de Juventino V. Castro, "debe entenderse que la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México independiente, se introduce en nuestro país en la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia (conocida quizá en mejor

¹⁸ *Bicentenario de la Declaración...* ídem.

forma bajo la denominación de *Ley Lares*), dictada el 6 de diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa-Anna".¹⁹

Dicha Ley denominaba su Título VI "Del Ministerio Fiscal", en donde establecía la estructura orgánica de esta institución y se disponía en el artículo 246 que el Ministerio Fiscal se integraba con promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los Tribunales Superiores y fiscal del Tribunal Supremo.

Conforme a los artículos 271 y 272 de la ley citada, el ministerio del Procurador General se ejerce en los tribunales representando al gobierno, y se reconoce como parte del Supremo Tribunal en los Tribunales Superiores o Inferiores, dependiendo del negocio de que se trate. El Procurador General es autoridad sobre los promotores fiscales y debe instruirlos conforme considere conveniente para el mejor desempeño de sus funciones:

En los términos del artículo 264 corresponde al Ministerio Fiscal promover la observancia de las leyes; defender a la nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte en los juicios civiles; interponer su oficio en los pleitos y causas que interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno, así como en las causas criminales y en las civiles en que se interese la causa pública o la jurisdicción ordinaria; promover cuanto crea necesario u oportuno para la pronta administración de justicia; acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes; averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias; e intervenir en todos los

¹⁹ CASTRO, JUVENTINO V. Op. cit., p. 10.

demás negocios y casos en que dispongan o dispusieren las leyes.²⁰

El 23 de noviembre de 1855 se crea una nueva ley en la cual se establecía la facultad de los promotores fiscales a no ser recusados, formando parte de la Suprema Corte, de los Tribunales de Circuito y por decreto de 25 de abril de 1856, de los Juzgados de Distrito.

1.2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

En el año de 1853, un grupo de militares signa el *Plan de Ayutla*, con el cual se pretendió derrocar a Santa Anna a fin de instaurar un régimen de gobierno federal y democrático, convocándose en 1856 a la instalación de un Congreso Constituyente, que fue el órgano del cual derivó la *Constitución de 1857*, misma que contenía las siguientes bases:

1. Una forma de gobierno republicana, representativa y popular.
2. El reconocimiento de los derechos fundamentales en los primeros 29 artículos.
3. En cuanto a la forma de organización del Estado, se adopta la teoría clásica de la división de poderes, dividiendo el ejercicio del poder en funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.
4. En lo referente a la fundamentación filosófica, tenía como bases el individualismo y el liberalismo. El primero consiste en que el Estado, al crear sus instituciones, lo hace encaminado a servir al individuo considerado en particular, no como miembro de una colectividad; y el liberalismo consiste en que el Estado debe abstenerse de intervenir en

²⁰ Idem, pp. 10-11.

las relaciones económicas entre los particulares para dejar libre juego en materia social y económica.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de noventa representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución, la cual reconocía a los gobernados derechos humanos de dos tipos:

- a) Derechos fundamentales, considerados como aquellos que posee el ser humano por el hecho de serlo.
- b) Derechos civiles y políticos, que son los que conquista el hombre por el hecho de vivir en sociedad.

En relación al Ministerio Público, la "Constitución de 1857" equiparó a los fiscales con los Ministros de la Corte, "pese a que en el proyecto de esta Constitución se mencionaba al Ministerio Público, para que en representación de la sociedad promoviera la instancia. Esto no llegó a prosperar, porque se consideró que el particular ofendido por el delito no debía ser sustituido por ninguna institución, ya que este derecho correspondía a los ciudadanos; además, independizar al Ministerio Público de los órganos jurisdiccionales significaba retardar la acción de la justicia, porque estarían condicionados a que el representante del Ministerio Público ejercitara la acción penal".²¹

El 29 de julio de 1862, el Presidente Benito Juárez expide el "Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", estableciendo que el fiscal

²¹ COLIN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Op. cit., p. 105.

adscrito a la Suprema Corte debería ser oído en todos los juicios criminales o de responsabilidad, así como en las causas sobre jurisdicción y competencia de los tribunales y en cuestiones de lagunas o dudas sobre leyes; asimismo, se hace referencia a un Procurador General para la defensa de los asuntos relacionados con la Hacienda Pública.

En 1869 se expide la "Ley de los Jurados Criminales para el Distrito Federal", en la que se contemplan tres Procuradores denominados representantes del Ministerio Público, quienes eran independientes entre sí y estaban desvinculados de las cuestiones civiles.

Los "Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 y 1884", confieren al Ministerio Público el carácter de una magistratura, cuya función primordial es solicitar y auxiliar en la rápida administración de justicia a nombre y en defensa de los intereses de la sociedad ante los tribunales.

El 22 de mayo de 1900 fue reformada la Constitución, estableciendo en su artículo 96 que "La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".²²

Con base en dicho ordenamiento, fue expedida en el año de 1903 la Ley Orgánica del Ministerio Público, que al inspirarse en la institución francesa, le otorgó el carácter de "parte" en el juicio; de igual manera, dicha ley pretende consolidar al Ministerio Público como un ente institucional y

²² Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1805-1995*. Ed. Porrúa, 19ª ed., México, 1995.

unitario, de ahí que se reconozca al Procurador de Justicia como representante y cabeza de dicha institución.

Teniendo como marco la Constitución de 1857, Porfirio Díaz se erige en dictador, gobernando el país por más de treinta años y propiciando un periodo de cierta estabilidad y desarrollo económico y político, cimentados en el trabajo inhumano de los campesinos en las grandes haciendas y de los obreros en la industria naciente. De esta manera, el movimiento revolucionario de 1910 se fundó en la lucha de obreros y campesinos que, llamados por el reparto agrario y mejores condiciones de vida, hicieron de las armas una esperanza de vida digna para las generaciones futuras.

1.2.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

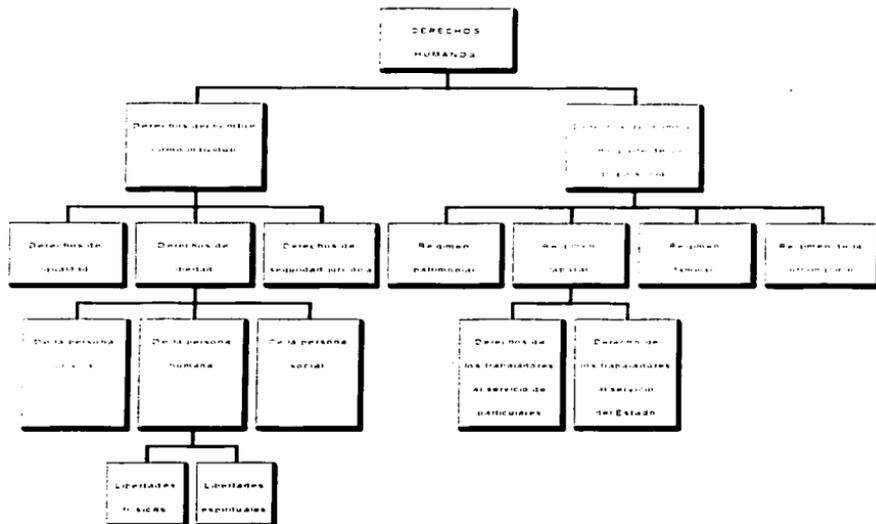
La Constitución de 1917, al igual que la de 1857, consagra en su Título Primero los derechos humanos, si bien en ésta se denominan "derechos del hombre" en tanto que en aquélla se habla de "garantías individuales".

La declaración de derechos humanos que contiene la Constitución Mexicana de 1917 es amplia: abarca más de 80 principios sobre los derechos humanos; su clasificación únicamente se justifica por razones didácticas. No existe ningún derecho que correlativamente no tenga una obligación. No existe ninguna garantía individual que no esté a continuación constreñida por una obligación individual, como tampoco existe una garantía social sin su correlativa obligación social.²³

Siguiendo a Jorge Carpizo, podemos clasificar los derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental de 1917 de la siguiente manera:

²³ CARPIZO, JORGE, *La Constitución mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, 6ª ed., México, 1983, p. 154.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917



Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1990 cuando luego de la reforma al artículo 102 constitucional, por virtud de la cual se adicionó el apartado "B" que ordena la creación de organismos protectores de los derechos humanos, que se creó, por decreto del 5 de junio de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual sirvió como modelo para la consolidación de instituciones similares en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

Asimismo la Constitución en comento establece la competencia del Ministerio Público en sus artículos 21 y 102 apartado A, que a la letra dicen:

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios

de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Art. 102.- A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

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

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba

intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

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

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.²⁴

Sin embargo, de nuestra propia Norma Fundamental deriva la existencia de diversas competencias del Ministerio Público. Así, encontramos al Ministerio Público Federal, al Ministerio Público Militar, al Ministerio Público del Fuero Común, en cada una de las entidades federativas, y al Ministerio Público del Distrito Federal. Sobre este último enfocaremos nuestra atención.

En este capítulo hemos realizado una breve reseña sobre la naturaleza jurídica de los derechos humanos, su reconocimiento y defensa en diferentes países por medio de la institución del *Ombudsman*, así como el surgimiento y evolución de nuestra representación social, el Ministerio Público.

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, 115ª ed., México, 1996, pp. 21 y 89

CAPITULO II. APRECIACIÓN TEÓRICA.

2.1 FUNDAMENTO DE DERECHOS HUMANOS Y SU CONCEPTO.

Dada la relativamente reciente formulación como doctrina, tanto a nivel de derecho constitucional como de derecho internacional, los derechos humanos plantean diferencias teóricas en su conceptualización. No obstante, se han definido "como determinadas situaciones favorables para el ser humano como tal, que se suponen derivadas de su intrínseca dignidad y necesarias para el desarrollo pleno de su personalidad y que, por lo tanto, se reclaman como derechos fundamentales frente a todos los demás hombres y, de modo especial, frente al Estado y al Poder".²⁵

De esta definición se desprende como elemento fundamental la referencia a la dignidad humana, ya que es la fuente donde se originan y determinan los derechos humanos.

Los derechos humanos se han definido, también, como el conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana, reconocidas o no por la ley, que requiere para su pleno desarrollo personal y social. Asimismo en la doctrina también se le denominan derechos del hombre y son aquellos derechos fundamentales que el hombre por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad, derechos que le son inherentes.

²⁵ PIZA E., RODOLFO. "Texto escrito de la ponencia presentada en el curso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos". 1984.

En México, para intentar rescatar y hacer respetar los derechos humanos se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y demás comisiones locales de los Estados.

"La Comisión Nacional de Derechos Humanos se instaló el 5 de junio de 1990 y a raíz de su integración se reformó el artículo 102 Constitucional para elevar esta Comisión a rango Constitucional".²⁶

FUNDAMENTACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

"Artículo 102...

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

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

²⁶ RODOLFO LARA PONTE. *Los derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*. UNAM, México, 1993. p.203.

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

Fue creada la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como un Organismo protector de los Derechos Humanos de los habitantes de la circunscripción territorial antes señalada.

Surgió por la necesidad del Estado mexicano de preservar el orden, la paz y estabilidad social, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los Órganos de gobierno.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es un Órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia del Gobierno del Distrito Federal, funcionalmente es independiente, puesto que ninguna autoridad puede intervenir en la determinación y sentido de sus recomendaciones, característica indispensable en todo Ombudsman. Este Organismo es responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, lo que puede llevar a cabo a través de recomendaciones, previa investigación a efecto de que se restituya al quejoso de la garantía individual violada; también posee la facultad de instrumentar la política necesaria con el fin de prevenir violaciones a los derechos de los gobernados realizando para tales efectos programas de capacitación.

Esta Institución surge a partir de su Decreto de creación publicado el 22 de junio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, fue expedido por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo Segundo de dicho ordenamiento legal, se le ha otorgado el carácter de Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; por lo tanto, tiene plena autonomía técnico-operativa y financiera, "...cuyo objeto esencial es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en orden jurídico mexicano".²⁷

Esta ley consta de once capítulos, setenta y un artículos y ocho transitorios que se encuentran en el apéndice número uno del presente trabajo.

Asimismo, de conformidad a lo dispuesto por la propia Ley, y con el propósito de precisar la estructura, el funcionamiento y los procedimientos que habrá de seguir este Organismo, se expide su Reglamento Interno, el cual detalla la manera en que habrá de cumplirse la Ley de la Comisión del Distrito Federal. Considerando que debe servir a la Comisión para el rápido y efectivo cumplimiento de sus funciones, sus reglas son claras y no contienen formalidades o reglas innecesarias que puedan complicar o entorpecer el trabajo del Organismo señala que:

"El Reglamento prevé que la Comisión del Distrito Federal "contará con un mínimo de dos y un máximo de cuatro Visitadurías." Se cumple así con el objetivo de otorgar flexibilidad a la estructura de la Comisión, de tal manera que pueda adecuarse a la cantidad y a la naturaleza del trabajo que habrá

²⁷ Diario Oficial de la Federación, Decreto del 22 de junio de 1993.

de realizarse. Además, con este mismo propósito se estipula que las Visitadurías conocerán indistintamente, por turno y no por áreas de especialización de los asuntos. Esto sin perjuicio de que en las Visitadurías se cuente con especialistas en las diferentes materias que son de la competencia de la Comisión del Distrito Federal.

Asimismo, el Reglamento ordena que, en relación con todas las quejas que no se refieran a violaciones a derechos humanos o respecto de las cuales la Comisión del Distrito Federal sea incompetente, se proporcione orientación jurídica al quejoso.

En cuanto a la premisa ineludible de que los procedimientos que se sigan ante la Comisión del Distrito Federal deberán ser ágiles y expeditos, es importante mencionar que el Reglamento concede a los visitantes adjuntos un plazo de un día hábil para la calificación de las quejas. El plazo, sin duda razonable, contribuirá de manera importante a acelerar la tramitación de los expedientes.

2.1.1 ORGANIZACIÓN E INTEGRACIÓN.

De acuerdo a lo establecido en el capítulo I, artículo 18 del Reglamento Interno de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ésta se integra por una Presidencia, que está a cargo de un Presidente quien realiza las funciones directivas del Organismo, fungiendo como su representante legal, el cual debe reunir ciertos requisitos para su nombramiento, como son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener cuando menos 35 años de edad, el día de su nombramiento; poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos así como del marco normativo vigente para

el Distrito Federal es esta materia; y gozar de buena reputación y reconocido prestigio público, además de no haber sido condenado por delito intencional preterintencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público.

El Presidente de este Organismo es nombrado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sujeto en su caso, a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser nombrado para un segundo periodo.

Sólo podrá ser destituido y en su caso, sujeto a responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos caso en el cual, se nombrará un Presidente Interino.

Tiene como órganos auxiliares a las Visitadurías y la Secretaría Técnica del Consejo quienes realizan sus funciones de acuerdo con las instrucciones que al efecto gire la propia Presidencia.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, está integrada también, por un Consejo, que tiene competencia para establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo, está conformado por diez ciudadanos, hombres y mujeres, que gozan de reconocido prestigio dentro de la sociedad y cuando menos siete de ellos no ocupan ningún cargo, comisión o empleo como servidor público; este cargo tiene carácter honorario, y cada año debe ser sustituido el miembro de mayor antigüedad del mismo, los miembros de esta Consejo son nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y aprobados en su

caso, por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Tiene un Secretario Técnico que es nombrado por el propio Consejo, a propuesta del Presidente de la Comisión.

Dentro de los tres Órganos que integran a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, encontramos a las Visitadurías que se encargan de la tramitación de los expedientes de queja que les son turnados y cuenta cada una de ellas con una Coordinación de Procedimientos Internos, Visitadores Adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario par la realización de sus funciones.

2.1.2. VISIÓN CRÍTICA DE SU FUNCIONAMIENTO.

La característica principal del funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que es su autonomía (lo cual implica que su actuación no se encuentre subordinada a ninguna otra autoridad), nos da a los ciudadanos la garantía de imparcialidad en sus resoluciones, pudiendo considerar al Ombudsman como una adición a un gobierno democrático, aumentando la confianza y el prestigio del poder público, quien en su afán de modernizarse, se ha reestructurado en pro de una justicia social, permitiendo que los Organismos de Derechos Humanos tengan autonomía en cuanto a su actuación y funcionamiento, con el fin de cumplir eficazmente con la protección de los derechos fundamentales de las personas, que la sociedad y el Estado le han encomendado.

Por lo tanto, la autonomía de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es plausible, desde el momento en que no permite la infiltración de intereses de tipo político.

El Ombudsman capitalino ha actuado a favor de la sociedad y en pro del respeto a los derechos humanos; sin embargo es conveniente resaltar que desafortunadamente también suele ser sorprendida por sujetos que persiguen fines estrictamente personales y actúan ante dicho Organismo a solicitar su ayuda y protección, aún cuando ellos han sido los primeros en infringir las leyes y las normas sociales; pero no debemos olvidar que las Instituciones no son perfectas, sino perfeccionables.

2.2. EL MINISTERIO PÚBLICO, CONCEPTO Y FUNDAMENTO.

Tal y como quedó establecido, corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos, la cual, siguiendo al jurista Carlos M. Oronoz, "consiste en perseguir los delitos, significando con ello el hecho de buscar y de avocarse todos los elementos del ilícito, a efecto de que una vez reunidos pueda dicha Institución mediante un juicio lógico jurídico concluir que son bastantes los elementos ahí reunidos para presumir que se encuentra acreditado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad penal de la persona a quien se le imputa el delito, para que pueda pedir ante el Órgano Jurisdiccional la aplicación de la pena correspondiente".²⁸

La función persecutoria, por tanto, se integra con un contenido y una finalidad. El contenido es la realización de los actos requeridos a fin de evitar la evasión de la acción de la justicia en tanto que la finalidad es la pretensión que existe de hacer valer la norma, ya sea mediante la aplicación al sujeto activo del delito de la pena señalada por la ley, o en su caso, mediante la resolución que dicte el Juzgador por virtud de la cual se dé reconocimiento al Derecho.

²⁸ ORONÓZ SANTANA, CARLOS M. *Manual de Derecho Procesal Penal*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ed., México, 1983, pp. 56-57.

De acuerdo con Oronoz Santana, la función persecutoria se rige conforme a los principios de la iniciación, de oficiosidad y de legalidad, a saber:

1. El principio de la iniciación, conocido también como requisitos de procedibilidad, sin los cuales el Ministerio Público no puede avocarse al conocimiento de los delitos.
2. El principio de oficiosidad, lo que significa que una vez que el Órgano Investigador tenga conocimiento de un hecho delictuoso, no se requiere que las partes lo inciten a reunir elementos, sino que el Ministerio Público **mutuo propio** realizará todas las actividades necesarias.
3. El principio de legalidad, si bien el Órgano Investigador realiza de oficio sus pesquisas, éstas no pueden efectuarse fuera de los extremos que la misma ley marca, quedando esas actividades sujetas a la ley.²⁹

Finalmente, debemos indicar que la función persecutoria se constituye con dos elementos, que son:

- a) Averiguación previa.
- b) Ejercicio de la acción penal.

El actuar de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene su fundamento jurídico en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establecen:

²⁹ Idem., p. 59.

Artículo 21. "...la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."

Artículo 10. "El Ministerio Público del Distrito Federal, será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República."

2.2.1. EL MINISTERIO PUBLICO EN NUESTRA NORMA FUNDAMENTAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, establece la competencia del Ministerio Público en sus artículos 21 y 102 apartado A, que a la letra dicen:

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Art. 102.- A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los

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

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

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

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

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.³⁰

Sin embargo, de nuestra propia Norma Fundamental deriva la existencia de diversas competencias del Ministerio Público. Así, encontramos al Ministerio Público Federal, al Ministerio Público Militar, al Ministerio Público del Fuero Común, en cada una de las entidades federativas, y al Ministerio Público del Distrito Federal. Sobre este último enfocaremos nuestra atención.

³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, 115ª ed., México, 1996, pp. 21 y 89

2.2.2. FACULTADES LEGALES EN MATERIA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

Las atribuciones legales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en materia de defensa y protección de los derechos humanos, también se encuentra especificada en su Ley Orgánica, estableciendo lo siguiente:

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

- I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Especificando también sus atribuciones sobre los grupos vulnerables de la sociedad, el **artículo 8** de dicha ley apunta:

"La protección de los derechos e intereses de menores, incapaces, ausentes, ancianos y la de otros de carácter individual o social, consistirá en la intervención en procedimientos jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales aplicables, o cuando estén en una situación de daño o peligro."

El **Reglamento de la LOPGJDF** ordenó y distribuyó las tareas del Ministerio Público en tratándose de la atención a los derechos humanos. Instituye una Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, la cual tendrá a su supervisión a tres Direcciones Generales (de Derechos Humanos, Jurídico Consultiva y de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública), fiscalías, agencias y unidades de revisión (art. 57 del Reglamento), las cuales ejercerán a través del Subprocurador o de los servidores públicos adscritos diversas facultades. Según el mismo artículo, las referentes a derechos humanos son:

- "Coordinar que se atienda a las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables";
- "Coordinarse en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para procurar el respeto de los derechos humanos”;

- “Diseñar y someter a consideración del Procurador, medidas administrativas y jurídicas, tendentes a prevenir la violación de los derechos humanos de las personas que incurran en actos delictivos”;
- “Ejecutar los convenios celebrados por la Institución en materia de derechos humanos, así como proporcionar la información y colaboración técnica que sea solicitada por otras dependencias o entidades federativas, con base en las disposiciones legales establecidas”.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene contemplada dentro de su estructura orgánica un área específica que se encarga de atender los asuntos relacionados con las Comisiones Públicas de Derechos Humanos, colaborando con ellas a efecto de erradicar la impunidad, esta área es la actualmente denominada Dirección General de Derechos Humanos.

2.3. CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, el término “averiguación” proviene del latín *ad*, que significa a, y *verificare*, que proviene de *verum*, verdadero y *facere*, hacer, por lo tanto, averiguar significa “indagar la verdad hasta conseguir descubrirla”.³¹

³¹ MÁRQUEZ PIÑEIRO, RAFAEL. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, 6ª ed., México, 1993, p. 299.

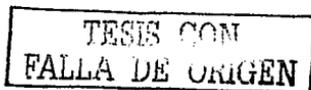
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los maestros Sergio García Ramírez y Victoria Adato definen la averiguación previa en los siguientes términos:

La averiguación previa, especie de instrucción administrativa, procura el esclarecimiento de hechos *-corpus criminis-* y de participación en el delito -probable responsabilidad. Se desarrolla ante la autoridad del Ministerio Público, que sólo después deviene parte procesal. Comienza con la noticia del crimen obtenida por la denuncia o la querrela y culmina con el ejercicio de la acción penal o la resolución de archivo.³²

Así pues, encontramos que la averiguación previa constituye una fase o etapa dentro del procedimiento penal, previa al ejercicio de la acción, por virtud de la cual el Ministerio Público realiza todas las acciones necesarias a fin de determinar si se integra o no un delito y la presunta responsabilidad sobre el mismo.

³² GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO Y VICTORIA ADATO DE IBARRA. *Prontuario del proceso Penal Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 22.



CAPITULO III NATURALEZA JURÍDICA.

3.1. DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

El Estado se integra como una comunidad organizada, que requiere para su mantenimiento de un sistema normativo que legitime y tutele la acción estatal. Así, el Derecho constituye la forma institucionalizada más perfecta de organización social, lo que permite, a su vez, mantener el orden evitando, asimismo, que los órganos encargados de ello incurran en excesos de autoridad en contra de los gobernados, instituyéndose en estos términos garantías mínimas de los ciudadanos frente a los órganos que los representan. Dichas garantías se consagran en los ordenamientos fundamentales que rigen a cada Estado y de esta forma, encontramos que las garantías individuales son los derechos subjetivos públicos que todo orden jurídico prescribe en favor de los gobernados.

El maestro Ignacio Burgoa nos explica que dichos derechos subjetivos públicos derivan de una relación jurídica que se establece entre un sujeto activo, que es el gobernado titular del derecho y un sujeto pasivo, que es el Estado, representado en sus órganos de autoridad, quien está obligado a salvaguardar el derecho de aquél.

Pues bien, desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, ésta implica para dicho sujeto un *derecho*, esto es, una *potestad jurídica* que hace valer obligatoriamente frente al Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, surgiendo para el sujeto pasivo, o sea, para estos dos elementos (autoridad y Estado) una *obligación* correlativa. Siendo las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales principalmente, el derecho que se establece por la relación jurídica en que éstas se traducen consiste en una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la aludida relación (autoridades y Estado), en el sentido de que se le respete un mínimo de actividad y de seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana.

La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica multicitada o gobernado genera o implica esta misma, tiene la naturaleza de un *derecho subjetivo público*.³³

De esta manera, al positivarse los derechos humanos a nivel constitucional se pretende impedir que el Estado intervenga en cierta esfera de la actividad de los individuos que integran la comunidad respectiva, otorgándoles, en consecuencia, un espacio de actividad autónoma sobre el cual el Estado, representado en sus órganos de autoridad, no puede válidamente intervenir.

Sin embargo, tal y como veremos a continuación, dicha autonomía del gobernado frente a los órganos estatales no ha sido siempre reconocida.

Por ello deducimos que las garantías individuales, son aquellos derechos que protegen y tutelan la integridad de todo mexicano, que por el simple hecho de serlo, se adjudican tales garantías plasmadas en nuestra Constitución.

³³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, 21ª ed., México, 1988, p. 179.

Por otro lado agregaremos que los derechos humanos, son la salvaguarda de que las garantías, derechos e integridad que constitucional y legalmente protegen a los connacionales, no sean transgredidos por ninguna autoridad del Estado con un arbitrario uso de poder.

3.1.1. COMPETENCIA Y FACULTADES

Por cuanto hace a las atribuciones y competencias que otorgan al Ombudsman capitalino de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de su ley, encontramos entre otras, las de recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, así como investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos cuando se trate de actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal, a sí como, formula propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos involucrados, para la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, elaborar proyectos de las modificaciones de las disposiciones legislativas y reglamentarias; promover y divulgar la enseñanza de los derechos humanos, expedir su reglamento interno y supervisar las condiciones de vida y salud de las personas privadas de su libertad.

Es relevante destacar que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no podrá conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, en función de que se quiere alejar a la institución del Ombudsman de las pasiones políticas y tendencias partidistas que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

prevalecen en este tipo de asuntos; tampoco conocerá de 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; por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Al hablar de las facultades de dicho organismo es indispensable hacer referencia a la autonomía e independencia en su gestión, ya que es fundamental dejar claro que el Ombudsman no se encuentra subordinado a ninguna otra autoridad y que goza de la más amplia libertad en su actuación.

Dentro de sus facultades se encuentran las de establecer los lineamientos generales para el desempeño de sus actividades, aprobar su reglamento y reformas al mismo, así como todas aquellas normas de carácter interno; emitir opiniones sobre proyectos de informes que realice el Presidente de ese Organismo y promover y fortalecer las relaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con organismos públicos, sociales o privados nacionales e internacionales, en la materia de su competencia y todas aquellas contempladas en el Capítulo IV de su ley.

3.1.2 PROCEDIMIENTOS Y RESOLUCIONES.

Las formalidades ante el Ombudsman son relativas y ágiles, lo cual facilita los procedimientos permitiendo un desarrollo óptimo de las funciones encomendadas. Efectivamente se contemplan plazos y términos para allegarse de cierta documentación, sin embargo, éstos son elásticos y flexibles con el propósito de no obstaculizar, entorpecer o retardar el fin que se persigue.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Haciendo referencia a la flexibilidad de formalidades, podemos citar la contemplada en el artículo 27 de la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que establece que toda persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y formular ante dicho Organismo su queja personalmente o a través de su representante, y cuando el afectado fuere menor de edad o incapacitado podrá hacerlo a quien la ley faculte, resultando aún mas como ejemplo de lo mencionado, que cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona, aún cuando sea menor de edad.

Las resoluciones que emite el Ombudsman capitalino, son el resultado de la investigación realizada por dicho Organismo con base en la documentación y pruebas que obran en el expediente y su característica principal es que no son vinculatorias, obligatorias o coactivas para la autoridad a quien van dirigidas, son meros pronunciamientos que no anulan, modifican o dejan sin efecto las resoluciones de los actos contra los cuales se haya presentado la queja (artículo 48 de la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

Estas resoluciones pueden consistir en un Acuerdo de No Responsabilidad, cuando concluida la investigación se desprende que no ha existido una violación a los derechos humanos del quejoso, por lo cual exime al servidor público o Institución involucrada, de los hechos imputados.

Cabe hacer mención que cuando una queja calificada presuntamente como violatoria a Derechos Humanos, hace referencia a actos que no afectan a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vida, a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la Comisión local se sujeta a un procedimiento de conciliación con la autoridad señalada como responsable, solicitando de una manera breve y sencilla lo conducente a efecto de lograr una solución al problema y si dentro de los plazos establecidos por dicho Organismo, estipulados en el Capítulo IV de su Reglamento, la autoridad no acepta la Propuesta formulada, traerá como consecuencia inmediata la preparación del proyecto de Recomendación.

3.1.3 LA QUEJA Y SU IMPUGNACIÓN.

De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en el Apartado "B" del artículo 102, párrafo último, es procedente la presentación de inconformidades respecto a la tramitación de Recomendaciones, acuerdos y omisiones de los Organismos locales de las Entidades Federativas, las cuales deberán formularse ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Tales inconformidades se substancian mediante dos recursos que son los de queja e impugnación; el primero deberá ser promovido por el quejoso o denunciante que haya sufrido el perjuicio por la inactividad o negligencia del Organismo local. Siempre y cuando exista un procedimiento que hubiere sido substanciado ante el mismo y que no medie Recomendación en el asunto de que se trate. Si de las investigaciones realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se desprende que no existió dilación o negligencia, el recurso de queja será desechado.

Este recurso tampoco requiere de formalidades excesivas para su presentación, ya que se podrá realizar por escrito, directamente ante dicho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Organismo, pero en casos de urgencia, lo podrán realizar oralmente o por cualquier otro medio de comunicación, con la salvedad de que deberá ser ratificado dentro de los tres días siguientes.

Dicho recurso deberá ser resuelto en un término no mayor de 60 días y en caso de ser procedente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitirá al Organismo local, una Recomendación dirigida a la autoridad señalada como responsable, la cual deberá informar lo correspondiente en un plazo no mayor de 15 días hábiles, para determinar si acepta o no la Recomendación.

Por cuanto hace al recurso de impugnación, sólo podrá formularse ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, contra resoluciones definitivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos, esto es, cuando se dé conclusión definitiva a un expediente y a juicio del quejoso no se haya intentado reparar debidamente la violación denunciada; o cuando resulte insatisfactorio o deficiente el cumplimiento de una Recomendación emitida por una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

3.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Hasta hace poco tiempo, el artículo 73 fracción VI base 6ª de nuestra Norma Fundamental establecía que "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente".

Sin embargo, como parte de las Reformas de Estado promovidas por el Gobierno Federal y los Partidos Políticos, se logró otorgar un régimen de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mayor autonomía al Distrito Federal, tanto en materia administrativa como política y de gobierno, con base en los criterios contenidos en el artículo 122 del propio ordenamiento.

3.2.1.EL ARTICULO 122 CONSTITUCIONAL.

Este artículo, decíamos, contiene los criterios de organización política y administrativa del gobierno del Distrito Federal, respecto al tema de nuestro interés, establece en su apartado D:

Art. 122.- (...)

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento.³⁴

Enseguida veremos lo que sobre el particular establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

3.2.2 LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Dentro de las bases legales que conforman a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, encontramos también a su Ley Orgánica, en la cual se señalan las atribuciones y bases de organización, que se encuentran debidamente contempladas en su Reglamento Interno, el cual ordena la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General De Justicia Del Distrito Federal, mencionando al respecto las disposiciones legales que sobresalen en este rubro.

³⁴ Idem, pp. 125-126.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996, entrando en vigor al día siguiente, conforme al artículo primero transitorio. Consta de sesenta artículos normativos y cuatro transitorios.

De acuerdo con el artículo 2º de la ley en comento, la Institución del Ministerio Público se encuentra a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien puede realizar sus funciones por sí mismo o por medio de sus agentes auxiliares. Son atribuciones de esta institución:

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

II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;

III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;

IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;

IX. Promover la participación de la comunidad en los Programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;

X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y

XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.³⁵

El artículo 16 reitera que el Procurador es el titular de la Institución del Ministerio Público, quien estará a cargo de la Procuraduría, la cual, a su vez, contará con Subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de su funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales y reglamentarias aplicables.

El artículo 18 estipula que la Procuraduría deberá contar con delegaciones cuyo carácter será de órganos desconcentrados por territorio, con

³⁵ "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 1996, primera sección, p. 11.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autonomía técnica y operativa, de las cuales su titular será subordinado jerárquicamente del Procurador.

El artículo 19 contiene los requisitos para ser Procurador, los cuales son: ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, originario o vecino del Distrito Federal con una residencia mínima de dos años anteriores a la fecha de designación, tener cuando menos treinta y cinco años de edad y título profesional de licenciado en derecho con antigüedad de por lo menos diez años. Finalmente, se requiere gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por delito doloso o culposo grave, ni estar sujeto a proceso penal.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996, entrando en vigor al día siguiente conforme al artículo primero transitorio. Se integra con cincuenta y cuatro artículos y cuatro transitorios.

En su artículo 4º enuncia a las autoridades que deben ser consideradas agentes del Ministerio Público:

Artículo 4. Serán agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el Procurador, los Subprocuradores, el Contralor Interno, el Visitador General, los Coordinadores, el Supervisor General de Derechos Humanos y los Directores Generales cuyas unidades a su cargo realicen funciones en materia de averiguaciones previas, consignaciones y control de procesos, así como los Directores Generales de Asuntos de Menores e Incapaces, Jurídico Consultivo, del Ministerio Público en lo Civil, del Ministerio Público en lo Familiar, de Atención a Víctimas de Delito; igualmente los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Delegados y Subdelegados, Directores y Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental y demás servidores públicos que estén adscritos a los señalados anteriormente y cuyas funciones así lo requieran.³⁶

A lo largo del Reglamento se establecen, en forma puntual, las atribuciones que corresponden a cada una de las autoridades y organismos que integran dicha Procuraduría.

A estas alturas, podemos destacar que el Ministerio Público en la actualidad, conforme a lo prescrito en nuestra Norma Fundamental y la legislación secundaria, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, lo que en consecuencia significa que es este organismo el encargado de la integración de la averiguación previa, bajo los términos que la propia ley establece, subrayando su obligación de preservar los derechos de la víctima frente al agente ofensor y la salvaguarda de los derechos humanos del ofendido fundamentalmente.

3.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

La averiguación previa está considerada en el artículo 1º fracción I del Código Federal de Procedimientos Penales como una fase del procedimiento penal, y se integra con todas aquellas diligencias que deba hacer el Ministerio Público a fin de ejercitar la acción penal. "La averiguación tiene por objeto que el Ministerio Público practique todas las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad

³⁶ "Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio de 1996, p. 3.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del diligenciado, en definitiva, se trata de una preparación para el ejercicio de la acción penal".³⁷

Para el jurista José Franco Villa, el procedimiento penal mexicano se divide en cuatro fases o periodos:

- a) Preparación de la acción procesal.
- b) Preparación del proceso.
- c) Proceso.
- d) Ejecución.

En este orden de ideas, la averiguación constituye la fase inicial del periodo de preparación de la acción penal, el cual culmina con la consignación.

Desde este punto de vista, la averiguación previa puede definirse como "la primera etapa del procedimiento penal desarrollada por el Ministerio Público, durante la cual practica las diligencias legalmente necesarias para comprobar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondiente ante los tribunales competentes".³⁸

En términos similares el maestro Guillermo Colín Sánchez señala que "la preparación del ejercicio de la acción penal, se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en la que el Agente del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, para cuyos

³⁷ MÁRQUEZ PINEIRO, RAFAEL, Op. Cit., p. 299

³⁸ FRANÇO VILLA, JOSÉ, *El Ministerio Público Federal*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 150.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

finés debe estar integrado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad".³⁹

Finalmente, el jurista Osorio y Nieto proporciona dos definiciones de averiguación previa, al distinguirla como fase del procedimiento penal y como expediente:

Como fase del procedimiento penal puede definirse la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

En tanto que expediente, es definible como el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador tendientes a comprobar en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.⁴⁰

Así pues, encontramos que la averiguación previa constituye una fase o etapa dentro del procedimiento penal, previa al ejercicio de la acción, por virtud de la cual el Ministerio Público realiza todas las acciones necesarias a fin de determinar si se integra o no un delito y la presunta responsabilidad sobre el mismo.

3.3.1. ELEMENTOS

De acuerdo con el artículo 16 párrafo segundo de nuestra Norma Fundamental, para que la autoridad judicial libre una orden de aprehensión debe haber previamente:

³⁹ Colín Sánchez, Guillermo, Op. cit., p. 271.

⁴⁰ Osorio y Nieto, César Augusto. *La Averiguación Previa*, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1997, p. 4.

1. Una denuncia, acusación o querrela de un hecho que la ley considere delito.
2. La existencia de datos que permitan acreditar la integración de los elementos del tipo penal, es decir, que haya fundamentación legal.
3. Asimismo, la existencia de datos mediante los cuales pueda acreditarse la probable responsabilidad del indiciado, es decir, que haya motivación.

La denuncia, acusación o querrela se conocen por la doctrina como requisitos de procedibilidad. "Los requisitos de procedibilidad son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica".⁴¹

3.3.2. DENUNCIA

La denuncia, de acuerdo con Osorio y Nieto, es "la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible por oficio".⁴²

Carlos Oronoz y Franco Villa, por su parte, amplían dicha definición y coinciden en que la denuncia se integra con tres elementos, a decir:

Podemos decir que la denuncia, es la relación de hechos que se consideran delictuosos ante el Órgano Investigador, quien es el que inicia lo que se conoce como averiguación previa, de donde

⁴¹ Idem, p. 9.

⁴² Ibidem.

señalaremos que como rasgos distintivos de la denuncia encontramos:

1. Una narración de hechos, presumiblemente delictivos.
2. Ante el Órgano Investigador.
3. Hecha por cualquier persona.⁴³

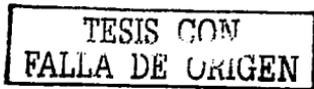
Respecto al primer elemento, el denunciante debe exponer con claridad y sencillez los hechos presuntamente delictivos sin la intención de que el autor de dichos actos sea castigado o perseguido. La denuncia puede hacerse en forma oral o por escrito, de manera pacífica y respetuosa, previniéndose al denunciante sobre el particular cuando exista omisión de ello.

La denuncia debe hacerse ante el Órgano Investigador, es decir, ante el Representante Social o Ministerio Público, pues la finalidad es que éste se entere que los intereses sociales han sido transgredidos con la comisión de un probable delito.

Finalmente, sobre el tercer elemento se ha llegado a suponer que la denuncia sólo puede ser hecha por personas particulares y no por autoridades, lo cual es contrario a los criterios contenidos en nuestra legislación vigente.

Por su parte, Guillermo Colín Sánchez define a la denuncia en los siguientes términos:

⁴³ ORONOZ SANTANA, CARLOS M. Op. cit., p. 64.



La palabra denuncia o el término denunciar, desde el punto de vista gramatical, significa: aviso, poner en conocimiento de la autoridad competente, verbalmente o por escrito, lo que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos.⁴⁴

La denuncia, según afirma el autor de referencia, debe distinguirse como un simple medio informativo y como requisito de procedibilidad.

En el primer supuesto se refiere a la información que cualquier persona puede proporcionar al Agente del Ministerio Público respecto de lo que sabe acerca de la comisión de un delito, ya sea que quien proporcione la información sea el propio ofendido o se trate de un tercero, lo cual, además, constituye un deber que la propia ley impone. "Denunciar los delitos, es de interés general, porque al quebrantarse lo dispuesto en algún ordenamiento jurídico, provoca un sentimiento de repulsión, hacia el infractor; a todos importa que, previa la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, en su caso, se determine la sanción y ésta se cumpla".⁴⁵

Así pues, la denuncia como medio informativo es equivalente a la noticia del delito o *notitia criminis*, la cual "no es un requisito de procedibilidad para que el representante del Ministerio Público se avoque a la investigación del delito; bastará que dicho funcionario esté informado, por cualquier medio, para que de inmediato, quede obligado a practicar las investigaciones necesarias que le permitan concluir, en su oportunidad, si una conducta o hecho de que tiene conocimiento, constituye una infracción penal y, siendo así, quién es el probable autor".⁴⁶

⁴⁴ COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, Op. cit., p. 274.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Idem, p. 275.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así pues, la denuncia, como *notitia criminis*, puede ser hecha por cualquier persona, en tanto que la denuncia, como requisito de procedibilidad, compete única y exclusivamente al Ministerio Público, en el ejercicio de la acción penal.

3.3.3. ACUSACIÓN O QUERELLA

Hemos dicho que el artículo 16 constitucional establece que no podrá librarse orden de aprehensión si no media denuncia, acusación o querella, con lo cual se emplea estos dos últimos términos como sinónimos, en ello coinciden los teóricos del Derecho.

La querella, según Sergio García Ramírez y Victoria Adato, tiene un doble significado: "como sinónimo de acción privada y como simple requisito de procedibilidad. En México, donde priva el monopolio acusador del Ministerio Público, la querella es siempre requisito de procedibilidad que se resume en una manifestación de conocimiento sobre hechos delictuosos y una expresión de voluntad a efecto de que se lleve adelante la persecución procesal. Este requisito se plantea en el caso de los llamados 'delitos privados', para cuya persecución predomina el interés privado sobre el público. Aun cuando dentro de la evolución general del sistema penal, la persecución privada constituye una fase generalmente superada, razones de política criminal han mantenido cierto ámbito de vigencia de la querella, que en ciertas hipótesis tiende a ampliarse".⁴⁷

Así pues, a diferencia de la denuncia, en la querella sí existe la intención del querellante de que se castigue al presunto culpable por el hecho delictual.

Para el jurista Osorio y Nieto, la querella se define como "una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el

⁴⁷ GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO Y VICTORIA ADATO DE IBARRA. Op. cit., p. 25.

ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercite la acción penal", por lo que respecta a la acusación, ésta consiste en "la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido".⁴⁸ Como puede observarse, no existe mayor diferencia entre ambos términos, aunque es más común el uso del término querrela.

Guillermo Colín Sánchez define el concepto de nuestro interés en los siguientes términos:

La querrela, es el derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo del conocimiento del representante del Ministerio Público y con ello dar su denuncia para que investigue y se persiga al autor.⁴⁹

José Franco Villa, por su parte, indica que la querrela "es la relación de hechos expuesta por el ofendido ante el Órgano Investigador, con el deseo manifiesto de que se persiga al autor del delito".⁵⁰ Así pues, de dicha definición podemos mencionar los siguientes elementos:

- Se realiza una narración de hechos que se presume constituyen un delito.
- La narración debe ser hecha por la persona ofendida.
- El deseo de que se castigue al autor de los hechos delictivos debe quedar de manifiesto.

⁴⁸ OSORIO Y NIETO, CÉSAR AUGUSTO. Op. cit., p. 9.

⁴⁹ COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Op. cit., p. 280.

⁵⁰ FRANCO VILLA, JOSÉ. Op. cit., p. 173.

Seguendo a Colín Sánchez, para que una querrela se tenga como formulada legalmente debe satisfacer condiciones de requisitos y contenido.

Respecto a los requisitos, podrán presentar la querrela:

- a) El ofendido.
- b) Su representante legítimo.
- c) El apoderado, "que tenga poder general para pleitos y cobranzas, con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo previo o ratificación del Consejo de Administración o de la Asamblea de Socios o Accionistas" (ar. 264, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

Por lo que hace al contenido, la querrela debe expresar:

- a) La narración oral o escrita de los hechos.
- b) La ratificación por quien la presenta ante la autoridad correspondiente.

La querrela, hemos dicho, constituye un derecho en favor del ofendido o agraviado, por tal motivo, se extingue con su muerte, por perdón, por consentimiento, por muerte del responsable y por prescripción.

- a) La muerte del ofendido es causa de extinción de la querrela sólo para el caso de que este no la hubiere ejercitado previamente a su muerte, pues en caso contrario no existe motivo alguno para que el Ministerio Público cese en cumplir con sus funciones.
- b) "El perdón, es el acto, a través del cual, el ofendido por el delito, su legítimo representante o el tutor especial, manifiestan ante la autoridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

correspondiente que no desean se persiga a quien lo cometió".⁵¹ El perdón puede ser otorgado durante la averiguación previa, en el proceso y en ciertos casos durante la ejecución de la sentencia.

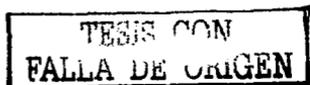
c) El desistimiento, tiene como efecto principal el cese de la intervención de la autoridad, puede presentarse durante la averiguación previa o en la fase de instrucción procesal, y la resolución en la cual se asiente, produce efectos plenos, es decir, que no podrá ejercitarse una queja por los mismos hechos y contra de la misma persona.

d) Con la muerte del ofensor automáticamente se extingue el derecho de querrela, toda vez que no existe ya objeto ni finalidad en la misma.

e) A manera de referencia en el artículo 107 del Código Penal ahora abrogado, la acción penal derivada de delitos que se persiguen por querrela prescribe en un año contado a partir de la fecha en que el querellante tenga conocimiento del delito y del delincuente, fuera de esta circunstancia el término de prescripción será de tres días.

Actualmente en el Artículo 110 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, se establece la Prescripción de la potestad punitiva en los casos de delito de querrela, estipulándose para tal efecto lo siguiente: salvo disposición en contrario, la pretensión punitiva que nazca de un delito que sólo puede perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres años fuera de esta circunstancia

⁵¹ COLIN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Op cit., p. 288.



3.3.4. FUNDAMENTACIÓN

Tanto la fundamentación como la motivación constituyen dos garantías constitucionales reguladas en el artículo 16 de nuestra Norma Fundamental, el cual establece en su párrafo primero:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que **funde y motive** la causa legal del procedimiento.

(...).⁵².

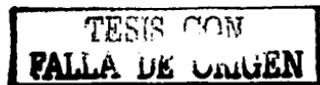
Así pues, según nos aclara Osorio y Nieto, "Fundamentar es invocar con toda precisión y exactitud el derecho aplicable al caso concreto".⁵³

Siguiendo a Ignacio Burgoa, la fundamentación y motivación de los actos de autoridad constituyen la garantía de legalidad, la cual retoma en nuestra Norma Fundamental vigente del espíritu de la Constitución de 1857, y que consiste en que cualquier acto de molestia a los que se refiere el artículo 16 del propio ordenamiento, debe estar previsto en una disposición normativa general. "La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".⁵⁴

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 10.

⁵³ OSORIO Y NIETO, CESAR AUGUSTO, Op. cit., p. 36.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Op. cit., p. 596.



De esta forma, de acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa la exigencia de fundar los actos que realiza la autoridad se traduce en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.⁵⁵

Así pues, como puede observarse, los cuatro principios citados se traducen en que la autoridad debe tener la base de su creación en una ley y el acto que ésta realice debe tener sustento, asimismo, en un ordenamiento jurídico general, por lo tanto, dentro de la averiguación previa la fundamentación es una garantía de los gobernados consagrada en el artículo 16 constitucional.

3.3.5. MOTIVACIÓN

Siguiendo a César Augusto Osorio y Nieto, podemos definir la motivación en los siguientes términos:

Motivar es exponer con claridad los argumentos lógicos que permiten adecuar la conducta o hecho a las normas jurídicas invocadas.

En la motivación deben señalarse los hechos, las pruebas que los demuestran, el enlace lógico que adecue aquellos a las normas abstractas y la conclusión que implica la mencionada adecuación.

⁵⁵ Ibidem.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

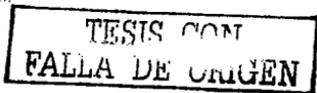
La motivación es un razonamiento en el cual se contienen las consideraciones que permiten concluir que una conducta o hecho se enmarca, coincide con la norma jurídica.⁵⁶

En este orden de ideas, la motivación implica la adecuada vinculación y particularización entre las conductas que motivan los actos de molestia por la autoridad hacia los gobernados y la precisión de su ilegalidad prevista en una norma jurídica. Es esto lo que determina las fronteras entre un acto de autoridad motivado y otro que no lo está. "La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específica en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad".⁵⁷

Así pues, como puede observarse, la averiguación previa, siguiendo la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, debe fundarse y motivarse a fin de que los derechos humanos de los ciudadanos no se vean transgredidos por esta autoridad, por lo que la integración de la averiguación previa constituye una serie de actos que requieren de cuidado y en muchos de los casos de secrecía absoluta, a fin de salvaguardar los derechos de la víctima y de la propia sociedad, de ahí que consideremos que la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal debe regularse para que se aclare justamente en qué casos pueden hacerse públicas las actuaciones del Ministerio Público y en cuáles no, tal y como trataremos de establecer en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.

⁵⁶ OSORIO Y NIETO, CÉSAR AUGUSTO. Op. cit., p. 37.

⁵⁷ BURGEO ORIHUELA, IGNACIO. Op. cit., p. 598.



CAPÍTULO IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

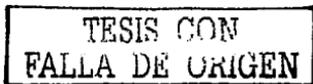
En la integración de la averiguación previa deben observarse determinadas condiciones o requisitos que la propia ley establece, a fin de proteger y tutelar los derechos humanos de las personas implicadas en la comisión de los delitos. De esta manera, la ley concede en primer lugar, obligaciones al Ministerio Público, así como derechos tanto a la víctima, en su caso al ofendido y al mismo indiciado y por la actualización de un delito.

4.1.1. OBLIGACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

En nuestro sistema jurídico mexicano se encuentran contempladas en diversas disposiciones las obligaciones al Ministerio Público en la integración de la averiguación previa, ya que en primer lugar existen las que derivan de nuestra propia Norma Fundamental, y para el caso del Distrito Federal, encontramos también obligaciones varias contenidas en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y finalmente, en su propio Reglamento.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- 1) En el artículo 8º se establece la obligación de contestar por escrito toda petición que haya sido formulada de igual manera por escrito, de manera pacífica y respetuosa.



- 2) Del artículo 13 derivan dos obligaciones, la primera es la imposibilidad de aplicar leyes privativas a las conductas atribuidas al indiciado; la segunda hace referencia a la obligación que tiene el Ministerio Público del orden civil de conocer de los delitos del orden militar si en ellos se encuentra involucrado algún civil.
- 3) En el artículo 14 encontramos tres obligaciones esenciales:
- a) La no aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de las personas.
 - b) Llevar a cabo el procedimiento conforme a las formalidades esenciales.
 - c) Actuar conforme a las leyes vigentes con anterioridad al hecho investigado.
- 4) Del artículo 16 se desentrañan las siguientes obligaciones en el actuar de la autoridad, y que en este caso implica al Ministerio Público:
- a) Realizar actos de molestia e los particulares en el goce de sus derechos sólo mediante mandato escrito fundado y motivado.
 - b) Las personas sólo podrán ser detenidas en caso de urgencia o delito flagrante.
 - c) A la mayor brevedad poner al detenido a disposición de la autoridad judicial.
 - d) No retener a los indiciados por más de cuarenta y ocho horas, dentro de este plazo se deben poner a disposición del juez u ordenar su libertad.
- 5) En el artículo 17 se plasma la inhibición que tiene el Ministerio Público para privar de su libertad a cualquier persona por deudas de carácter puramente civil.

- 6) En el artículo 18 encontramos la obligación para el Ministerio Público, en lo referente a la figura de la extradición, relativa a la solicitud de los reos de nacionalidad mexicana que se encuentran compurgando penas en países extranjeros a fin de que sean trasladados a la república y cumplan sus condenas respectivas así como también la prioridad de trasladar a su país de origen, a los extranjeros sentenciados por delitos de orden federal en toda la república o del fuero del Distrito Federal, en relación con los aquellos países parte de celebrado Tratados de Extradición.
- 7) En el artículo 20 se encuentran entre sus fracciones diversas obligaciones, a saber:
- a) En la fracción I párrafo primero se establece la facultad que tiene el Ministerio Público para solicitar al Juez, sea negada la libertad provisional al inculcado en aquellos casos en los que el inculcado haya sido condenado con ante por un delito grave
 - b) En su fracción II se encuentran como obligaciones, la de no obligar al indiciado a que preste su declaración y la segunda es evitar dejar incomunicado al indiciado y no intimidarlo ni torturarlo.
 - c) Con la fracción X se inhibe la prolongación de la detención por ausencia en el pago de honorarios de defensores o cualquiera otra prestación en dinero.
- 8) En el artículo 21 contiene como obligación, la razón de ser del Ministerio Público la cual consistente en perseguir e investigar los delitos, asimismo se establece que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional.

9) En el artículo 102 se menciona la organización del Ministerio Público de la Federación.

10) Por último en el artículo 122 base quinta inciso d) se encuentra contenida la figura del Ministerio Público misma que será presidida por un Procurador General de Justicia, asimismo se establecen los ordenamientos a los cuales estará sujeta su organización, competencia y normas de funcionamiento.

II. NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

1) Conforme al artículo 7º, el Ministerio Público deberá aplicar este ordenamiento. (dicho supuesto lo contemplaba el artículo 1 del Código Penal Para El Distrito Federal, abrogado)

2) Asimismo y de acuerdo con el artículo 29 párrafo penúltimo, deberá hacer valer de oficio las circunstancias excluyentes de responsabilidad. (en el Código Penal anterior se contemplaba la petición de parte, disposición contenida en el artículo 17).

III. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

1) En el artículo 2º se establece la obligación exclusiva que tiene el Ministerio Público de ejercitar la acción penal.

2) Del artículo 3º. se desprenden las funciones del Ministerio público mismas que se mencionan a continuación:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) De acuerdo con la fracción I, le corresponder dirigir a la Policía Judicial en la investigación y práctica de las actuaciones tendientes a la comprobación del cuerpo del delito. Asimismo en esta fracción se establece que el Ministerio Público debe realizar por sí mismo las diligencias tendientes a la comprobación del cuerpo de delito.
 - b) En la fracción II, puede solicitar al juez, la practica de diligencias que a juicio de éste sean necesarias para comprobar la existencia del delito y de sus modalidades, así como la responsabilidad del acusado, esto último en relación con la fracción V.
 - c) En la fracción III , le corresponde ordenar que el indiciado sea detenido o retenido en casos urgentes o flagrantes así como solicitar en casos procedentes la orden de aprehensión, o bien en relación con la fracción VII pedir la libertad del detenido, cuando sea procedente.
 - d) De acuerdo con la fracción IV , puede interponer los recursos y seguir los incidentes que la ley señala y admite.
 - e) Por último en la fracción VI , solicita al juez la aplicación de la sanción en el caso concreto.
- 3) En el artículo 3º bis se establece la obligación de poner en libertad al indiciado y no ejercitar la acción penal si se presentan excluyentes de responsabilidad, mediante el consentimiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- 4) En el artículo 4º se ordena la realización de diligencias en averiguaciones previas sin detenido, a fin de comprobar los requisitos que establece el artículo 16 constitucional para solicitar la orden de aprehensión.
- 5) En el artículo 9º bis se enlistan las obligaciones que el Ministerio Público debe cumplir desde el inicio de la averiguación previa.

- 6) El artículo 12 establece que las actuaciones del ramo penal podrán practicarse a toda hora y aún en los días feriados.
- 7) Conforme al artículo 20, el Ministerio Público podrá imponer multas que no excedan de un día de salario mínimo vigente en el Distrito Federal como corrección disciplinaria.
- 8) En el artículo 30 se establece que si existe urgencia se comisionará a los secretarios para que tomen la declaración de testigos determinados expresamente.
- 9) El artículo 33 menciona que el Ministerio Público, para hacer cumplir sus determinaciones empleará de manera indistinta los medios de apremio, como son una multa equivalente a entre uno y treinta días de salario mínimo, auxilio de la fuerza pública o bien arresto de no más de 36 horas
- 10) En el artículo 38 se obliga al Ministerio Público a solicitar la práctica de diligencias fuera del Distrito Federal de conformidad con los convenios de colaboración que hayan sido celebrados con las diversas procuradurías de justicia de los estados.
- 11) En el numeral 41 se establece la entera fe y credibilidad a los oficios de colaboración, exhortos y requisitorias que libren según sea el caso, el Ministerio Público, Tribunales y Jueces de la República.
- 12) El artículo 94 establece que el Ministerio Público deberá recoger las pruebas o vestigios en la comisión de delitos, cuando ello sea posible, dejando constancia en actas de ellos.

- 13) En el artículo 95 se señala que deberá describir de manera detallada el estado y circunstancias conexas a las personas o cosas relacionadas con el delito.
- 14) El artículo 96 estipula la obligación de nombrar peritos en caso necesario a fin de tener una apreciación debida de las circunstancias de la persona o cosas relacionadas con el delito, integrando el dictamen de los peritos en la averiguación previa.
- 15) Conforme al artículo 97, se deberá dejar constancia en el acta del reconocimiento exhaustivo de los lugares que tengan que ver con la averiguación previa.
- 16) En el artículo 98, se le obliga a recoger al inicio de la investigación las armas, instrumentos o cualquier clase de objetos que tengan que ver con el delito, no importando el lugar en que se encuentren, entregándole recibo a la persona a quien se recojan y agregando un duplicado del mismo al acta.
- 17) Conforme al artículo 99, el Ministerio Público debe ordenar que intervengan peritos con la finalidad de que realicen un dictamen sobre el lugar, armas, instrumentos u objetos.
- 18) Dichos instrumentos deben ser sellados, retenidos y conservados por el Ministerio Público, dejando constancia de ello en el acta, de acuerdo con el artículo 100; asimismo, este artículo estipula que a los poseedores, propietarios o representantes legales de vehículos les serán entregados éstos en depósito una vez realizada la inspección ministerial y siempre y cuando los mantengan ubicados en el Distrito Federal a disposición del

Ministerio Público, conservándolo en las condiciones en que se encuentran, a fin de que sean practicadas posteriores diligencias.

- 19) El artículo 101 dispone que se levanten planos del lugar del delito, se tomen fotografías del lugar y de las víctimas del delito, se elabore copia o diseño de los instrumentos o efectos del mismo y cuando proceda se agregue copia de los mismos en la averiguación previa.
- 20) Se debe dejar constancia cuando así lo señalen los peritos de que determinadas huellas o vestigios del delito han desaparecido, así como las probables causas y medios empleados para tal desaparición, conforme al artículo 102.
- 21) El artículo 103 determina que si en la perpetración del delito no se dejan huellas, inmediatamente se procederá a recabar la prueba testimonial o cualquiera otra que permita comprobar la ejecución del delito.
- 22) El artículo 122 contiene la obligación de integrar los elementos del tipo penal, acreditando la presunta responsabilidad del indiciado a fin de ejercitar la acción penal.
- 23) En el artículo 134 bis se confieren tres tipos de obligaciones, a saber:
- Mantener en áreas de seguridad a los detenidos que se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas o estupefacientes, quienes por sus condiciones mentales parezcan peligrosos, así como a quienes el Ministerio Público considere que pudieran evadirse de la acción de la justicia.
 - No obstante lo anterior, esta autoridad deberá estar pendiente de que los indiciados no sean incomunicados, intimidados o torturados.

7550-00W
FALLA DE ORIGEN

- Cuando el indiciado no nombre a su defensor, se deberá nombrar un defensor de oficio.
- 24) Deberá aceptar todo tipo de pruebas consideradas idóneas, estableciendo su autenticidad mediante criterios legales, de conformidad con el artículo 135.
- 25) En el artículo 137 se establece que el Ministerio Público está obligado a admitir la confesión del inculpado en cualquier momento de la averiguación previa.
- 26) Conforme al artículo 139, el Ministerio Público deberá llevar a cabo la inspección ministerial, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, permitiendo la concurrencia de ésta a fin de que formule las observaciones que considere prudentes.
- 27) De acuerdo con el artículo 140, deberá procurar que cuando se practique la inspección estén presentes los peritos para que emitan su dictamen.
- 28) En el artículo 144 se ordena realizar la reconstrucción de los hechos.
- 29) Del artículo 152 deriva la obligación de solicitar de la autoridad judicial la orden para la práctica de cateos.
- 30) Conforme al artículo 162, se debe solicitar la intervención de peritos cuando para el examen de personas u objetos se haga necesario contar con conocimientos especiales.

- 31) En caso de que el indiciado sea indígena, el artículo 165 bis obliga al Ministerio Público a que se haga de información que le permita conocer sus rasgos culturales.
- 32) El artículo 169 estipula que se deben señalar a los peritos el tiempo en que deben emitir su dictamen, apremiándolos y apercibiéndolos de que en caso de omisión se ejercitará en su contra la acción penal correspondiente.
- 33) Si no se cuenta con peritos titulados, conforme a los artículos 171 y 172 se debe señalar peritos prácticos.
- 34) Los peritos se citarán en la misma forma que los testigos (art. 173).
- 35) En el artículo 174 se estipula que deberán formularse a los peritos todas las preguntas que se considere oportuno haciéndolo constar en la averiguación previa; asimismo, el Ministerio Público debe proporcionar a este especialista la información con que cuente y abstenerse de tratar de incidir en la opinión del mismo.
- 36) En el artículo 176 se señala que cuando lo juzgue conveniente, podrá asistir al peritaje sobre personas u objetos.
- 37) El artículo 180 ordena la designación de peritos oficiales, en cuya ausencia, deberán nombrarse entre los docentes de escuelas nacionales o entre los funcionarios o empleados técnicos adscritos a la Administración Pública Federal, a falta de éstos, podrá nombrar cualquier otro perito.

- 38) Cuando alguna persona relacionada con la averiguación no hable español, deberá nombrar un intérprete perito (art. 183).
- 39) Examinará a los testigos, conforme al artículo 189.
- 40) No podrá obligar a que declaren el tutor, curador, cónyuge, parientes por consanguinidad o afinidad en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado y en la colateral hasta el tercer grado, r. i a quienes estén ligados por amor, respeto o gratitud con el indiciado; cuando dichas personas de manera voluntaria soliciten les sea tomada su declaración, ello se hará constar en la averiguación (art. 192).
- 41) Si existen circunstancias que presumiblemente influyan en los testimonios, se dejará constancia de ello en la averiguación (art. 193).
- 42) De conformidad con el artículo 194, se dejará constancia en la averiguación previa sobre la razón de lo que los testigos dicen.
- 43) Los artículos 195 y 196 estipulan que la citación de testigos ausentes se hará mediante cédulas o llamadas telefónicas que reúnan los requisitos legales.
- 44) Citar personalmente al testigo en el lugar en que se encuentre o en su domicilio, si no se localiza en él, se dejará constancia de la persona que haya recibido la cédula. También puede citarse a los testigos por correo (art. 197).

- 45) Cuando los testigos se encuentren fuera del Distrito Federal se les citará por medio de exhortos (art. 200).
- 46) Si el testigo no está en posibilidad física de presentarse a declarar a la Agencia del Ministerio Público, se tomará su declaración en su propio domicilio (art. 201).
- 47) Cuando el testigo sea un alto funcionario de la Federación, se tomará su declaración en su domicilio u oficina, pudiendo también solicitarla por oficio urgente, salvo que el funcionario desee rendir su declaración personalmente en la Agencia del Ministerio Público (art. 202).
- 48) Los testigos se examinarán por separado y en presencia del Secretario, en cuya diligencia podrán estar los interesados en la averiguación previa (art. 203).
- 49) Cuando se trate de sordos, mudos, ciegos o personas que no hablen el español, podrán acompañarse de otra persona (art. 204).
- 50) Antes de rendir su testimonio, el Ministerio Público deberá apercebir a los testigos sobre las sanciones penales a que pueden hacerse acreedores en caso de falsedad o de negarse a declarar o a llevar a cabo la protesta legal (art. 205).
- 51) El Ministerio Público debe asentar en la averiguación los datos generales del testigo luego de preguntárselos, así como si existen sentimientos de odio o rencor entre el testigo y el indiciado o el ofendido (art. 206).

- 52) Conforme al artículo 207, hará a los testigos las preguntas que considere pertinentes.
- 53) La declaración de los testigos debe ser redactada con claridad, empleando en lo posible las palabras empleadas por el mismo, asimismo, debe permitir que el testigo dicte o escriba su declaración (art. 208).
- 54) Leer o permitir al testigo que lea su declaración y enmendarla si así lo desea, haciendo constar en el acta cuando no sepa o se niegue a firmar (art. 211).
- 55) Los menores de 18 años de edad no deben protestarse, sólo exhortarse a conducirse con la verdad (art. 213).
- 56) Procurar que antes de que rindan su declaración, los testigos no se hayan comunicado entre sí o por medio de otra persona (art. 216).
- 57) Investigar de oficio los delitos de que tenga noticia, salvo que la ley establezca su persecución mediante querrela o algún requisito que aún no se haya cumplido (art. 262).
- 58) En el artículo 265 se consigna la obligación de trasladarse inmediatamente al lugar de los hechos investigados, dando fe de las personas o cosas que tengan relación con el delito y tomando los datos de los testigos, de quienes se debe procurar que declaren lo más pronto posible.
- 59) Del artículo 266 deriva la obligación de detener al presunto responsable en caso de flagrancia o urgencia.

- 60) En el artículo 269 se consagran diversas obligaciones, para el caso en que el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el ministerio público:
- a) Hacer constar lugar, fecha y hora de la detención, cuando ésta se hubiese practicado por una autoridad distinta del Ministerio Público, asentándose constancia de dicha situación.
 - b) Le hará saber al inculpado la imputación que obra en su contra a sí como el nombre del denunciante, acusador o querellante.
 - c) Informar al detenido los derechos que tiene durante la averiguación previa conforme a lo previsto en la Carta Magna.
 - d) Hacer del conocimiento del indiciado el delito por el cual se le acusa, quién lo acusa, así como los derechos de comunicarse con quien juzgue conveniente, designar persona de su confianza para su defensa y no declarar o no hacerlo en su contra.
 - e) Designar un traductor al indiciado cuando sea indígena a fin de que le haga saber sus derechos.
 - f) En caso de que el indiciado sea extranjero, avisar sobre su detención a la representación consular o diplomática.
 - g) Dejar asentado en la averiguación previa el nombre y cargo de la persona que ordenó y/o llevó a cabo la detención, así como el informe circunstanciado de este último o de quien recibió al indiciado.
- 61) En el artículo 270 se establece que el Ministerio Público tome los datos generales e identifique al detenido antes de trasladarlo a la prisión preventiva; hacerle saber que tiene derecho a nombrar a su defensor y tomarle protesta al mismo

- 62) Conforme al artículo 270 bis, deberá solicitar al órgano jurisdiccional el arraigo del indiciado.
- 63) El artículo 271 contiene diversas obligaciones:
- a) Cuando lo solicite el indiciado, deberá fijarle garantía tomando en consideración los elementos con que cuente la averiguación previa.
 - b) Hacer del conocimiento del indiciado que debe comparecer ante esta Institución para la realización de la averiguación previa y en su caso ante el juez a quien consigne la causa.
 - c) Cuando exista desobediencia injustificada de las órdenes indicadas al indiciado, hará efectiva la garantía otorgada.
 - d) Cuando la averiguación previa se lleve a cabo por delitos que sean de competencia de juzgados mixtos de paz o cuando la pena para los mismos no exceda de cinco años de prisión, si se cumplen las condiciones establecidas en la ley, deberá conceder arraigo domiciliario con extensión al lugar en que se encuentre su centro de trabajo.
- 64) Remitir a la autoridad judicial de manera inmediata al presunto responsable. (art. 272).
- 65) Actuar conforme a lo previsto en los reglamentos y leyes orgánicas respectivas (art. 273).
- 66) Cuando sea de su conocimiento, dar inicio a la averiguación previa en la comisión de delitos que se persigan de oficio, agregando en la averiguación los datos que contenga el parte de policía o la denuncia, así como las pruebas aportadas por las personas que hayan notificado el delito y las que se obtengan en el lugar de los hechos y que se refieran al cuerpo del delito o a la probable responsabilidad (art. 274).

67) En el artículo 276 encontramos, asimismo, varias obligaciones:

- a) En las denuncias y querellas, deberá asentar los datos generales del denunciante o querellante y sus huellas digitales.
- b) Si la denuncia o querella no reúne los requisitos contenidos en éste precepto, se deberá prevenir al denunciante o querellante para que la modifique y se ajuste a ellos.
- c) Informar sobre la trascendencia jurídica de la presentación de la denuncia o querella al denunciante o querellante y las penas en que se incurre por falsedad de declaraciones.

68) De acuerdo con el artículo 278, se deben llevar libros en que se asiente el trámite de los asuntos, así como integrar los expedientes con las copias de los documentos que se reciban y de los que integran la averiguación previa.

69) Describir con detalle las armas ú objetos que reciba con motivo de la investigación de un delito; si se trata de dinero, contarlo y señalar el tipo de moneda de que se trate y su número; cuando sean joyas, especificarlas, entregando recibo sobre el dinero o alhajas que se reciban (art. 279).

70) Conforme al artículo 280 debe recibir la protesta formal de peritos y testigos, apercibiendo a estos últimos para el caso de que se conduzca con falsedad.

71) En el artículo 284 se estipula que debe asentar en el acta las modalidades que se refieran a la comisión del delito.

72) Del artículo 285 deriva la obligación de asertar las observaciones relativas al carácter del probable responsable.

73) Finalmente, en el artículo 285 Bis establece la obligación de nombrar a un traductor para el indiciado cuando éste no hable o no entienda bien el idioma español.

IV. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1) En su primer artículo, esta ley organizará a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos atribuidos al Ministerio Público.
- 2) Conforme a la fracción I del artículo 2º, es obligación del Ministerio Público perseguir los delitos del orden común llevados a cabo en el Distrito Federal.
- 3) Del artículo 3º en sus diversas fracciones se desprenden las siguientes obligaciones:
 - a) Debe recibir denuncias y querellas (fracción I).
 - b) Realizar las investigaciones de los delitos que le competan con el apoyo de las autoridades, entidades o dependencias enunciadas en el artículo 23 de la propia ley (fracción II).
 - c) Llevar a cabo las diligencias y conseguir pruebas que permitan comprobar los elementos del tipo penal, la probable responsabilidad y la reparación del daño (fracción III).
 - d) Ordenar que se detenga y retenga a los presuntos delincuentes (fracción IV).

- e) Tener bajo resguardo los instrumentos, objetos y productos del delito y cuidar de la conservación de huellas digitales (fracción V).
 - f) Restituir de manera provisional e inmediata al ofendido en el goce de sus derechos, si han sido acreditados los elementos del tipo penal, exigiendo, si se estima necesario, el otorgamiento de garantía (fracción VI).
 - g) Conceder la libertad provisional a los indiciados (fracción VII).
 - h) Pedir al órgano jurisdiccional que se expidan las órdenes de cateo y de arraigo, así como las demás medidas precautorias que estime pertinentes (fracción VIII).
 - i) Actuar para que en los delitos perseguibles por querrela se logre la conciliación (fracción IX).
 - j) Decidir el no ejercicio de la acción penal (fracción X).
 - k) Poner a los menores infractores a disposición del Consejo de menores (fracción XI).
 - l) Poner a disposición del órgano jurisdiccional a quienes siendo inimputables mayores de edad hayan cometido una conducta tipificada como delito (fracción XII).
- 4) De acuerdo con el artículo 14, el Ministerio Público debe solicitar los informes, documentos y opiniones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas y municipios de la República, así como de los particulares.
- 5) Conforme al artículo 24, ejercerá autoridad y mando sobre la policía judicial.
- 6) Del artículo 25 se desprende que el Ministerio Público también ejercerá autoridad y mando sobre los Servicios Periciales, sin perjuicio de la

autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponda a los peritos.

- 7) Excusarse del conocimiento de asuntos en que intervengan cuando exista alguna de las causas de impedimento que la propia ley señala para el caso de magistrados y jueces del orden común (art. 54).

4.1.2. DERECHOS DEL INDIADO

Los derechos del indiciado y de la víctima durante la averiguación previa, derivan de las obligaciones del Ministerio Público, como contraprestaciones de éstas, de tal manera, dichos derechos se encuentran también regulados en la Constitución General de la República, en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dentro de este ordenamiento, las garantías que salvaguardan los derechos del indiciado durante la averiguación previa quedan contenidas en los artículos 5º, 8º, 13, 14, 16, 17, 18, 20 fracciones II, V, IX y X, y 21, que se refieren al trabajo no obligatorio, derecho de petición y contestación de escritos, competencia de autoridades, fundamentación y motivación, delitos del orden militar, no aplicabilidad de leyes especiales, obligación de ser juzgado mediante un procedimiento previamente establecido, actuar conforme a las formalidades legales, aplicabilidad de las leyes nuevas en beneficio más no en perjuicio, aplicabilidad de leyes a las resoluciones, procedencia de la detención, detención en caso de delito flagrante o caso urgente, libertad inmediata cuando se trate de una simple acusación, no ser

retenido por más de cuarenta y ocho horas por el Ministerio Público, ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, realización de cateos conforme a determinados requisitos, consignación, no ser aprisionado por deudas de carácter civil, diferenciación de los lugares de la detención, derechos de menores de edad, no recibir malos tratos y conocer el motivo de la detención, no ser incomunicado, intimidado o torturado, conocer los términos de la acusación para preparar su defensa, nombrar a un defensor, ofrecer pruebas, no ser obligado a declarar, no ser privado de la libertad por ausencia de pago de honorarios, responsabilidad civil o similar.

II. NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

De los artículos 56 y 117 de este ordenamiento deriva la garantía a favor del indiciado de ser juzgado por leyes nuevas si éstas le benefician, incluso, puede llegarse a la extinción de la acción penal.

III. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Este ordenamiento consagra los derechos del indiciado durante la averiguación previa en sus artículos 3º bis, 59, 100, 126, 132, 134 bis, 136, 152, 165 bis, 183, 184, 187, 188, 262, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 273 y 285 bis, los cuales hacen referencia a la libertad del indiciado y al no ejercicio de la acción penal en su contra, en caso de excluyente de responsabilidad; no ejercicio de la acción penal con la sola confesión del inculpado; entrega de vehículos en depósito a sus propietarios, poseedores o representantes legales; recibir atención médica si se encuentran lesionados, heridos o enfermos; ser detenidos sólo mediante orden del

Ministerio Público; la no existencia de rejas en los lugares de la detención y que existan condiciones válidas para la confesión; no ser incomunicado, intimidado o torturado; tener teléfonos disponibles y nombrar a un defensor desde el momento de la detención; que los cateos se lleven a cabo con el cumplimiento de los requisitos formales; se reconozca la personalidad y cultura en caso de ser indígena; se le designe intérprete; rendir declaración en su idioma; en caso de ser sordomudo, si sabe leer y escribir, formular interrogatorios y declaraciones por escrito; no ser detenido en delitos que requieran querrela y esta no haya sido formulada oportunamente; ser privado de la libertad sólo en caso de delito flagrante o urgencia; que se haga constar el día, lugar y hora de la detención, el nombre y cargo de quienes la practicaron, la imputación en su contra y el nombre del denunciante en su caso, que se le informó sobre su derecho a comunicarse, a designar su defensor y a no declarar; si el indiciado es indígena, asignarle un traductor quien le informará sobre sus derechos; si es extranjero, que se llame a su representación diplomática o consular y se informe de la detención al servicio público de localización de personas; obtener la libertad bajo caución; arraigo domiciliario con extensión al centro de trabajo; presentarse en forma directa ante el juez y no ser internado en reclusorios preventivos cuando se trate de delitos imprudenciales cuya pena no exceda de cinco años de prisión; que el Ministerio Público y la policía Judicial investiguen los hechos sujetándose a la normatividad aplicable vigente; en caso de no hablar o no entender el castellano el indiciado, asignarle un traductor para que lo asista desde el primer día de la detención y en todos los actos procedimentales subsecuentes en comunicación con su defensor.

IV. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Conforme a este ordenamiento, el artículo 3º fracción IV establece que las detenciones deben llevarse a cabo mediante el cumplimiento de lo previsto por el artículo 16 constitucional; la fracción VII señala el derecho del indiciado durante la averiguación previa de que se le conceda la libertad provisional en los términos señalados por el artículo 20 constitucional; la fracción X confiere el derecho del indiciado a que no se ejercite la acción penal si los hechos no son constitutivos de delito, si no se acredita su probable responsabilidad, por prescripción de la acción penal, si de las diligencias practicadas se desprende la existencia de alguna causa excluyente de delito, si no se puede probar la existencia del delito; la fracción XI se refiere a los menores infractores, los cuales serán remitidos al Consejo de Menores; finalmente, la fracción XII se refiere al derecho que tienen los mayores de edad inimputables de ser puestos a disposición de la autoridad jurisdiccional cuando se requiera la aplicación de medidas de seguridad.

4.1.3. DERECHOS DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO

La Constitución Federal vigente contiene las garantías de la víctima durante la averiguación previa fundamentalmente en los artículos 8º y 21, que se refieren al derecho de petición y a la facultad persecutoria de los delitos por parte del Ministerio Público.

Por lo que respecta al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, los artículos 9º, 9º bis, 110, 135, 139, 144, 184, 203, 205, 262, 271, 273, 274 y 276 establecen los derechos del ofendido durante esta fase procesal, señalando que pueden poner a disposición del Ministerio Público

toda la información con que cuenten para establecer la culpabilidad del inculcado y le sea reparado el daño; en caso del delito de violación, puede identificar al agresor sin ser vista por él; que el Ministerio Público practique todo tipo de diligencias aún en días festivos; y su competencia dentro de todo el Distrito Federal; recibir atención médica, psicológica o ginecológica por personal médico de su mismo sexo; ser atendido por médicos particulares en su propio domicilio en caso de lesiones; solicitar al Ministerio Público que realice la reconstrucción de los hechos; presentar su declaración en su propio idioma; que el ministerio Público permita su presencia en la declaración de testigos; antes de que comiencen su declaración los testigos, señalarse las sanciones aplicables en caso de falsedad de declaraciones o de negarse a declarar o a protestar; solicitar del Ministerio Público la investigación de los delitos; que se garantice la reparación del daño; que el Ministerio Público se sujete a las disposiciones legales conducentes; que esta Institución inicie la averiguación previa en cuanto tenga conocimiento del delito perseguible de oficio; recibir orientación para la formulación de querellas; que el ministerio Público reciba las denuncias o querellas en forma verbal o escrita, en el primero de los casos, hacerlo constar en el acta correspondiente.

Con relación a los derechos de la víctima u ofendido durante la averiguación previa, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece en su artículo 2º fracción I la obligación del Ministerio Público de perseguir los delitos del orden común; y en su fracción II, la obligación de la citada Institución de promover de manera pronta y completa la debida impartición de justicia. En su artículo 3º fracción I se acredita el derecho a denunciar o querellarse ante el Ministerio Público; en su fracción VI, la restitución provisional e inmediata en el goce de sus derechos si no se afecta a terceros y se han acreditado los elementos del

tipo; de las fracciones VIII, IX, XI y XII derivan también garantías para el ofendido, al obligar al Ministerio Público en los términos que ya citamos con anterioridad.

4.2. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.(DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS)

4.2.1. NATURALEZA JURIDICA

Con la incursión en México de la figura del Ombudsman se da inicio a un nuevo período en la relación que se da entre los servidores públicos y los particulares, propiciando así a un lazo más estricto en el control de los actos de autoridad.

El 29 de septiembre de 1995, se publica el Acuerdo A/008/95 por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, instruyendo a los servidores públicos de la Institución referente a las acciones que se deberán aplicar para asegurar la atención cabal y oportuna a las visitas, requerimientos y solicitudes de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos. Entre las disposiciones de dicho acuerdo se destaca que la Supervisión General de Derechos Humanos (actualmente Dirección General de Derechos Humanos) es el enlace entre la Procuraduría y las Comisiones Públicas de Derechos Humanos; que los servidores públicos de esta Dependencia están obligados a otorgar las facilidades que requieran las Comisiones para el buen desempeño de sus funciones; que los visitantes adjuntos de las Comisiones, en cumplimiento de sus atribuciones, están facultados para realizar visitas en las áreas que integran esta Dependencia, con la finalidad de verificar y corroborar que sean respetados los derechos humanos. Para ello, bastará que dichos funcionarios se identifiquen

plenamente ante los servidores públicos. Asimismo, establece que los servidores públicos de esta Procuraduría, que tengan obligación de comparecer ante cualquiera de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos por haber sido citados para tal efecto, lo harán personalmente con la intervención de la Supervisión General de Derechos Humanos.

El Acuerdo A/003/99, aprobado el 25 de junio de 1999, reglamentó las disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pero de manera casi inmediata fue sustituido por el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, aunque diversas disposiciones del Acuerdo, que no contempla este ordenamiento, se siguen aplicando.

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal vigente, la denominación actual es Dirección General de Derechos Humanos y sus funciones se encuentran especificadas en los artículos 2º fracción II, 6º y 16º de la misma, y 63 de su Reglamento Interno, así como el Acuerdo A/003/99 emitido por el Titular de esta Institución.

Es conveniente transcribir el artículo 63 del Reglamento Interno referido, el cual a la letra dice:

Artículo 63.- Al frente de la Dirección General de Derechos Humanos habrá un Director General, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las siguientes atribuciones:

I.- Realizar las funciones de enlace de la Procuraduría con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del

Distrito Federal, así como las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

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

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

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

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

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

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

VIII.- Establecer, en coordinación con el Instituto de Formación Profesional y otras instituciones, los programas de orientación y difusión en materia de derechos humanos que se impartan a los servidores públicos de la Procuraduría;

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

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

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

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

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

XIV.- Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y las que le confiere el Procurador.

En este orden de ideas, la Dirección de Derechos Humanos es el área de Enlace entre las Comisiones Públicas de Derechos Humanos, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; por lo tanto es en esa área, donde se reciben las Recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos, así como las distintas peticiones y solicitudes de información que requieren, encargada de dar seguimiento a las quejas formuladas en tales Organismos, donde se encuentre involucrado personal

de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a fin de detectar posibles irregularidades y en su caso turnarlo al área competente.

4.2.2. COMPETENCIA

La atención de quejas procedentes de las Comisiones Públicas de derechos humanos, referidas a actos u omisiones de las diversas agencias del Ministerio Público, constituyen una de las labores primordiales de la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el propósito de garantizar el respeto a los derechos humanos y estar en posibilidad de dar atención y seguimiento a las peticiones en general, y atender las Propuestas de Conciliación, y en su caso las Recomendaciones aceptadas, creó la Supervisión General de Derechos Humanos, dependiente de la Subprocuraduría jurídica y Derechos Humanos.

La visión moderna de la función de la figura del Ministerio Público del Distrito Federal es la de una institución que no sólo persigue e investiga los delitos cometidos en el ámbito de su jurisdicción, sino que desarrolla sus actividades respetando los derechos humanos de víctimas y ofensores. Dicho de otra manera respeta los principios constitucionales y la correcta aplicación de las leyes secundarias, así pues como representante social, el Ministerio Público no podía quedarse a la detrás de los cambios y avances en los sistemas de gobierno, por lo tanto se crea una relación entre esta figura y la Dirección General de Derechos Humanos .

En este mismo orden de ideas encontramos como atribuciones las de dar atención a las quejas interpuestas ante las Comisiones Públicas Derechos

Humanos, velando en todo momento el respeto a los derechos de los afectados; mantener el enlace y coordinación permanente con las demás áreas de la Institución y con los Organismos públicos y privados, promotores de Derechos Humanos, dando seguimiento a las resoluciones emitidas por los mismos.

También proporcionar asesoría y orientación sobre Derechos Humanos a los servidores públicos de la Institución.

Es importante destacar que con la creación del Reglamento de la Ley Orgánica Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (26 de octubre de 1999), se consolida la relación legal de la Representación Social con los Ombudsman, Nacional y del Distrito Federal, por lo que es necesario mencionar las disposiciones legales que en materia de derechos humanos establece el citado ordenamiento y que por ende son aplicables a la Dirección General de Derechos Humanos, en lo referente a competencia.

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal contiene en su Capítulo III las atribuciones y competencia de la Comisión, las cuales enuncia en su artículo 17, que a la letra dice:

ARTÍCULO 17. Son atribuciones 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 administrativa de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3º de esta ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

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 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de los 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 revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto. El personal de la Comisión en el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso irrestricto a los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal;

XI. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones, acuerdo internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Para ello, elaborará y actualizará de manera constante, una recopilación de dichos documentos, que divulgará de manera amplia entre la población;

XII. Orientar a la ciudadanía para que la o las denuncias sean presentadas ante las autoridades correspondientes, cuando a raíz de una investigación practicada, se presuma la comisión de un delito o faltas administrativas;

XIII. Practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales como son: casa hogares, casa asistenciales, Instituciones y organismos que trabajen con la niñez, Instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, Instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, Centros de Asistencia e Integración Social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Instituciones y Centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en el Distrito Federal, en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos; y

XIV. Las demás que le otorgue la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.⁵⁸

Asimismo, en su artículo 18 se determinan las restricciones a la propia Comisión, conforme al cual no podrá conocer:

- a) Sobre actos o resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- b) Sobre resoluciones de carácter jurisdiccional.
- c) En conflictos de carácter laboral.
- d) En tratándose de interpretación de disposiciones constitucionales o legales.

Por su parte, el Capítulo I del Reglamento interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece, asimismo, la competencia de dicho organismo por presuntas violaciones a los derechos humanos en los siguientes términos:

ARTÍCULO 13.-Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 3º y 17 de su ley, la Comisión del Distrito Federal tendrá competencia en el Distrito Federal, para 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

⁵⁸ "Ley de la Comisión..." Op. cit.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición e justicia que ejerzan jurisdicción local en la misma entidad.⁵⁹

4.2.3 PROCEDIMIENTO DE QUEJAS POR VIOLACIÓN.

Tanto la Ley como el Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal previenen que el procedimiento que se siga ante esta instancia debe ser ágil y expedito, sujetándose sólo a las formalidades esenciales para documentar los expedientes, procurándose el contacto directo entre los involucrados para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

I. DISPOSICIONES GENERALES.

A. PRESENTACIÓN DE LA QUEJA.

Esta podrá ser presentada en el plazo de un año a partir de que se cometió el acto, en cualquier forma por cualquier persona que considere que se han violado sus derechos por la autoridad en ejercicio de sus funciones, por medio de un representante, de parientes o vecinos.

El artículo 27 de la Ley contiene diversos supuestos sobre quiénes pueden presentar quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos teniendo este derecho cualquier persona que considere que se han violado sus derechos por la autoridad en ejercicio de sus funciones, para ello se enunciará que personas pueden iniciar una queja:

⁵⁹ "Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", en *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 1993.

- En principio, puede hacerlo cualquier persona.
- En caso de menores o incapacitados, lo hará su tutor o curador.
- Si se está privado de la libertad o desaparecido, cualquier persona podrá denunciar el hecho, aún siendo menor de edad.
- Las Organizaciones No Gubernamentales para la defensa de los derechos humanos que se encuentren legalmente constituidas, podrán hacer también denuncias ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Las Organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos

La disposición relativa a el plazo de un año para presentar una queja es aplicable para todos los asuntos, ya que puede ampliarse en casos graves a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, asimismo en el supuesto de que se presenten quejas contra presuntas violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad física y psíquica de las personas o de lesa humanidad no habrá término (art. 28 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.).

B. FORMA.

Conforme al artículo 30 de la Ley en comento, las quejas deben ser presentadas por escrito, con firma o huella digital o datos de identificación del quejoso, a excepción de que éste no pueda escribir, sea menor de edad o en casos urgentes, en que la queja podrá presentarse de manera oral o mediante cualquier forma eléctrica o electrónica de comunicación, en cuyo caso deberá ratificarse dentro de los siguientes cinco días a su presentación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando el quejoso se encuentre privado de su libertad, hará llegar su queja a la Comisión por medio de los encargados de los centros de detención, internamiento o readaptación social o por la autoridad o servidor público de mayor jerarquía del lugar en que se encuentre o hacerlo personalmente por teléfono.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal pondrá a disposición de los quejosos un formulario para facilitar el trámite de la queja, los orientará y apoyará sobre el contenido de la misma y en caso de personas que no entiendan correctamente el idioma español, les asignará en forma gratuita un traductor, asimismo se contempla que para el caso de que las personas posean algún tipo de discapacidad que les dificulte una comunicación clara y precisa o se trate de personas que hablen alguna lengua indígena, la Comisión podrá establecer contacto con instituciones federales, locales o con organizaciones de sociedad civil a fin de contar con intérpretes.(art. 32 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

C. REGISTRO Y DENUNCIA DE QUEJAS.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal llevará un registro de las quejas y denuncias que se presenten, expidiendo un acuse de recibo sobre las mismas. Si se considera que la instancia es inadmisibles por su manifiesta improcedencia o estar infundada, será rechazada en un plazo no mayor de diez días hábiles mediante un acuerdo motivado. Cuando con absoluta notoriedad se observe que la queja no es competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se orientará al denunciante para que recurra a la autoridad correspondiente (art. 33 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos mínimos que permitan la intervención de la Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal, ésta requerirá por escrito al interesado para que haga las aclaraciones pertinentes. En caso de no hacerlo después del segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés. (art. 34 La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

D. NOTIFICACIÓN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Admitida la queja, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal la hará del conocimiento de la autoridad señalada como presunta responsable y al titular del órgano del que dependan, pudiendo hacerlo vía eléctrica o electrónica en casos de urgencia, solicitándole un informe por escrito sobre los actos u omisiones que les son atribuidos en la queja (art. 36 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

E. INFORME DE AUTORIDAD.

La autoridad presuntamente responsable tiene un término de quince días naturales para rendir su informe, aunque en casos urgentes, a juicio de la Comisión, dicho plazo podrá reducirse (art. 36 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

El informe de la autoridad contendrá: antecedentes del asunto, fundamentos y motivaciones de los hechos que les son imputados, existencia en su caso de los mismos y los elementos informativos que documenten el caso (art. 37 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

Si el informe no se rinde o no se hace en tiempo o no se presenta la documentación de apoyo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal tendrá por ciertos los hechos que se imputan a la autoridad sobre la cual se recibió la queja, salvo prueba en contrario (art. 38 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

F. MEDIDAS PRECAUTORIAS, DE CONSERVACIÓN O RESTITUTORIAS.

Conforme al artículo 39 de la Ley, según lo requiera la naturaleza del asunto, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o los visitadores están facultados para solicitar a las autoridades competentes que tomen las medidas precautorias, de conservación o reparatorias con la finalidad de que se evite la consumación irreparable de las violaciones a los derechos humanos denunciados, o la generación de daños de difícil reparación; de igual manera, pueden pedir la modificación de actos cuando las situaciones que los justificaron hayan cambiado.

En este orden de ideas podemos decir que es el derecho que se les otorga a las comisiones de derechos humanos ante las autoridades y que implica una petición irresistible, salvo causa debidamente justificada, con la finalidad de salvaguardar los derechos humanos de quien lo haya solicitado. Las cuales van a emplearse de manera preventiva en los supuesto que menciona en artículo 39 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal mencionado líneas arriba.

G. CONCILIACIÓN.

El procedimiento que se sigue ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es eminentemente conciliatorio, de ahí que el artículo 40 de la Ley estipule que la Comisión buscará que se logre un acuerdo entre las partes, teniendo siempre como fundamento el respeto a los derechos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

humanos. De lograrse la conciliación se dará fin al expediente, con la condición de que la autoridad involucrada acredite el cumplimiento de las medidas conciliatorias en un término de quince días, el cual podrá ser ampliado cuando la naturaleza del asunto así lo requiera.

H. INVESTIGACIÓN.

En el supuesto de que no se llegue a la conciliación y una vez admitida la queja, la comisión de derechos humanos deberá ponerla en conocimiento del servidor público señalado como presunto responsable y le requerirá un informe solicitando, en su caso, que justifique los actos u omisiones que se le atribuyan, y copia de la documentación relacionada con los hechos.

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

Ningún servidor público está obligado a rendir un informe si no se le ha hecho saber el motivo de la queja, en la cual se les atribuyan actos u omisiones específicos. Si el servidor público no puede contestar en el término que se le señale o no puede enviar la información por ser de carácter confidencial, lo hará saber así a la dirección general de derechos humanos para que esta, en cada caso, pida ampliación de término o bien comunique la confidencialidad para la calificación en definitiva que deba hacer la comisión.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Lo anterior se robustece con lo estipulado en el numeral 41 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en sus cinco fracciones y que a la letra dice:

"Art. 41. Cuando la queja no se resuelva de manera inmediata, la Comisión iniciará las investigaciones del caso, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones de derechos humanos la presentación de informes o documentos complementarios;
- II. Solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos, documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación;
- III. Practicar visitas e inspecciones, mediante personal técnico o profesional;
- IV. Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos; y
- V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto."

II. PRUEBAS.

De acuerdo con los artículos 42, 43 y 44 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, todas las pruebas que regule el orden jurídico mexicano son admisibles en este procedimiento; pueden ser solicitadas para su rendición y desahogo por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a juicio de las o los visitadores y de la o el Presidente, o presentadas por las partes involucradas; deberán ser

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

valoradas conforme a los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad con la finalidad de que generen convicción respecto a los hechos reclamados; serán la base, junto con los documentos que obren en el expediente de referencia, para la emisión de conclusiones que servirán de base a las recomendaciones que se expidan.

III. ACUERDOS Y RECOMENDACIONES.

Al respecto la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal pueden emitir acuerdos de dos tipos: uno que es de trámite o bien el segundo que es de no responsabilidad.

El primero de los mencionados, se puede dictar en el curso de las investigaciones, es obligatorio para las partes y su incumplimiento trae aparejadas sanciones y responsabilidades previstas por la propia Ley.

El segundo de los citados es el que mayor importancia requiere en este punto a tratar ya que es una de las determinaciones que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal adopta para resolver las quejas. En este sentido el acuerdo de no responsabilidad se dicta en el caso de que de la investigación derive que las autoridades no han incurrido en las violaciones a los derechos humanos que se les imputan.

Dicho lo anterior y una vez que la Comisión determine si se encuentra integrada la queja podrá resolver de la siguiente manera :

- a) Proponer una amigable **COMPOSICIÓN O CONCILIACIÓN**, la palabra "conciliación" proviene del latín "concilium" que implica "círculo." se llamaba así a las reuniones de tipo eclesiástico en que los padres de la iglesia católica se reunían para acordar puntos

controversiales, llegar a acuerdos concretos sobre determinado problema o desavenencia de tipo administrativo o teológico. se llama así al procedimiento por el cual un tercero aviene o enfoca sus esfuerzos para que dos opuestos acuerden la solución de sus diferencias. es una facultad del juez, de ser procedente, para encontrar otra solución a la litis. es también un procedimiento administrativo utilizado por las juntas laborales, la procuraduría del consumidor, la procuraduría agraria y por las instancias penales.

La propuesta de conciliación, también llamada "de amigable composición", tienen el mismo significado, no obstante, el primer término es utilizado por la comisión de derechos humanos del distrito federal y el segundo por la comisión nacional de derechos humanos. se formulan entre el quejoso y los servidores públicos señalados como presuntos responsables, a fin de lograr la inmediata solución del conflicto planteado, las comisiones elaboran las propuestas, estas pueden constituir en:

- a) que se inicie el procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos que hubieren incurrido en violación de derechos humanos.
- b) que se dé inicio a la averiguación previa.

¿qué debe hacer la autoridad en la conciliación? los artículos 91, 93 y 94 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, indican:

"la autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 10 días para responderla por escrito y enviar las pruebas correspondientes.

Si durante los 15 días hábiles siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la comisión del distrito federal para que, en su caso, dentro del término de 72 horas, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente y se determinen las acciones que procedan.

durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público podrá presentar a la comisión del distrito federal las evidencias que considere pertinentes para comprobar que en el caso particular no existen violaciones a derechos humanos o para oponer alguna causa de incompetencia de la propia comisión del distrito federal, que hará la evaluación que proceda.

cuando la autoridad o servidor público no acepte la propuesta de conciliación formulada por la comisión, se analizará la procedencia de emitir una recomendación o recurrir a otros medios para resolver el asunto."

Esta resolución se toma en aquellos casos en los que se trata de una violación no grave a derechos humanos (**no se refiere a violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren específicamente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias**), señalando en esos casos, las medidas que deberá tomar el superior de la autoridad responsable para reparar el daño.

generalmente, un procedimiento administrativo de investigación por alguna de las causas a que se refiere el artículo 47 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos artículo que dispone lo siguiente:

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

XXI. proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

- b) Emitir una **RECOMENDACIÓN** contra el servidor público que la Comisión estime responsable señalando las acciones que deberá llevar a cabo el superior jerárquico del mismo para cumplir con aquella, en caso de ser aceptada (art. 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

Para proceder a emitir una recomendación es necesario dar entrada a un proyecto de recomendación, que al igual que el acuerdo de no responsabilidad, en su caso, será formulado por el Visitador, tomando en cuenta los hechos, argumentos, pruebas,

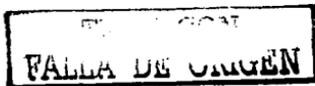
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elementos de convicción y diligencias practicadas que permitan establecer si las autoridades han violado o no los derechos humanos de los quejosos. Señalándose en este proyecto las medidas procedentes con las que se permita la restitución de los derechos de los afectados y en su caso, la reparación del daño.

Como se aprecia la Recomendación es el principal instrumento de que disponen las comisiones de derechos humanos para hacer cumplir sus resoluciones, considerándose a ésta, como aquel documento en el que se hace un antecedente del procedimiento ante la comisión de derechos humanos, resumen de hechos, análisis de las respuestas de la autoridad y a lo que se llegó con base en la lógica, la legalidad y la experiencia, determinándose la responsabilidad concreta del servidor público aludido, los elementos de que se valió para crear ésta convicción y lo que se recomienda para subsanar la violación o la sanción que se espera para el servidor público.

La Recomendación será pública y autónoma. No tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público, toda su fuerza reside en la honestidad y en la calidad moral que se merezca la comisión para que la autoridad se vea compelida a cumplirla.

Hay quienes critican la inclusión de las comisiones en la Constitución, acusando precisamente su carácter no jurisdiccional, alegando que se trata de un supra poder. Si no tiene atribuciones para compeler, entonces no deja de ser un organismo que ante todo vigila y protege a la ciudadanía, lo que nunca podrá ser desdeñable. No ver la labor de las comisiones de derechos



humanos como algo natural y lógico en las sociedades modernas, es desconocer la problemática y apostar por la simulación.

A partir de la notificación de la Recomendación correrán quince días hábiles para su aceptación. Si la acepta la autoridad, tendrá otros quince días hábiles para informar sobre las medidas que tomó para su cumplimiento a tiempo y cabalidad, pudiendo ser ampliado este plazo cuando a juicio del destinatario de la Recomendación sea insuficiente para ello. Sin embargo, deberá explicar esta dilación de manera razonable y, en su caso, hacer una propuesta de la fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

La recomendación no tiene carácter vinculatorio para la autoridad a quien se dirige y no puede tampoco anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos motivo de la queja. La autoridad a quien se emitió la recomendación deberá informar a la Comisión dentro de los quince días hábiles siguientes al en que la reciba, si la acepta, caso en el cual tendrá diez días para acreditar su cumplimiento, dicho plazo podrá ampliarse cuando el caso lo requiera. (art. 48 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

Las recomendaciones sólo serán emitidas para casos concretos y no son aplicables a otros casos por analogía o mayoría de razón (art. 52 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.)

c) Emitir Acuerdos de no responsabilidad y de no comprobación de violación de derechos humanos. En El

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

primero de los mencionados tiene razón de ser, cuando concluida la investigación, existe evidencia de que no hubo actos violatorios de derechos humanos, asimismo cuando la evidencia resultante es insuficiente para comprobar actos violatorios de derechos humanos, se emitirá acuerdo de no comprobación de violación de derechos humanos, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; en relación a este último acuerdo el reglamento ya por demás citado, no los menciona, ya que a lo largo del capítulo VI del reglamento antes invocado, predomina las bases sobre las cuales se emiten los acuerdos de no responsabilidad, y esto por que quizá y suponiendo, que todos se resuelve en la admisión y calificación de la queja, aparte de que no hay una cultura concreta de velar por la dignidad y buen nombre del servidor público imputado.

Por su parte el acuerdo o auto de no responsabilidad constituye no sólo un requisito que las comisiones de derechos humanos tienen en el procedimiento cuando no se compruebe responsabilidad en la violación a los derechos humanos, sino también la manera de resarcir al servidor público de la imputación que injustamente se le haya hecho.

La ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece en el párrafo segundo de su artículo 45, que "en el caso que se compruebe que las autoridades o servidores públicos no hayan cometido las violaciones de derechos humanos que se les hubiesen imputado, la comisión dictará el respectivo acuerdo de no responsabilidad."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este acuerdo debe hacerse siempre al final de la investigación y, al igual que en la recomendación, en el mismo deben analizarse los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción que permitan determinar si no se incurrió en "actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes." el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal resolverá sobre los proyectos de acuerdos que se le presenten para su consideración y resolución final (artículo 46 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 109 y 110 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

cabe mencionar que tanto los proyectos de recomendación y los acuerdos de no responsabilidad son valorados por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien puede hacerle observaciones y modificaciones para suscribirlo (art. 47 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

IV. RECURSOS.

Conforme al artículo 53 de la Ley de la Comisión De Derechos Humanos Del Distrito Federal, se pueden interponer recursos de queja o impugnación ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- **Contra acuerdos.**
- **Contra resoluciones definitivas.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Por omisión o inacción de la Comisión De Derechos Humanos Del Distrito Federal.
- Contra el informe sobre el cumplimiento de recomendaciones.

V. NOTIFICACIONES.

De conformidad con el artículo 54 de la Ley, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal queda obligada a notificar de manera oportuna y fehaciente a los quejosos sobre:

- Los resultados de la investigación.
- La recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos respecto a las violaciones a los derechos humanos (o el acuerdo de no responsabilidad en su caso).
- La aceptación de la recomendación.
- La ejecución de la misma.

El artículo 55 de la Ley estipula que el Presidente de la Comisión debe publicar todas las recomendaciones de la Comisión, salvo que, en casos excepcionales, determine que las mismas sólo deban comunicarse a los interesados.

VI. COLABORACIÓN

La responsabilidad de colaborar con las comisiones de derechos humanos trasciende las obligaciones de las instituciones habituales, pues la colaboración constituye una característica del servicio público para con el Ombudsman. La información es su arma y su razón de servicio. Amen del párrafo XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se compele para el efecto a los servidores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos en general, tenemos los artículos 59 y 61 de la Ley de la Comisión De Derechos Humanos Del Distrito Federal, que establecen:

"Art. 59.- Todas las autoridades y servidores públicos en los términos del artículo 3° de esta ley, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, inclusive aquellos que no hubiesen intervenido en los actos u omisiones reclamados o denunciados pero que por razón de su competencia, facultades y actividad puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir de inmediato con las solicitudes de la Comisión en tal sentido."

"Art. 61.- Todas las autoridades y servidores públicos colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal."

VII. INCOMPETENCIA.

Las leyes de las comisiones establecen que para las mismas no les está permitido conocer de: Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; Resoluciones de carácter jurisdiccional; Conflictos de carácter laboral, y Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, las formas y sujetos que violan derechos humanos son infinitas, pero técnicamente sólo lo pueden hacer las autoridades. Cuando no se da este supuesto, se trata entonces de cualquier cosa (delito, falta administrativa, etc.), menos de una violación técnica de los derechos humanos. De todos modos, las comisiones de derechos humanos deben orientar al quejoso y canalizarlo a las instancias competentes. Los artículos 33 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 33 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal coinciden en esto; el de éste organismo descentralizado reza:

“La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registrará las denuncias y las quejas que se presenten, expidiendo un acuse de recibo de las mismas en su caso.

“Cuando considere que la instancia es inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado que emitirá en un plazo máximo de diez días hábiles. No se admitirán quejas o denuncias anónimas...”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 2º FRACCIONES I Y II, 3º Y 6º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL; 17 FRACCIÓN IV Y 60 DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y 100 Y 101 DE SU REGLAMENTO, A FIN DE REGULAR BAJO QUÉ CRITERIOS DEBE CONSIDERARSE QUE LA INFORMACIÓN ES CONFIDENCIAL

Hemos visto que la defensa de los derechos humanos constituye uno de los valuartes del siglo XX, sin embargo, en muchas ocasiones esta defensa a ultranza declina en obstáculo para el buen desempeño de las instituciones y la persecución de los delitos, sobre todo en casos en los que se requiere una estricta confidencialidad respecto de la información que se maneja, de ahí que consideremos que, sin hacer mella sobre la importante labor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se debe regular de manera más precisa sobre el manejo de la información contenida en la averiguación previa misma, a fin de evitar que sea la Comisión la que de manera unilateral determina si ésta debe estar o no disponible, y con ello el ministerio público lleve a cabo sus funciones de investigación y persecución de delitos, así como emitir sus resoluciones sobre el ejercicio y el no ejercicio de la acción penal, sin que medie presión alguna, para lo cual se proponen las siguientes reformas.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Consideramos que debe reformarse el artículo 2º, que consta de once fracciones, a fin de que se incluyan facultades al Ministerio Público para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

determinar en que casos debe considerarse que la información es confidencial, quedando las fracciones I y II de la siguiente manera:

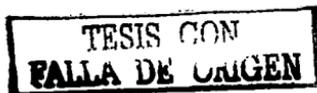
Artículo 2. La institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones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

I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, **actuando con la mayor confidencialidad en la persecución de los delitos considerados como graves por la ley;**

II. Velar por la legalidad y el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, **coordinándose de esta manera con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuando lo estime pertinente, justificando con toda claridad los casos en que no le pueda proporcionar información por estar considerada como absolutamente confidencial.**

Respecto del artículo 3º, que consta de XIII fracciones, creemos que debe adicionarse una fracción en la cual se haga referencia a la facultad del Ministerio Público de determinar los casos en que no pueda proporcionarse información por constituir un secreto que permita el buen ejercicio de sus funciones de investigación y persecución de los delitos, así como en las resoluciones de ejercicio y no ejercicio de la acción penal.

Artículo 3. Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:



XIII. Determinar durante la averiguación previa de delitos graves en qué casos la información que se maneja debe ser considerada estrictamente confidencial;

XIV. Las demás que establezcan las normas aplicables.

Finalmente, el artículo 6º, que consta de cuatro fracciones, debe ser adicionado en su fracción II en los siguientes términos:

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

II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, **justificando con toda claridad los casos en que no pueda proporcionar información por ser ésta considerada estrictamente confidencial conforme a esta Ley y a las normas aplicables;**

LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Hemos dicho que esta Ley faculta a la Comisión para que sea ella la que determine en qué casos y bajo qué supuestos debe considerarse el manejo de la información como confidencial, es por ello que deben reformarse los artículos 17 fracción IV y 60 para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 17. Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, **considerando**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aqueellos asuntos en los que el Ministerio Público solicite la confidencialidad de la información, tratándose de los casos previstos por la ley.

ARTÍCULO 60. Cuando las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentos afirmen que tienen carácter confidencial comunicarán a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal las razones para considerarlos así. En este supuesto, la Comisión tendrá la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se le proporcione la información o documentos, a que manejará en la más estricta confidencialidad, **a excepción de los casos en que el Ministerio Público se reserve el manejo de información por considerarla estrictamente confidencial conforme a las leyes respectivas.**

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

De este Reglamento se propone reformar los artículos 100 y 101 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 100. Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el presidente, se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público al que vaya dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para cumplimiento de la recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública en un plazo de entre 2 y 10 días después de su notificación. Cuando las acciones u omisiones solicitadas no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, la recomendación se podrá dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación, **en caso, contrario se guardará la mayor discreción y confidencialidad posible incurriendo incluso en responsabilidad de**

TESIS CON
FALLA DE OPICEN

acuerdo con la Ley por el omisión de esta disposición.

ARTÍCULO 101. Las recomendaciones se publicarán, ya sea de manera íntegra o en síntesis, en la *Gaceta de la Comisión del Distrito Federal*. Cuando la naturaleza del caso lo requiera, sólo el presidente de la Comisión del Distrito Federal podrá disponer que la recomendación no sea publicada. **Quando la recomendación involucre información que el Ministerio Público considere estrictamente confidencial, deberá tomarse en consideración su opinión sobre la reserva o publicidad que haya de darse a la misma.**

Consideramos que con lo anterior se puede lograr una vinculación más adecuada entre la COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL y el Ministerio Público para que la persecución de los delitos se haga sin presiones que inhiban la actividad de éste y en consecuencia se logre un mejor combate a la delincuencia y a la impunidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

Del desarrollo de la presente investigación, podemos derivar las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La fuente que da origen a los derechos humanos es la dignidad humana, entendiéndose por esta la valoración del ser humano.

SEGUNDA.- Las garantías individuales son los derechos subjetivos públicos que todo orden jurídico prescribe en favor de los gobernados, siendo éstos los titulares del derecho y el estado, o sujeto pasivo, el obligado a no violarlos y además a salvaguardarlos.

TERCERA.- Nuestra norma fundamental confiere el régimen de competencia del ministerio público federal en sus artículos 21 y 102 apartado a, en tanto que el relativo al ministerio público del distrito federal se consagra en el artículo 122 inciso d, del cual deriva la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Distrito Federal, publicada en el diario oficial de la federación el 30 de abril de 1996 y su reglamento, publicado en el diario oficial el 17 de julio del mismo año.

CUARTA.- Conforme a dicha normatividad, corresponde al ministerio público la función investigadora y persecutora de los delitos, la cual se integra con la averiguación previa y en las resoluciones de ejercicio y no ejercicio de la acción penal.

QUINTA.- La averiguación previa constituye una etapa del procedimiento penal por medio de la cual el ministerio público realiza las acciones necesarias para determinar si se integra o no el cuerpo del delito y la probable responsabilidad sobre el delito, y una vez acreditados éstos se ejerce la acción penal.

SEXTA.- La averiguación previa, siguiendo la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, debe fundarse y motivarse a fin de evitar la trasgresión de los derechos humanos.

SÉPTIMA.- Tanto de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, como del Nuevo Código Penal Para El Distrito Federal, del Código De Procedimientos Penales Para El Distrito Federal, de la Ley Orgánica De La Procuraduría General De Justicia Del Distrito Federal y de su reglamento, derivan determinadas obligaciones para el ministerio público que deben observarse en el distrito federal en la integración de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

averiguación previa, las cuales se traducen a su vez en derechos, tanto para el indiciado como para la víctima u ofendido por el delito.

OCTAVA.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo autónomo de la administración pública, encargado de hacer cumplir las disposiciones contenidas en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las cuales son de orden público y de interés social y tienen su ámbito de competencia en el distrito federal, refiriéndose en lo fundamental a la defensa de los derechos humanos por las presuntas violaciones a los mismos cometidas por las autoridades en contra de los particulares.

NOVENA.- Las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a las autoridades que hayan violado los derechos humanos de algún particular no tienen carácter vinculante, pero es visible su fuerza, en la publicidad que se hace sobre los casos, a fin de que la sociedad repruebe las conductas de la autoridad y de esa forma le presione para actuar a favor de los derechos humanos.

DÉCIMA.- La finalidad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es la defensa de los derechos humanos, pero se ha degenerado en muchas ocasiones transformándose en obstáculo para el buen desempeño de las instituciones encargadas en la persecución de los delitos, sobre todo en los casos en que se requiere que la información sea manejada con absoluto sigilo para evitar con ello la impunidad ocasionada por la fuga de información y presiones ejercidas contra el representante social al verse intimidado en la iniciación de un procedimiento administrativo o penal en su contra.

DÉCIMA PRIMERA.- la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dispone que la propia comisión determinará los casos en que la información será tomada con reserva y confidencialidad, sin embargo, consideramos que tratándose de la integración de la averiguación previa, sobre todo de los delitos considerados como graves, no debe corresponder a dicha autoridad calificar la información bajo su criterio, sino que es el ministerio público, como autoridad que procede de buena fe y que conoce el riesgo de hacer públicos los datos contenidos en la averiguación previa, y es quien debe determinar si se puede o no proporcionar los fundamentos requeridos por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tomando en consideración el bienestar general y en lo posible, la lucha contra la impunidad y por tanto es la autoridad irremediamente directa que conoce de la integración de la averiguación previa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA SEGUNDA.- Por lo anterior, estimamos que deben adicionarse en los términos propuestos a los artículos señalados de la ley orgánica de la procuraduría general de justicia del distrito federal, de la ley de la comisión de derechos humanos del distrito federal y de su reglamento, con la única finalidad de lograr que la persecución de los delitos se realice sin obstáculos y se avance con ello en el efectivo abatimiento a la delincuencia y a la impunidad, lo cual es el mayor reclamo constante de la sociedad en los momentos actuales, y que dichas adiciones se traduzcan en facultades propias del ministerio público para determinar en que casos debe de considerar la confidencialidad en la información contenida en la averiguación previa en relación con los "informes" solicitados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

- ABASCAL C., SALVADOR. Los Derechos Humanos al Alcance de Todos, Ed. Diana, México, 1991.
- CASTRO, JUVENTINO V. Ensayos Constitucionales, Textos Universitarios, México, 1977.
- BARRITA LÓPEZ, FERNANDO A. Averiguación Previa (Enfoque Interdisciplinario), Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1993.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN. Teoría General de los Derechos Humanos, UNAM, México, 1989.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, 21 ed., México, 1988.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, Ed. Porrúa, México, 1981.
- CASTRO, JUVENTINO V. El Ministerio Público en México, Funciones y Disposiciones, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1994.
- CASTRO, JUVENTINO V. La Procuración de la Justicia Federal, Ed. Porrúa, México, 1993.
- COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, 15ª ed., México, 1995.
- CRUZ AGÜERO, LEOPOLDO DE LA. Procedimiento Penal Mexicano, (Teoría, Práctica y Jurisprudencia), Ed. Porrúa, México, 1995.
- DÍAZ DE LEÓN, MARCO A. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Comentado, Ed. Porrúa, México, 1990.
- DÍAZ DE LEÓN, MARCO A. Código Federal de Procedimientos Penales, Comentado, Ed. Porrúa, México, 1991.
- DÍAZ DE LEÓN, MARCO A. Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1989, 2 T.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- DÍAZ MÜLLER, LUIS. Manual de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991/3.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1995, 4 T.
- FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. Curso de Derecho Procesal Penal, Ed. Porrúa, México, 1992.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. La Reforma de 1993-1994, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1995.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. Proceso Penal y Derechos Humanos, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1993.
- GROS ESPIELL, HÉCTOR. Estudios Sobre Derechos Humanos II, Ed. Civitas, Madrid, 1988.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, AARÓN. El Proceso Penal Federal, Comentado, Jurisprudencia Aplicable y Doctrina, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1994.
- HERRERA ORTÍZ, MARGARITA. Manual de Derechos Humanos, Ed. Pac, México, 1991.
- MANCILLA OVANDO, JORGE ALBERTO. Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal, Estudio Constitucional del Proceso Penal, Ed. Porrúa, 6ª ed., México, 1995.
- OSORIO Y NIETO, CÉSAR AUGUSTO. La Averiguación Previa, Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1994.
- PINEDA PÉREZ, BENJAMÍN ARTURO. El Ministerio Público como Institución Jurídica del Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 1991.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, JESÚS. Textos Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Conquista a la Independencia, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991/4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ROWAT, DONALD C. El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. 1808-1995. Ed. Porrúa, 19ª ed., México, 1995.
- VENEGAS ÁLVAREZ, SONIA. Origen y Devenir del Ombudsman. ¿Una Institución Encomiable?, UNAM, México, 1988.
- ZAMORA-PIERCE, JESÚS. Garantías y Proceso Penal. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1994.

VI. LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2002
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 2002.
- Código Penal para el Distrito Federal, Ed. Pac. , México. 2002.
- Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Ed. Sista, México, 2002.
- "Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1993.
- "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, México, 2001.
- "Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1993.
- "Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, México, 2001.
- Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2003.

