

77
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA ADMINISTRACION
PUBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
(1986-1998)

T E S I N A
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
ENRIQUE ZURITA CRUZ



DIRECTORA DE TESINA: LIC. SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTEZ

MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

278780



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.

AGRADECIMIENTOS

A MI MADRE:

MARÍA CRUZ DE JESUS

Porque el espíritu de sacrificio, la humildad y el amor
son las bases que me ha dado para llegar hasta esta meta.

A MI HIJOS:

LEONARDO ENRIQUE Y ANDRÉ SEBASTIAN,

Los dos pilares de mi vida, que me han enseñado
a valorar la vida a pesar de su corta edad.

A **LEONARDO**, por que me hizo tan feliz su nacimiento,
su amistad y su entereza.

A **ANDRÉ**, con quien compartire mi tiempo, esfuerzo
y amor.

A MI ESPOSA:

CRISTI

Quien no obstante las distintas adversidades, su apoyo,
paciencia y amor han sido importantes para que día
a día nos abramos paso.

A MI TÍA:

EMMA

Por ser mi segunda madre quien siempre ha
contribuido de manera sacrificada para que
mis objetivos los pueda realizar.

A MI HERMANO:

JUAN CARLOS

Por que la niñez nos hizo hermanos,
la juventud nos enseñó a valorarnos
y la madurez nos permite apoyarnos.

A MIS ABUELOS:

MARCELINO Y PAULA

Quienes su felicidad al verme, su amor siempre entregado y la fortaleza mostrada ante la enfermedad, me demostraron que la vida es para disfrutarla y amarla.

A MI TIOS:

**ELENA, PETRITA, GONI, CARMELITA,
MAGOS Y REFUGIO**

De quienes he recibido su cariño como un hijo mas.

A MIS PRIMOS Y CUÑADOS:

**CARLA, CHARLY, GUS, ROBERTO, MARICELA,
LETY, LUPITA, MIGUEL ANGEL, OSCAR, ROSA
MARÍA, GUADALUPE, TOÑITO, EFRAIN, ISABEL,
RICARDO** y a quienes quizá omití, a todos y cada uno de ustedes, que me han demostrado su apoyo incondicional.

A MIS MAESTROS:

**LEONARDO, ANDRÉ, RAMIRO, GENARO, GREGORIO
Y FELIPE**

Quienes su disciplina, tezhón e incondicional apoyo que siempre han demostrado, me ha permitido desempeñar en el ámbito laboral, con dignidad, humanidad y profesionalismo, ante los distintos efectos de la Administración Pública Federal.

También quiero dejar constancia de mi más amplio y especial agradecimiento a:

MI ASESORA Y SINODALES

**SANTA DEL CARMEN GÁLVEZ CORTEZ
MARIA DE JESUS ALEJANDRO QUIROZ
RAFAEL MARTÍNEZ PUON
EDUARDO GERARDO ROMAY OLMOS
VALENTÍN YAÑEZ CAMPERO**

Por sus importantes comentarios y sugerencias para que el presente trabajo sea mas enriquecedor.

Así mismo, agradezco de manera especial a mis amigos:

GENOVEVA, RICHARD, MAIK Y ALVARO

De quienes la vida me ha permitido conocerlos y ante cualquier circunstancia sabemos que estaremos juntos.

A mis **compañeros** de la 13ava. Generación del Centro de Educación Continúa (en especial a **OSCAR**), a quienes les deseo todo el éxito en su ejercicio profesional así como una vida llena de felicidad.

A mi Secretaria, **MARTITA HERNÁNDEZ OLMOS**, quien su paciencia, disponibilidad y disciplina en el ámbito laboral ha sido tan importante para concluir este trabajo.

Al **NIÑO** de la calle, a la **SEXOSERVIDORA**, a quien es portador del **VIH/SIDA**, al **ENFERMO**, a quien se encuentra **PRESO**, al **PERIODISTA**, al **EMIGRANTE**, a quien se encuentra actualmente en **JUICIO**, a quién es **VICTIMA** de cualquier tipo de violencia.

¡ Y, AL HOMBRE !

Ese ser tan sorprendente capaz de lograr todo lo que se propone; pero que también me preocupa, cuando se ve así mismo con malos ojos.

ÍNDICE

	PAG.
PROEMIO	2
1. GÉNESIS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO	3
1.a. El reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos	4
• En el pensamiento de los antiguos filósofos	4
• En el pensamiento de los modernos filósofos	9
2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	15
2.a. La Conquista	15
2.b. La Independencia	18
2.c. La Revolución	21
3. EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE LOS DERECHOS HUMANOS	24
3.a. Antecedentes	27
3.b. Institucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	29
• La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	31
4. EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL	33
4.a. Equilibrios para el respeto de los derechos humanos	38
4.b. Desequilibrios en el respeto de los derechos humanos	46
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

PROEMIO

Hablar de derechos humanos, aparentemente resulta un aspecto de moda, sobre todo en la última década de los años noventas cuando el tema se ha tratado de utilizar para lucimientos o fines protagonicos por parte de diversos representantes sociales, titulares de organismos y dependencias o como bandera política de otros, lo cual desvirtúa de su real significado, mismo que por su importancia ha sido objeto de estudios que datan de los albores de la humanidad.

México confronta durante la segunda mitad del presente siglo el reclamo ciudadano de protección de sus derechos humanos, ante ello el Estado ha respondido con la creación de instituciones tendientes a lograr el pleno respeto a los mismos, entre las cuales destaca la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el objeto de contrarrestar los excesos cometidos por la autoridad pública, mismos que se integran en una serie de equilibrios y desequilibrios los cuales son motivo de estudio en la presente investigación.

Para el abordaje del tema, este trabajo se divide en cuatro apartados, dedicándose el primero de ellos a investigar la génesis de los derechos humanos y su relación con el Estado. El segundo, al estudio de la institucionalización de los derechos humanos en México, en el cual se incluye lo correspondiente al Distrito Federal; en el tercero, se aborda el desempeño institucional de la Administración Pública en materia de los Derechos Humanos, para lograr su reconocimiento y respeto, resaltando de manera especial la creación de organismos gubernamentales en el Distrito Federal; en el cuarto capítulo se efectúa el análisis de una serie de acciones que se adoptan por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; a fin de equilibrar un número de condiciones que se manifiestan en forma deplorable hacia los Derechos Humanos de los ciudadanos, lo cual desequilibra el Estado de Derecho; finalmente se establecen las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis.

1. GÉNESIS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO

Abordar el tema de los Derechos Humanos es importante, ya que el término mismo remite a la búsqueda del respeto que debe prevalecer en las relaciones establecidas entre los individuos que integran el complejo tejido social, sin que en ello se antepongan posiciones políticas, económicas y sociales, pues se basan en la razón que inclina hacia una vida confortable desarrollada en el contexto de la paz por mutuo consenso.

El término derecho humano, alude al ser, sujeto, persona, individuo, etc.; no al sexo, edad, profesión, ideología, costumbres, gustos, estado físico, nacionalidad; esto implica que hace la referencia al hombre sin adjetivos, aceptándose y reconociendo que goza pero también responde por sus derechos, dado que "La naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en las facultades del cuerpo y del espíritu que, si bien un hombre es, a veces, evidentemente, más fuerte de cuerpo o más sagaz de entendimiento que otro, cuando se considera en conjunto, la diferencia entre hombre y hombre no es tan importante que uno pueda reclamar, a base de ella, para sí mismo, un beneficio cualquiera al que otro no pueda esperar como él".¹

Estos derechos tienen como sujeto al hombre en cuanto tal, en cuanto pertenece a la especie que llamamos humana; aún si luego reconocemos ciertas especificidades, tales como: niño, anciano, mujer, o trabajador, los derechos que le adjudiquemos seguirán siendo "Del Hombre", único ser que logra interrelacionarse con su medio natural y a la vez desarrollarse y modificar sus costumbres.

Al respecto uno de los razonamientos más claros y simplificados es el de John Locke, que identifica "un estado de igualdad natural entre todos los individuos, de modo que ninguno tiene sobre otros más derechos, poder ni jurisdicción alguna...

¹ Thomas Hobbes, *Leviatan*, Tomo I, México, Editorial Gernika, 1994, p.127.

nadie puede invadir los derechos de otros”,² y que se refieren el derecho a la vida, a la salud, a la libertad y a la propiedad, mismos que le son innatos e imprescriptibles ya que no dependen de elementos exteriores. A medida que el ser humano va evolucionando entra en posesión de una serie de derechos, civiles, políticos, sociales y económicos que conforman el universo del derecho positivo y que está condicionado por la concurrencia de requisitos de ejercicio y responsabilidad.

Los Derechos Humanos son inherentes al género humano y como lo apunta Nikken “la sociedad no puede arrebatárle lícitamente los derechos, éstos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la cual pertenezca. Son derechos universales que corresponden a todo habitante de la tierra”.³

1.a. El reconocimiento y respeto de los derechos humanos

- **En el pensamiento de los antiguos filósofos.**

Las primeras evidencias de reconocimiento de los derechos humanos se pueden ubicar en el siglo XVIII antes de Cristo con el Código de Hamurabi, -en Babilonia- el cual establece limitaciones a la esclavitud por deudas; así mismo en Grecia, destaca la postura de los Sofistas⁴, cuando argumentan al derecho natural con el fin de

² Laura Mucs. **El problema de la fundamentación de los Derechos Humanos**, Cuadernos de trabajo, N°3, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México 1997, pp.4-5.

³ Pedro Nikken., **El concepto de Derechos Humanos**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998, p.12.

⁴ “Quiénes practicaban la sofística como sistema filosófico surgido en Grecia después de las guerras pérsicas y de la del peloponoso; época en la cual florece la democracia y la “gente nueva” ateniense, intentó formar la llamada aristocracia de la cultura afectando formas definitivamente retóricas, siendo sus interpretes los sofistas, aquellos que en la antigua Grecia fueron los primeros en cobrar por enseñar. Fueron relativistas escépticos; se ocuparon ante todo del hombre e hicieron una crítica disolvente al dogmático naturalismo racionalista que había dominado el pensamiento griego. La palabra sofista se ha tomado en un sentido despectivo por la opinión que de aquellos filósofos tuvieron Sócrates, Platón, Aristófanes y Aristóteles, quienes los censuraban por defender igualmente lo bueno que lo malo.” **Gran diccionario enciclopédico ilustrado de selecciones del Reader’s Digest**, México, vol. 11, 1979, p.3550.

demostrar las imperfecciones y defectos del derecho positivo, afirmando que a éste lo creó la arbitrariedad y el interés del hombre.

Para esta corriente la escuela del Derecho natural forma parte del sentimiento íntimo de justicia inherente al hombre, es decir, tiene una relación directa con el origen mismo de la humanidad, sin embargo también la corrupción social y política, le son innatos, surgen de él, lo cual genera una lucha interna cuando se sitúa en la búsqueda de la felicidad, pudiendo alcanzarse ésta solo en el momento en que el derecho natural se impone .

Identificando relevantes aportaciones en pensadores como Licofrón que planteaba la igualdad entre los hombres por naturaleza, exigiendo la abolición de las diferencias de clase y la desaparición de los fueros de la aristocracia; de igual forma, Alcidas reclamaba la supresión de la esclavitud; Faleas, por su parte hacia el planteamiento de una igualdad determinada por la educación y la posesión de una propiedad. En ellos se evidencia un planteamiento que pretende retornar a las condiciones naturales, toda vez que les preocupaba la ambición, la injusticia y la violencia, condiciones que desde luego son consideradas como generadoras de desigualdades y por ende, factores que determinan el desequilibrio en las relaciones sociales.

Empero, a tales planteamientos se contraponían las posiciones mostradas por Cacicles y Trasímaco, quienes si bien admiten que es bueno vivir de acuerdo con la naturaleza, argumentaban que el derecho natural no garantiza en todo momento la igualdad; ya que si de facto el animal más fuerte se come al débil, esta lógica conduce a concluir que en una lucha por el poder predominará también la desigualdad y la injusticia; mostrando así una realidad, inclinada hacia el fuerte, el osado, el mejor, el ambicioso, el que persigue sus propios intereses; al respecto se ha dicho que "las leyes de la ciudad sólo expresan la voluntad del poderoso o de un número de poderosos, el interés de la clase dominante. Los poderosos son

condescendientes en recubrir su voluntad, cada vez que sea necesario, con la capa o más bien con la apariencia de la ley, y así disfrazada, la imponen a los demás".⁵

Más aún, esta situación se materializa cuando con el subterfugio de la búsqueda de la felicidad los más ambiciosos imponen su voluntad a través de las leyes, o dicho de otro modo, sus propias leyes, no siendo la excepción las ciudades, en las cuales se manifiesta con más claridad esa imposición de la ley del más fuerte, de aquel que asume un poder o una autoridad con el objeto de satisfacer sus necesidades, y si acaso, la de unos cuantos; lo cual, desde luego es el motor generador de violencia, abuso e injusticia entre los hombres mismos.

En contraposición la escuela socrática representada fundamentalmente por Platón y Aristóteles sin dejar de lado a Diógenes ó Euclides de Megara, sostuvo que el objeto de las fuerzas sociales radicaba en saber conjuntar las bondades de la naturaleza con la razón del hombre, a fin de alcanzar la ciudad ideal, en donde las variables de justicia, libertad y respeto entre los hombres prevalezcan y se fortalezcan a lo largo de la historia; sin embargo, es necesario dejar claro que en la época de referencia, estos valores son privativos de los ciudadanos atenienses, excluidos los esclavos, que de acuerdo con el pensamiento griego, constituyen un estrato de seres inferiores.

Así también se destaca lo referente al bien como un fin, el cual conduce a la felicidad, encontrándola sí y solo sí el hombre es capaz de controlarse en sus deseos, siendo prudente en sus actos, limitando su inclinación por satisfacer sus deseos de manera desenfrenada, lo cual podría plantearse como una lucha entre la represión del instinto y el sometimiento de la razón.

⁵ Constantino D. Tsatsos. *La filosofía social de los antiguos griegos*, México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1996, p.60.

Sócrates dejó en claro que la razón es la ley política de toda ciudad, por lo que guardarle obediencia es tan importante que, aunque se tuviese una ley muy injusta, sería preferible a carecer de ella, lo cual queda demostrado con su propia muerte; ya que en los últimos momentos de su vida, se inclina al cumplimiento de la ley de la ciudad, aún en contra de la ley de la naturaleza, tal como puede notarse en la siguiente exposición:

"Llevando a sus labios la copa del verdugo, Sócrates dio a César lo que era de César. Las leyes de la ciudad habían condenado a un ciudadano; este debía, entonces, morir. Sin embargo, negando hasta el último momento la condena y basando su negación en la ley de la razón, dio a Dios lo que era de Dios. Proclamó que hay un dominio donde las jurisdicciones exteriores, la violencia, el orden social, el esquematismo histórico de cualquier clase, no tiene ninguna autoridad. La autoridad la tiene allí únicamente la razón, la conciencia liberada de toda determinación externa e iluminada sólo por la luz del conocimiento".⁶

Independientemente de los rumbos que tomaron las escuelas Sócráticas (Megara, Eretria, Cínica y Cirenaica), uno de sus puntos coincidentes es la idea del bien como principio necesario de la felicidad verdadera, en la medida en que el hombre actúe bajo un esquema de no alterar las conductas que regulan una sociedad, así mismo tanto disfrutará de éste, como al mismo tiempo lo otorgará, siendo uno de los fines de dicha institución el bien que da la felicidad a cada quien.

Por otra parte, es Zenón de Citio (348-270 a.c.), fundador del estoicismo, quien plantea que independientemente de aquellas circunstancias que el medio exterior establece, el factor más importante es la libertad interior; es decir, independientemente del rol social que el hombre desempeña, ya sea agricultor, extranjero, bárbaro, esclavo, etc; en su vida interior disfruta de la libertad, nadie ni

⁶ *Ibid.*, pp.75-76.

nada podrá hacerle pensar de manera distinta, ni dirigir sus sentimientos, "lo que depende de nosotros es libre por su naturaleza, y no puede ser impedido ni forzado por ningún hombre..."⁷

Entre los estoicos que le imprimen una dirección al Derecho Natural, lo cual influye posteriormente en los aspectos político sociales del cristianismo, es sin duda Marco Tulio Cicerón (106-43 a.c.), quien de acuerdo a su precisa exposición merece reconocimiento al ser nombrado el Padre del Iusnaturalismo; quién en su obra La República establece que "existe una ley verdadera; es la recta razón congruente con la naturaleza, la cual se extiende a todos los hombres y es constante y eterna. Sus mandatos llaman al deber y sus prohibiciones apartan del mal. No ordena ni prohíbe en vano a los buenos, aunque no ejerce influencia en los malos. Es un crimen alterar esta ley. Nada tiene derecho a derogarla en cualquiera de sus partes. Nadie puede abrogarla del todo. Ni el senado ni el pueblo pueden eximirnos de su cumplimiento... será una Ley única y eterna, válida para todas las naciones y todos los tiempos. Y habrá un solo Dios, que sea como el maestro y jefe común de todos los hombres, siendo el autor, el ejecutor y el promulgador de esta ley... por encima de las legislaciones particulares, de las modalidades del derecho positivo, hay una Ley inherente a la naturaleza moral del hombre y acorde con la estructura racional del universo".⁸

Este planteamiento fija una clara distinción entre aquellas leyes escritas y las no escritas, que sirve de base al cristianismo para desarrollar lo que se conoce como voluntad divina, misma que forma parte de la escuela del Derecho Natural cristiano, la cual plantea la corriente del iusnaturalismo racionalista, estableciendo que "el individuo aislado se somete contractualmente a la convivencia para obtener la

⁷ Rubén Salazar Mallén. *Desarrollo Histórico del Pensamiento Político*, Tomo I, Serie Estudios N° 15, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984. p.49.

⁸ *Ibid.*, pp.51-52.

garantía de su libertad individual, amenazada por la actividad de los otros hombres, si no se ven obligados a respetarla por un organismo superior".⁹

El reconocimiento de los derechos del hombre genera la necesidad de imponer límites a la autoridad con el objeto de permitir al pueblo manifestarse o inconformarse contra las acciones tomadas por el Rey; lo cual tiene su antecedente más palpable a partir de 1215 en Inglaterra con la Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra, que establece principios de igualdad y libertad.

- **En el pensamiento de los modernos filósofos**

Entre los precursores de la modernidad destaca Nicolas Maquiavelo, quien determinó como un primer deber del hombre, el desarrollar la gloria, la grandeza y la libertad de la patria; pasando a segundo plano las nociones de justicia e injusticia, piedad ó crueldad, honor ó ignominia, pues solo salvarla es lo importante.

En tanto John Locke sostenía que el respeto a los derechos humanos es relevante, toda vez que "la razón... enseña a cuantos seres humanos quieren consultarla que, siendo iguales e independientes, nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones".¹⁰

No es sino mediante la asociación como un recurso inherente del que se debe de disponer a fin de integrar "una ley común sancionada y de un organismo judicial al que recurrir, con autoridad para decidir las disputas entre ellos y castigar a los culpables... de ese modo el Estado viene a disponer de poder para fijar el castigo que habrá de aplicarse a las distintas transgresiones... cada hombre que entra a formar parte de la sociedad ha hecho renuncia a su poder natural para castigar los

⁹ Francisco Porrúa Pérez. *Teoría del Estado* Editorial Porrúa, 1990, p.88.

¹⁰ John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Ediciones Gernika, 1995, p.13.

atropellos cometidos contra la ley de naturaleza siguiendo su propio juicio natural... eso es lo que saca a los hombres de un estado de naturaleza y los coloca dentro de una sociedad civil".¹¹

Especial relevancia adquiere en este contexto la Teoría del Pacto Social de J.J. Rousseau, misma que tiene sus orígenes en aquel espíritu de unión contra la opresión, el robo ó la ambición. Con el objeto también de proteger con toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, siempre y cuando sea en un marco de respeto a los Derechos Humanos.

Teóricos del Siglo XVII, como Grocio y Puffendorf, destacaban la libertad, el bienestar y la paz, con una actitud direccionada al derecho de gentes primitivo; lo cual permitía la posibilidad de negociar sin barreras; es decir, el poder disponer de una libre actuación para satisfacer las necesidades.

El reconocimiento de los derechos humanos fué evolucionando manifestándose en una serie de documentos que marcaron límites, controles y libertades al Rey, entre los cuales destacó el de 1689 conocido como estatuto *Bill of Rights*; considerandose éste como una base de la positivización.

Especial relevancia adquiere la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia aprobada el 12 de junio de 1776 por las colonias que constituyeron a los Estados Unidos de América, en la cual es notable la influencia de la corriente iusnaturalista, tal como puede apreciarse en el primer artículo del documento de referencia, "... que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposeer a su posteridad..."¹²

¹¹ *Ibid.* pp. 85-87

¹² Tarciso Navarrete M. *Los Derechos Humanos al alcance de todos*, México, Editorial Diana. 1992, p.15.

Así también, se han materializado a través de una serie de instrumentos normativos producto de movimientos revolucionarios, tal es el caso de la declaración de independencia de los E.U.A. (4 de julio de 1776), en donde se evidencia la influencia de la ideología característica del pensamiento enciclopedista europeo:

"Todos los hombres -afirma aquella en su primer párrafo- son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes cuando entran en estado de sociedad, de los que no pueden ser privados de sus descendientes ni ellos por ningún contrato., a saber: el goce de la vida y de la libertad, los medios de adquirir o poseer propiedad, así como la persecución y la obtención de la felicidad y de la seguridad. La segunda, con mayor altura, dice: Mantenemos que estas verdades son evidentes por sí mismas: que todos los hombres son creados iguales., que están dotados por su creador con derechos inherentes e inalienables., entre ellos la vida, la libertad y la persecución de la felicidad".¹³

A partir de esta declaración, se establece un parteaguas en materia internacional, ya que el respeto a los derechos del hombre, pasan a ocupar un lugar relevante en los espacios jurídico-políticos, agregándose el término dignidad humana; posteriormente se amplía la esfera de los derechos llamados individuales, hacia la protección de la familia, el trabajo y el orden económico-social, acentuando en consecuencia, la intervención del estado para la defensa de una amplia gama de derechos.

Las ideas político-sociales del autor de "El Contrato Social", influyen en uno de los documentos más importantes que en materia de derechos humanos se tiene registro: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano firmado el 5 de octubre de 1789. Sin dejar de mencionar la propia revolución francesa cuyos

¹³ Antonio Carrillo Flores. "¿Qué son los Derechos del Hombre?", en *Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos*, Tomo I, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p.13.

principios fundamentales de igualdad, libertad y fraternidad animan al documento que constituye la piedra angular para establecer los mecanismos de validación y garantía del respeto al individuo; así como, el derecho de la sociedad para conocer en todo momento las acciones que desempeñan los responsables o encargados de puestos públicos; tal como puede notarse en el articulado de la misma, dentro de los cuales resalta lo siguiente:

"Los hombres nacen libres e iguales en derechos y las distinciones sociales no pueden fundarse mas que en la utilidad común... El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión... La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro; por tanto, el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tiene otros límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites solo pueden ser determinados por la ley... La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento... La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es, por tanto, instituida en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes es confiada... La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos".¹⁴

A través de esta serie de principios se va conformando todo un movimiento internacional de derechos humanos, que influye incluso -durante el presente siglo- para obligar a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas a aceptar dicha

¹⁴ Christine Fauré. *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*. México, Coodición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Fondo de Cultura Económica, 1995, pp.11-12.

corriente; identificándose en el preámbulo de su Constitución de 1977, las bases de su estructura social, en la que se definen los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos, esbozando el factor de la igualdad ante la ley, no obstante las distintas condiciones de género o desarrollo que los ciudadanos tengan en la sociedad.

Para el caso de España, no obstante que ya desde la Constitución de Cádiz de 1812 se expresan los ideales de libertad, igualdad y la garantía de ciertos derechos individuales; en sus posteriores constituciones y en particular, la de 1978, manifiesta en su preámbulo que "deseando establecer la justicia, la libertad, la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama la voluntad de... proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los Derechos Humanos..."¹⁵

Un hecho relevante en la historia del reconocimiento de los Derechos Humanos surge durante la segunda mitad del presente siglo, derivado del impacto producido por la Segunda Guerra Mundial en la humanidad, que impone un sentimiento de preocupación frente a la posibilidad de otro conflicto similar. "Motivando con ello, a la mayoría de los gobiernos en la época para iniciar el trabajo de creación de los mecanismos idóneos para evitar ese grave peligro",¹⁶ teniendo como resultante la firma de importantes instrumentos jurídicos, entre los que destacan:

- La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscrita en Abril de 1948.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), signada el 10 de diciembre de 1948.

¹⁵ Virgilio Ruiz Rodríguez, *Op. Cit.*, p.85

¹⁶ Miguel Concha. "Declaración Universal de los Derechos Humanos", en periódico *La Jornada*. 9 de diciembre de 1989, p.25.

- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) pretendiendo la protección de los bienes culturales en caso de algún conflicto armado (1954), la lucha contra la discriminación y el dominio de la enseñanza (1960), la difusión de las culturas, la promoción de los Derechos Humanos y del desarrollo económico-social, y los prejuicios raciales o religiosos; firmando al respecto diversos convenios, declaraciones, recomendaciones, entre otros a lo largo de su existencia.
- La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, pactada el 24 de noviembre de 1966.
- Los Pactos de Derechos Civiles y Políticos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de la ONU, establecidos el 16 de diciembre de 1966.
- Convenio Num. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de diciembre de 1966.
- La Convención Americana de Derechos Humanos: Pacto de San José de la OEA de 1969.
- Firma de la Carta Social Europea el 27 de abril de 1978.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas ó Degradantes del 10 de diciembre de 1984, suscrito en las Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU).

Instituyéndose, además un Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos el cual tiene como objetivo vigilar que entre las naciones prevalezca el cumplimiento de los acuerdos firmados, cuyos alcances van derribando fronteras.

2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

2.a. La conquista

Durante la celebración del Quinto Centenario del "Descubrimiento de América" efectuada en el mes de octubre de 1992 en Latinoamérica y de manera particular en la Ciudad de México, por parte de algunos historiadores, sociólogos, antropólogos, economistas, investigadores y literatos; analizaron diversos planteamientos tales como, invención, encuentro, asedio, asalto o sujeción; resaltando la esclavitud ejercida durante la colonización en el marco de la llamada "Leyenda Negra", denominación acuñada para aludir a los maltratos que fueron infligidos a los indígenas -de lo cual los religiosos fueron testigos presenciales-, mismos que son la causa del genocidio en la Nueva España. Al respecto, es importante resaltar algunas descripciones que en dicho momento se publicaron y que ilustran la violencia ejercida sobre las comunidades asentadas en lo que hoy es el territorio mexicano:

"Los hombres a quienes no les había dado tiempo de huir fueron todos pasados a cuchillo o esclavizados, las mujeres violadas, y ellas y los niños arrastrados como esclavos detrás de la tropa, cuando podían moverse. Las aldeas fueron concienzudamente saqueadas, obligándose a los antiguos propietarios de los bienes a transportar el botín sobre sus espaldas, como esclavos de sus nuevos señores".¹⁷

"... Los cabecillas son quemados vivos, empañados o desgarrados por los perros, y los otros prisioneros varones exterminados y reducidos a esclavitud. Todos los

¹⁷ Georg Friederici. *El carácter del descubrimiento y de la Conquista de América*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987, p.390.

demás, hasta los niños de pecho, marcados con el hierro de los esclavos y arrastrados con cadenas de hierro al cuello en larga, interminable hilera, las mujeres jóvenes y bonitas se reparten inmediatamente entre los soldados, para que usen y abusen de ellas".¹⁸

Ante estos atropellos, es importante resaltar la preocupación e interés de los frailes para que a los indígenas se les diera un trato humano, denunciando como cruel y despiadada la acción de los españoles en las Indias, tal como lo comunica Fray Julian Garcés primer obispo de Tlaxcala al Papa Paulo III, introduciendo el cuestionamiento de si acaso los indios no son seres humanos, como los españoles que "suelen tener por opinión que no es pecado despreciarlos, destruirlos, ni matarlos";¹⁹ este reclamo genera como respuesta la *Bula Sublimis Deus* que instituye la excomunión para aquellos españoles que esclavizaran aborígenes de América, dado que: "Los indios son verdaderos hombres y capaces de recibir la fe, por lo que no se les podrá privar ni de su libertad ni de sus bienes, aún si no son cristianos".²⁰

Sin embargo, los límites en el tratamiento de los conquistados, tarda tiempo en llegar, ya que aquellas cédulas reales llamadas requerimiento y que marcan los principios de respeto a los indios, no son del todo acatadas o bien no contienen sanciones graves ni escarmentadoras, y a lo sumo, llegan a manifestarse como farsas en su aplicación; de facto, las leyes que establecen el trato humano para los indígenas de América inician con la cláusula o codicilio al tratamiento de la Reina Isabel I, continúan con la Ley II, en la cual Felipe II, acepta como una realidad que sus súbditos cobrizos de América son tratados del modo mas ignominoso; y concluyen con la Ley XXIII escrita por puño y letra de Felipe IV. Sin embargo en la

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Jesús Rodríguez y Rodríguez. (Comp). *Textos clásicos mexicanos en derechos humanos de la Conquista a la Independencia*, N° 4, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p.64.

²⁰ Patricia Nettcl. *Encuentro o sujeción del Nuevo Mundo* N° 86, México, Revista Semanal de la Jornada N° 86, 1991, p.33.

realidad, quedaron como letra muerta; pues desde el reinado de Isabel la Católica hasta los últimos días de la dominación española en América, ninguna legislación logra salvaguardar a los indios de la trágica suerte que les estuvo reservada con la Conquista, donde "la mayoría de los casos quedaban impunes, pues la participación de la Corona en las lucrativas empresas de la Conquista, su conciencia turbia y el hecho de tener, en cierto modo, atadas moralmente las manos por sus capitulaciones mercantiles con los conquistadores, y el interés pecunario personal de los dignatarios de la corte y de sus prestigiosos parientes, salvaguardaban a los pecadores empresarios de toda pena o, por lo menos, ayudábanlos a salir de los mayores apuros".²¹

La realidad es que en el tejido social de la Nueva España se van ahondando las diferencias, determinadas tanto por las actividades -servicios domésticos, trabajos agrícolas, comercio, artes y oficios- como por el nacimiento adscriptivo; pero en especial la dominación derivada de esa conquista, que establece la subordinación, dominación, burla, abuso, desprestigio y degradación; tal como lo refiere José María Luis Mora; "el color, la ignorancia y la miseria de los indios los colocan a una distancia infinita de un español",²² que ejerce en todo momento la amenaza de castigos como la cárcel, la picota, el presidio o la horca para quienes no acaten las leyes que como conquistadores les privilegiaban, tales como el Código de Intendencias, los derechos de la conquista como la Encomienda, La Mita y explotación en el trabajo de las minas.

Al respecto, indudablemente que el Padre Bartolomé de las Casas encabeza la defensa de los valores humanos del conquistado o descubierto enarbolando desde entonces la bandera de los Derechos Humanos que hasta nuestros días continua ondeando.

²¹ Georg Friederici. *Op. Cit.*, pp.406-407.

²² Alvaro Matute. *Antología México en el siglo XIX fuentes e interpretaciones históricas*, Lecturas Universitarias N° 12, México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1984, p. 62.

En esta ardua tarea es importante la aportación de Vasco de Quiroga "Tata Vasco" que fundado en la utopía de Tomas Moro plantea la aplicación de ciertas reglas como la propiedad, el límite en las jornadas de trabajo y la distribución equitativa del producto laboral en las comunidades.

Manuel Abad y Queipo empapado de ideales liberales, en diciembre de 1799 exige beneficios para los novohispanos, quien dicho sea de paso también sufren una opresión que no se puede borrar con el tiempo y que se acentúa con la mezcla de las razas en las generaciones sucesivas. Este reclamo se materializa en favor de las Américas y de sus habitantes mediante leyes referentes a la abolición del tributo de los indios y castas.

2.b. La Independencia

Mención especial merece el generalísimo de América, Don Miguel Hidalgo y Costilla quién además de velar por la entrega de las tierras de cultivo a los naturales, sienta las bases para independizarnos del yugo español establecido por tres largos siglos en un pueblo digno y admirable; aunque desde nuestro punto de vista sanciona acudiendo a la violación de los Derechos Humanos, pues impone la pena de muerte en caso de desacato, tal como se aprecia en sus "Decretos en Favor de Indios y Castas", que emitidos en la ciudad de Guadalajara el 5 de diciembre de 1810, establece "que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte la que se les aplicará por transgresión de este artículo... que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija." ²³

Indudablemente en la actuación de Don Miguel Hidalgo y Costilla se percibe su interés por alcanzar una nación independiente, libre y respetuosa del género

²³ *Ibid.*, p 79.

humano, sin importar procedencia, color o casta, especialmente cuando en compañía de Allende, el Padre de la Patria anuncia que: "no dejarán las armas de la mano hasta no haber arrancado de los opresores la inestimable alhaja de su libertad. Están resueltos a no entrar en contraposición alguna si no es que se ponga por base la libertad de la nación y el goce de aquellos derechos que el Dios de la Naturaleza concedió a todos los hombres; derechos verdaderamente inalienables, y que deben sostenerse con ríos de sangre si fuese preciso".²⁴

Estos postulados son el germen para ir estableciendo ciertos límites a las autoridades y hacer valer las garantías, pues "el Cura de Dolores era partidario de que los poderes públicos se limitasen mediante las garantías individuales",²⁵ principio que le confiere razón de ser a nuestra Constitución donde se establece que "el Estado ha de tener una ley fundamental según la cual se organice y que en ella deben figurar las garantías individuales como límite de las facultades de los gobernantes".²⁶

Por su parte, el pensamiento de José María Morelos y Pavón origina otro aporte en cuanto al respeto de los Derechos Humanos, cuando se refiere al emitir el 14 de septiembre de 1813, el documento denominado "Sentimientos de la Nación"; que expresa el anhelo de independencia, libertad, equidad y respeto de quienes cohabitan en este territorio; tal como puede percibirse en los fragmentos que a continuación se citan:

"Que con la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto... Que las leyes generales

²⁴ Alfonso García Ruiz. *Ideario de Hidalgo*, México, ENCA; 1992, p.25.

²⁵ *Ibidem*

²⁶ *Ibid.*, p.33.

comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto el uso de su ministerio... Que a cada uno se le guarden las propiedades y respetos en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores... Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.”²⁷

De igual forma, en el pacto federal de Anáhuac publicado el 28 de junio de 1823 se percibe el sentimiento e interés para que los Derechos Humanos sean protegidos por el gobierno, esto puede notarse cuando postula: "compatriotas, ¿Qué deseo más noble, qué interés más puro, qué ambición más heroica puede tener el ciudadano, que vivir bajo un gobierno equitativo y protector de sus derechos imprescriptibles, garantizado por una constitución federada porque suspiramos. Cobremos aliento, trabajemos constantemente, y no desmayemos a vista de las dificultades, que son casi ningunas. Unamos nuestros votos, concordemos nuestros sentimientos y la empresa es ya conseguida".²⁸

En realidad la nación mexicana inicia el camino normativo de los derechos humanos, influida no solo por los pensamientos franceses y estadounidenses, sino por sus formas; esto es evidentemente cuando en nuestras primeras legislaciones, como es el caso del Acta Constitutiva de 1824, se identificaba un apartado de prevenciones generales, en el que se establecía la obligación de proteger bajo leyes justas los derechos del hombre como la libertad, propiedad, seguridad, igualdad legal o la inviolabilidad del domicilio, como también se establecía que la aplicación de la justicia fuese de manera pronta, completa e imparcial.

De tal forma que nuestra actual Constitución Política, es producto del desarrollo histórico y ha experimentado múltiples modificaciones en cuanto al respeto de los derechos humanos; en este sentido, es digno resaltar a la llamada Constitución de las Siete Leyes en la que se manifestaron por lo menos en tres de sus articulados

²⁷ Alvaro Matute, *Op. Cit.*, pp.224-226.

²⁸ Jesús Rodríguez y Rodríguez. *Op. Cit.*, p.20.

(2°, 4° y 8°) como lo es la prohibición de ser aprehendido sino se tuviese algún mandamiento por escrito emitido por un juez, así como el tiempo que una persona podría estar en calidad de detenido antes de un dictámen de formal prisión, el respeto a la propiedad privada, de igual modo quedó prohibido el que se juzgará con otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho cometido, en la que se refiere al libre tránsito se subraya la posibilidad de trasladarse a otro país con sus propiedades, gozando también del derecho de imprimir y circular las ideas políticas.

Es importante resaltar que en dicho documento se instituye el goce de los derechos civiles como también el derecho de todo mexicano a votar y ser votado por cualquier cargo de elección popular directa, aspectos que están reconocidos en la actualidad como los derechos de la primera generación.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 dedica su primera sección del Título I a los "Derechos del Hombre" en los que a lo largo de 29 artículos, se consideraba el respeto a la igualdad, libertad y seguridad personal, como a la libertad de los grupos sociales y su desempeño en la política; de igual modo, quedaba especificado el respeto a la seguridad jurídica, aunque también es preciso mencionar que las condiciones políticas y movimientos armados que se suscitaron hasta 1867 dejaron en entredicho el apego al respeto de tales derechos hasta la integración de nuestra actual Constitución Política.

2.c. La revolución

Aún cuando México adquiere su independencia como nación, los derechos de sus habitantes no constituyen materia de cumplimiento, es por ello que la Revolución Mexicana emerge como un movimiento que demanda reivindicaciones sociales, en la cual, las garantías individuales ocupan un lugar predominante, estableciendo precisamente el reconocimiento de los derechos humanos, tales como: la abolición de la pena de muerte, la multiplicación de las escuelas primarias, la reglamentación

del trabajo a domicilio, la prohibición del empleo a niños menores de catorce años, el mantenimiento de mejores condiciones de higiene y seguridad, descanso dominical, hacer realidad en la práctica el juicio de amparo, lucha en la que destaca Ricardo Flores Magón como uno de los precursores ideológicos.

Dicho movimiento revolucionario responde al interés y preocupación de los aspectos sociales, en donde el sector campesino se manifestó en rebelión por la desigual condición en que se encontraban con motivo a una inequitativa repartición de tierras, una pobreza generalizada de los trabajadores asalariados, envueltos en un clima dictatorial y de violencia para quien se opusiera al sistema de privilegio.

Dichas demandas tomarán posteriormente el cauce de apartados constitucionales, lo cual desembocara en la conformación de 29 artículos que constituyen las garantías individuales ²⁹ (como parte dogmática) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, reconociéndose el respeto a los seres humanos que integran a la Nación Mexicana.

Es importante precisar que la Ley Fundamental establece desde su primer artículo que "Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece", ³⁰ por lo que se aprecia un carácter limitativo en relación con los Derechos Humanos, ya que el primer capítulo reguía la conducta del individuo, lo

²⁹ También es común identificar el concepto como "Derechos del Hombre", "Derechos Naturales", "Derechos Fundamentales"; y/o "Garantías Individuales", así también es aplicable en el derecho público para referirse a diversos tipos de seguridad o protección en favor de los gobernados. Haciendo la aclaración que nuestra ley fundamental no utiliza el término Derechos Humanos ya que a principios de siglo, el concepto Garantías Individuales provenía de la idea de individualización de los derechos de cada hombre, dicho lo cual la terminología no resultara preocupante para los constituyentes de 1916-1917 ya que tenían clara la idea de los derechos del hombre, únicamente en el texto constitucional se pretendió enumerar aquellos derechos por circunstancias históricas que podían y debían ser "garantizados" por la Ley Fundamental. En: Virgilio Ruíz Rodríguez. *Legislación de Derechos Humanos a partir de 1945*, México. Universidad Iberoamericana, 1995, p.107.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. 1994. p.1

cual difiere de los principios y alcances universales que guardan los Derechos Humanos.

A lo largo de sus articulados se contemplan algunas garantías a título individual o personal y también como parte integrante y activa de un grupo social, mismos que se pueden dividir en derechos de igualdad, de libertad y/o seguridad jurídica y de estas se subdividirán en una gran gama de garantías como así lo explica la Lic. Magdalena Aguilar de manera sencilla cuando se refiere a las garantías de igualdad, de prohibición a la esclavitud, de educación, de libertad de trabajo, de expresión, de reunión y asociación, garantías del procesado, de la dignidad humana en prisión, de la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, de la planeación democrática, de propiedad, de la rectoría económica del estado, así como la misma suspensión de garantías.³¹

Independientemente de las reformas que se han generado en los distintos artículos que conforman nuestra Constitución, es importante subrayar que específicamente en materia de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en un análisis al respecto³² identificó 56 cambios en algunos artículos como el 3° en lo referente a institucionalizar la separación de las iglesias y el estado, resaltando la libertad de creencia y mantener la educación laica en las escuelas públicas, siendo también importante considerar que los artículos 1°, 2°, 7°, 8°, 9°, 12°, 13°, 14°, 15° y 23°; no han sido reformados, considerando sobre todo que la impartición de justicia y la seguridad jurídica contemplados en los cinco últimos artículos referidos, precisan del equilibrio necesario en estricto apego al respeto de los derechos humanos por parte de aquellos demandantes del derecho.

³¹ Magdalena Aguilar Cuevas. **Manual de Capacitación Derechos Humanos Enseñanza-Aprendizaje-Formación Col. Manuales**, 1ª ed. 1991/6 México, 1991, p.54-72.

³² Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, febrero 1998 N° 91 p.7-22.

A lo largo del período posrevolucionario han surgido diversas corrientes dictatoriales, de privilegio y de violencia, pero es hasta finales de los años sesenta cuando el tema de la reivindicación de los derechos humanos cobra tal fuerza, que logra introducir modificaciones sustanciales en la Carta Magna, direccionadas hacia un Estado promotor de la erradicación de abusos e impulsor del libre desarrollo de sus habitantes en el ámbito del respeto.

Aunado a lo anterior es indiscutible la consideración de que "el Estado podrá hacer declaraciones de derechos en su ley fundamental, pero mientras no reconozca la posibilidad de que los gobernados, mediante una serie de recursos jurisdiccionales y administrativos, se defiendan contra los abusos y excesos de los detentadores del poder en el estado, no podrá considerarse democrático".³³

Es precisamente del reclamo ciudadano -ante una serie sistemática de transgresiones a los derechos humanos tales como la violación, el homicidio, la tortura, el robo con violencia, el secuestro- aunado a la presión de organismos nacionales e internacionales defensores y promotores de los derechos humanos, el detonante para que a partir de 1970 se inicie toda una serie de disposiciones tendientes a subsanar el rezago acumulado al respecto.

3. EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Estado "existe en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común sean cumplidos. Pero el estado no es el bien común, sino un medio eficaz para preservarlo, salvaguardarlo y velar porque no sea quebrantado".³⁴ En

³³ Virgilio Ruiz Rodríguez. *Op. Cit.*, p.113.

³⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 1994. p.58.

este sentido, se le identifica como el elemento con capacidad para imponerse a cualquier grupo del poder que viole los principios fundamentales del hombre.

En este contexto, el hombre es el protagonista principal en el binomio Estado-sociedad, el cual no puede concebirse de manera separada, por el contrario, mutuamente se complementan, "sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónicos una al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad",³⁵ y es el elemento humano el que sustenta dicha interacción, ya que la sociedad a su vez es todo un conjunto amplio de individuos con características comunes, pero con particularidades que inciden en el tejido social, manifestandose desequilibrios que deben ser atendidos por el Estado:

Lo cual sitúa al Estado como la principal institución que debe garantizar que una sociedad tan contrastante a la que pertenecemos no se disemine, que toda aquella práctica que atente contra la voluntad de los ciudadanos, las costumbres y valores que caracterizan en cada región, así como el cauce que sigue todo trámite para que las necesidades de los habitantes del Distrito Federal se vean satisfechas, sea mínimo y sin ningún impacto en el orden social y mucho menos atente con lo más importante que todo individuo posee con reconocimiento y sin él de las leyes vigentes; sus derechos humanos.

Para garantizar lo anterior no se requieren de fórmulas al respecto, ya que tan solo el contar con la estructura estatal suficiente que a su vez, como lo indica Francisco Porrúa, esté "regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener un bien público",³⁶ se alcanzará un Estado de

³⁵ *Ibid.*, p.12.

³⁶ Francisco Porrúa Pérez, *Op. Cit.*, p.24.

Derecho ³⁷ cuya característica fundamental es saber que el hombre tiene deberes pero también puede hacer valer sus derechos ante quien detenta el poder público.

Esto sitúa al Estado como “una necesidad para dirigir lo diverso, lo heterogéneo y lo contrastante de la sociedad moderna. Es pues, la institución que hace posible que la sociedad se conserve de acuerdo con sus valores, costumbres, instituciones y prácticas que sustentan su modo de ser; y cuya misión consiste en que la sociedad, con sus individuos y grupos consiga superar pero no extinguir, los impactos que nacen con el deseo de hacer valer los valores del individualismo”.³⁸

El cumplimiento de los fines del Estado se materializan en la sociedad, a través de la intervención de aquella estructura institucional que permite al Estado ejecutar los ordenamientos establecidos para atender las necesidades de sus gobernados; es decir, la Administración Pública, “institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros del Estado, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades y funcionarios a quienes esta misión se confía, y con arreglo a las leyes, instrucciones, reglamentos, órdenes, acuerdos y demás disposiciones dictadas al efecto.” ³⁹

Siendo la observancia de la Administración Pública aplicada por el Gobierno del Distrito Federal y durante los años de 1986 a 1998 a través de quienes asumieron la responsabilidad de ejercer la regencia del Departamento del Distrito Federal, es durante este período, cuando se hace necesario revisar las condiciones y propuestas que surgen en la esfera de los Derechos Humanos, considerando

³⁷ “El estado de la era moderna es el estado liberal también conocido como estado de Derecho, mismo que organiza su poder a través de las constituciones escritas, las cuales consagran los derechos del hombre como... la libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio”. Carl Schmitt. Teoría de la Constitución. citado por Dr. Ricardo Uvalle Berrones. *Op. Cit.*, p.68.

³⁸ *Ibid.*, p.54.

³⁹ Antonio González Saravia. “administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p.283.

además que las distintas modificaciones en la legislación que regula el D.F. ofrecen la coyuntura indispensable y oportuna para revisar el estado en que se encuentran y a partir de este momento se precisa que las acciones implementadas por el ejecutivo del Distrito Federal conduzcan a equilibrar en el corto y mediano plazo toda una serie de actitudes que desde tiempo atrás han generado un estado de indefensión frente a la autoridad pública.

3.a. Antecedentes

La Administración Pública en materia de Derechos Humanos, se ha tenido que redireccionar cuando a partir de la década de los setentas, se presentó un incremento desmesurado de las violaciones a los derechos humanos, perpetrada no solo por particulares sino por autoridades o servidores públicos que extralimitándose en el uso de sus facultades cometieron excesos en contra de los ciudadanos, generando serios malestares en la sociedad, mismos que se tradujeron en protestas expresadas por periodistas y grupos extranjeros que demandaron la generación de contrapesos para contrarrestar dichos desequilibrios.

En el universo institucional emergente, han destacado la Procuraduría Federal del Consumidor; la Secretaría de la Contraloría de la Federación; la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes; las Procuradurías Vecinales de Guadalajara y Colima, la Dirección de Servicios a la Comunidad dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Dirección de Quejas y la Unidad de Atención a la Ciudadanía de la Presidencia de la República; la Procuraduría Agraria, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero, la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas, las Comisiones de Derechos Humanos de los Estados, así como las instaladas en ambas Cámaras del Congreso Federal y el 25 de enero de 1989 se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito

Federal, desempeñando en conjunto funciones importantes para el reconocimiento y reivindicación de los derechos humanos de los mexicanos.

Si bien es cierto que las acciones emprendidas por los servidores públicos que han asumido la responsabilidad de atender las problemáticas del Distrito Federal durante los años de 1986 a 1998, de manera específica en la esfera de la protección de los derechos humanos, fueron diversas, no todos sus objetivos se alcanzaron; en este sentido, es importante resaltar que durante la gestión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1° de dic. '82 al 30 de nov. '88) a pesar de no existir un planteamiento específico sobre la institucionalización de los Derechos Humanos, se fincaron algunos cimientos que posteriormente rendirían importantes frutos, tal es el caso de la introducción de modificaciones a la Ley de Amparo o Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; los Códigos Penal y Federal de Procedimientos Penales; Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y La Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal; así como el establecimiento de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Así mismo, se efectuó la implantación de la política de modernización que estableció como prioridad una renovación moral a fin de reducir el número de ilícitos cometidos por los servidores públicos, mediante mecanismos de protección al ciudadano canalizados a través del sistema de quejas y denuncias.

Es necesario apuntar que con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 10 de agosto de 1987⁴⁰, misma que inicio sus trabajos el 14 de noviembre de 1988 la ciudadanía del Distrito Federal cuenta con un mecanismo de representación ciudadana encargado de establecer una mayor participación de la sociedad en la solución de los problemas públicos, favorecer la consulta popular,

⁴⁰ Asamblea Legislativa del Distrito Federal: www.asamblea.gob.mx/historia/historia.html.

mejorar la desconcentración y descentralización, elevar a rango constitucional el derecho a la iniciativa popular y la participación social; así como supervisar y vigilar las actividades de las autoridades; contando con facultades para solicitar la comparecencia de diversos servidores públicos adscritos a su jurisdicción.

3.b. Institucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

A partir de la década de los ochenta, en la Administración Pública Federal se redoblaron esfuerzos, generándose una serie de modificaciones tendientes a promover específicamente la defensa de los derechos humanos, que cristalizaron el 13 de febrero de 1989 con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo fue "la preservación y respeto a las garantías individuales y a los derechos sociales establecidos en nuestra ley fundamental".⁴¹

A partir de este momento, la naturaleza de las funciones desempeñadas por la Dirección General de los Derechos Humanos, demandó la aplicación de acciones para impedir la impunidad ante las violaciones frecuentes cometidas por diversos servidores públicos contra los derechos humanos, así como analizar las sentencias judiciales en el sistema penitenciario tan desigual entre procesados y sentenciados, siendo rebasado dicho órgano debido a la dependencia estructural en la cual se encontraba ubicado.

Como una consecuencia lógica, en 1990 se constituyó por iniciativa del gobierno Federal la figura del "Ombudsman", institución también denominada "representante" "mediador" ó "defensor del pueblo", del cual es necesario apuntar que por las

⁴¹ Fernando Gutiérrez Barrios, *Discurso pronunciado durante la inauguración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, el 6 de junio de 1990

propias características que arroja su historia, nos inclina a referirse a ella no como una autoridad sino como a un órgano del Estado (desconcentrado de la Secretaría de Gobernación), encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de la legislación existente para prevenir o sancionar las transgresiones a los Derechos Humanos.

Sin ser un auténtico Ombudsman, tampoco es un aparato que pretende luchar contra el Estado, sino todo lo contrario, es un instrumento necesario que el propio Estado instituye. "Es un organismo intermedio entre la sociedad y el gobierno, a manera de puente, por lo que no puede perder su capacidad de diálogo y de interlocución, por que estaría desprovisto de sus posibilidades de conciliación para la solución de las quejas que se le presentan, en pocas palabras es un instrumento técnico".⁴²

Es a su vez un medio a través del cual los particulares pueden ser protegidos ante la burocracia, la impunidad, la prepotencia, el abuso y los excesos cometidos por quienes detentan el poder detras de algún cargo público en cualquier nivel del gobierno.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), institución con personalidad propia y capacidad para tomar decisiones, se efectuó el 5 de junio de 1990 por decreto presidencial, sustentado en el principio de que proteger los Derechos Humanos, es la primera obligación ineludible que tiene el Estado.

Con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que entró en vigor el día 2 de julio de 1992, se fortaleció aún más el sistema no jurisdiccional de protección federal a los derechos humanos, teniendo en su ámbito de acción a todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos.

⁴² Jorge Madrazo Cuellar, *El Ombudsman Criollo*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997, p.21.

El 12 de noviembre de 1992 se publicó el Reglamento Interno de la CNDH, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; y es elevada a rango constitucional el 28 de enero del mismo año, quedando establecido en el apartado B, del artículo 102; la creación de comisiones de protección de los Derechos Humanos en cada legislatura estatal, para conocer regionalmente de la materia.

Este marco normativo representa un gran paso en el otorgamiento de sustento para la actuación de la CNDH, que sin considerársele como una panacea, "nace como contrapeso al poder incontrolable que se da a partir de la lucha contra el narcotráfico que libraba la subprocuraduría encargada de ello; así también, como respuesta a una sociedad demandante evidenciada en el nacimiento creciente de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos (ONGS)... y que son antecedente obligado de la CNDH..."⁴³

- **La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

Fundada en el marco constitucional y específicamente en el apartado B del artículo 102, en el mes de diciembre de 1992 en el seno de la segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), a través de una iniciativa de ley se propone crear la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), misma que entra en funciones el 30 de septiembre de 1993⁴⁴, con el objeto de que actúe como un verdadero vigilante de aquellos abusos y excesos que se cometan contra la ciudadanía, usando como medio a la administración pública; considerando su autonomía como una condición indispensable a fin de evitar constituirse en un órgano del gobierno.

⁴³ Teresa Jardí. "La batalla por los Derechos Humanos", en periódico *La Jornada*, 4 de febrero de 1992, p 18

⁴⁴ *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Enero de 1994, N°1, México, p.26

El 22 de junio de 1993 se publicó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que es el marco normativo para quejarse o denunciar “a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal”⁴⁵ y se les impute una presunta violación a los Derechos Humanos derivada del incumplimiento de facultades conferidas por el cargo que ocupan. Finalmente, el 16 de diciembre del mismo año se publica el reglamento interno que establece la estructura, facultades y su funcionamiento.

La ley de la CDHDF manifiesta entre otras de sus atribuciones, que los procedimientos deberán ser ágiles, expeditos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos, para lograr la consecución de estos fines, se planteó desde 1993 una estructura orgánica suficiente sin que tuviese necesidad de ampliarse, salvo por los programas especiales que atiendan las visitadurías, de acuerdo con su plan anual de labores propuesto por el titular de dicho órgano.

De este modo, se puede apreciar a lo largo de los cinco años de existencia que el órgano defensor de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, no ha sufrido cambios considerables, manteniéndose con su presidencia, el consejo, dos visitadurías, cada una con su director general; una coordinación de procedimientos internos; visitadores adjuntos, todos ellos para desempeñar las actividades sustantivas de la Comisión, tres direcciones generales: quejas y orientación, dividida en áreas jurídica, de procedimientos internos, archivo y correspondencia; informática y oficialía de partes; la dirección general de administración se ve integrada por su área operativa y de servicios de cómputo; una dirección general de comunicación social, compuesta tanto por el área de información como de divulgación; una

⁴⁵ Legislación sobre Derechos Humanos, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 1994, p.94.

coordinación de seguimiento de recomendaciones; una secretaría particular y la coordinación de asesores; una dirección de promoción y capacitación; una de difusión y publicaciones dependientes de la secretaría técnica del consejo.

A partir de este instante y hasta nuestros días, dicha institución ha llevado a cabo tareas importantes con el objeto de proteger, defender, vigilar, promover, estudiar y difundir los derechos humanos en coordinación con las dependencias adscritas a la Administración Pública del Distrito Federal y en el corto plazo se ve necesaria la evolución de dicho organismo a fin de alcanzar mayor credibilidad ante la sociedad y mayor atención que le merece la autoridad pública traducido en el buen ejercicio de sus funciones.

4. EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

El respeto a los derechos humanos en el Distrito Federal constituye una ardua labor, así encontramos que durante el período regido por el Lic. Manuel Camacho Solís como titular del Departamento del Distrito Federal (1° de dic. '88 - 29 de nov. '93), en octubre de 1991 se asumen una serie de compromisos con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de reciente creación (5 de junio de 1990), entre los que destaca el mejoramiento de la calidad de vida en los Reclusorios y Centros de Readaptación Social mediante estricto apego en la aplicación del reglamento correspondiente; esto conduce a que se introduzca una modificación estructural mediante la cual, tanto los reclusorios como los centros de readaptación hasta esa fecha dependiente de la Secretaría General de Protección y Vialidad (S.G.P. y V.); pasan a depender de la Secretaría General del Gobierno Capitalino; también conlleva a la creación de Comisiones de Seguimiento para que se atiendan con oportunidad las recomendaciones efectuadas por la C.N.D.H. y la revisión de los apoyos logísticos para su infraestructura.

Si bien es cierto que dichas medidas aunadas a lo dispuesto en el nuevo Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social pretendieron el respeto a los derechos humanos de los reclusos; es evidente que no se obtuvieron los resultados esperados, pues los internos continuaron sujetos a "una enorme corrupción, tráfico de enervantes, persistencia de grupos de autogobierno, sobrepoblación, fabricación de armas, tráfico-consumo de drogas, mezcla de internos violentos y no violentos e insuficientes y mal preparados custodios con bajos salarios".⁴⁶

La persistencia en la violación de los derechos humanos explica la proliferación de organizaciones no gubernamentales que para el período 1990-1994⁴⁷ alcanzan la cifra de 121, mismas que "actúan como contrapeso a la autoridad y como auditoría social a la acción gubernamental".⁴⁸

Ante el reclamo social, expresado especialmente a través de las ONG, durante el mes de diciembre de 1992, la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal propone la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuyo titular es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por la Asamblea.

A finales de 1993 y bajo la regencia del Lic. Manuel Aguilera Gómez (30-nov-1993 al 30-nov-1994), las violaciones a derechos humanos van en aumento, registrándose

⁴⁶ Informe Anual de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, Perfil de la Jornada 09 de junio de 1994. 88 pags.

⁴⁷ "Las ONG adoptaron una posición iusnaturalista, mientras que la postura del Gobierno Mexicano era que los Derechos Humanos son aquellos consagrados por las leyes... para las ONG por el simple hecho de haber nacido el individuo adquiere derechos inalienables que tienen que respetarse y defenderse para un mayor análisis a este fenómeno se surgiere consultar **Las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral** de Sergio Aguayo Quezada y Luz Paula Parra Rosales. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México, 1997. 60 pags.

⁴⁸ Ruben Aguilar Valenzuela. "Apuntes para una Historia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México". En *Sociedad Civil Análisis y Debates. Perfiles de la Sociedad Civil en México*. N° 1. Vol. 2. México, 1997. p.28.

en promedio once denuncias diarias, lo cual obligó a que el Gobierno Capitalino buscara estrechar nexos con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el objeto de alcanzar una adecuada coordinación, a fin de detectar incumplimientos en la salvaguarda del respeto a los Derechos Humanos y una mejor atención a la comunidad; lo cual no llega a constituir una acción de gobierno concreta, ya que por ejemplo el asentamiento denominado "La casa de todos" ⁴⁹ establecido por niños de la calle fue constantemente intimidada por operativos policiacos, hasta lograr finalmente que desalojaran el edificio en el que habitaban.

No es sino hasta la Administración del Lic. Oscar Espinosa Villarreal (1° de diciembre de 1994 al 04 de diciembre de 1997) cuando se manifestaron claramente algunas intenciones por avanzar en el áspero camino de los Derechos Humanos en el sentido de "trabajar para la recuperación de la dignidad de la autoridad, así como del respeto a los reglamentos y las leyes, que permiten la convivencia en armonía, preservando el interés general sobre el particular... a fin de generarse un adecuado equilibrio cuando los derechos entren en coalición". ⁵⁰

No obstante, a lo largo de su administración los elementos policiacos en todo momento se hicieron presentes para reprimir tanto manifestaciones y marchas ciudadanas como a los medios informativos, calificándose a las corporaciones policiacas de ineficientes "mismas que han alcanzado niveles tales que la impunidad de los delincuentes alcanza 96% de las averiguaciones previas que inicia el Ministerio Público... una policía que se ha distinguido lamentablemente por sus características negativas: impreparación, corrupción, ineficiencia, abusos cotidianos..."; ⁵¹ si durante el régimen en comento, adquiere especial significado es el caso de la ejecución de tres jóvenes quienes habían sido detenidos por policías

⁴⁹ Ricardo Olayo, "Pide la CDHDF investigar acción policiaca contra *la Casa de Todos*". *La Jornada*, 26 de abril de 1995, p.45.

⁵⁰ *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, N° 3. Año II marzo, 1995. p.29.

⁵¹ Alonzo Urrutia, "Gran índice de impunidad en la Ciudad, afirma de la Barreda", *La Jornada*, 8 de abril de 1997. p.46.

preventivos en la colonia Buenos Aires el 8 de septiembre de 1997, situación que derivó en algunas recomendaciones a la Secretaría de Seguridad Pública (la 10/97 por tortura infligida por policías preventivos; la 12/97 que establece que los operativos policíacos no han sido eficaces y únicamente se caracterizan por abusos y arbitrariedades)⁵²

La situación se torna cada vez más crítica a tal punto que el propio regente Espinosa Villarreal reconoce "que la próxima administración debe de actuar con leyes mas rigurosas, contar con sistemas preventivos más activos y de readaptación social mas eficaces y mayor corresponsabilidad ciudadana",⁵³

A la Asamblea Legislativa se le reconoce como uno de los tres órganos del Gobierno Local, sesionando a partir del 15 de septiembre de 1997 bajo el nombre de "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura", siendo ampliadas sus facultades el 13 de noviembre del mismo año al estatuto de Gobierno del Distrito Federal mediante la cual adquiere la facultad de emitir leyes para organizar y fiscalizar las finanzas públicas locales, fomento económico, protección al empleo y desarrollo agropecuario.

Con la institucionalización de la Asamblea Legislativa del D.F. el 15 de septiembre de 1997, como órgano de gobierno local, se logran importantes avances en materia de Derechos Humanos, tal es el caso del nombramiento del titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hecho mediante un procedimiento que implica la publicación de una convocatoria emitida por la propia asamblea para que los organismos no gubernamentales, asociaciones, colegios, entidades y/o instituciones -que se distinguen por llevar a cabo actividades en favor de los Derechos Humanos- propongan candidatos para desempeñar el cargo de presidente

⁵² Alberto Najjar. "Alto a operativos ilegales: CDHDF". La Jornada. 12 de septiembre de 1997, P 1 y 60-62.

⁵³ Ballinas, Victor. La inseguridad, el tema más insatisfactorio de mi gobierno, señaló Espinosa Villarreal. La Jornada, 29 de julio de 1999, pag. 44.

de la comisión, los cuales posteriormente se someterán a un proceso de selección, elección y aprobación.

Con el inicio del primer Gobierno de la Ciudad de México electo por el voto mayoritario de los ciudadanos (el 6 de julio de 1997), el Ing. Cuahutémoc Cárdenas en su discurso de toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, reconoció que es necesario atender los distintos problemas no solo desde un enfoque político sino como asuntos de derechos sociales, a través de una administración sensible y humana, que atienda entre otros programas aquellos relacionados con los derechos de las mujeres, jóvenes, tercera edad, discapacitados y grupos vulnerables en cada delegación político-administrativa, apoyándose además de las organizaciones civiles en un marco de respeto al estado de derecho y fortaleciendo a las instituciones públicas, no tolerando la corrupción en cualquiera de sus formas.

Si bien las acciones con respecto al respeto de los derechos humanos en el D.F. durante el período comprendido de 1986-1998 nos ilustran acerca de los avances en la materia, consideramos necesario efectuar un análisis de algunos equilibrios manifestados en el cumplimiento de los Derechos Humanos en el Distrito Federal; tomando como referencia el desempeño institucional registrado durante los 5 años de existencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Los desequilibrios están constituidos por las desviaciones presentadas durante las gestiones realizadas para el reconocimiento y el respeto de los Derechos Humanos; así como de un diverso número de actitudes que aún se siguen observando por parte de autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal.

4.a. Equilibrios en el respeto de los Derechos Humanos

De acuerdo con cifras presentadas por la CDHDF, encontramos que los resultados alcanzados durante cinco años de gestión por la espinosa trinchera de los Derechos Humanos, han sido significativos, ya que de las 24,185 quejas recibidas, se concluyen 24,180 (99.98%), de las cuales 19,828 (82.%), resultan con solución favorable para el quejoso. (Anexo No. 1).

En un desglose anual del total de las quejas recibidas por la institución (2,318) y su resolución correspondiente, podemos percibir una tendencia a ir elevando los niveles de gestión, pues si bien durante el primer período se registra un rezago de 251, pendientes por resolver, durante el segundo período se resuelven absolutamente todas, más 17 de las remanentes, incidencia continuada en el tercer, cuarto y quinto período donde se logra concluir 122, 59, y 48 de los rezagos acumulados en el inicio, quedando únicamente 5 de ellas para el ejercicio posterior. (Anexo No.1).

Las cifras, son optimistas; sin embargo es necesario tener presente que las resoluciones se efectúan hacia diversas vertientes, dentro de las cuales destaca la denominada "solución a la queja durante el trámite" que en el período de análisis alcanza la cantidad de 15,657; cifra alta y que implica por lo regular un arreglo entre ambas partes (ver Anexo No. 2); resultando que el número de recomendaciones emitidas por la CDHDF fue de 58, ya que el resto se diluye en orientaciones, en incompetencias, desestimios, etc.

- **Acuerdo entre el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) y la CDHDF a fin de darle un adecuado tratamiento a los menores infractores**

En el se sugiere la creación de una ley que establezca una proporcionalidad entre la sanción y la gravedad del proceder; es decir, que se indique un mínimo y un máximo para cada figura delictiva, en la medida que su edad les sitúe como capaces de comprender las ilicitudes de sus conductas, así mismo que se les juzgue a través de instancias adecuadas, y en caso de ser internados, se realice en instituciones especializadas donde se les prepare para una pronta readaptación social.

- **Ley para la atención y la integración social de las personas con discapacidad en el Distrito Federal**

El 5 de julio de 1995 se propone la creación de un organismo encargado de la atención a las personas con discapacidad, dependiente de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del Distrito Federal) y que es aprobada el 19 de diciembre del mismo año con el nombre de Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal, cuyas facultades abarcan desde la difusión de derechos, hasta la posibilidad de sancionar los casos de incumplimientos; entre otras de sus funciones se incluyen un registro de población, bolsa de trabajo. Así mismo se faculta a dicho órgano para fungir como mediador entre empleadores y el discapacitado; otorgar facilidades para transporte o movilidad mediante la adecuación de instalaciones de modo tal que les permita fácil acceso a cualquier actividad laboral, deportiva y recreativa; apoyo para la adquisición de dispositivos, accesorios, equipos, prótesis y herramientas, a fin de facilitar las actividades diarias; facilidades para quien usa vehículo particular (exento del programa hoy no circula y estacionamientos); así como bibliotecas con acervo

en sistema Braille. Todas ellas tendientes a evitar la exclusión de los discapacitados en los distintos círculos laborales y sociales.

- **Colaboración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

La CDHDF y el Gobierno del Distrito Federal son instituciones que deben mantener estrecha comunicación para atacar la problemática que a ambos compete, así el 9 de junio de 1998 se llevó a cabo una reunión entre ambos titulares, con el propósito de estrechar la colaboración interinstitucional, especialmente se establecen líneas de acción para el intercambio de información; con motivo de lo anterior, se derivaron una serie de reuniones entre el organismo protector de los Derechos Humanos con los Delegados Políticos, Jefes de Sector de la Policía Preventiva y Delegados de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- **Actividades Generales de Promoción y Capacitación**

A través de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se han instrumentado diversos programas que permiten a la ciudadanía un acercamiento hacia el tema de los Derechos Humanos; mediante esta actividad, poco a poco se ha ido consolidando toda una cultura al respecto.

Durante el quinto año de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; se organizaron programas preventivos y de seguimiento; así como cursos, conferencias, concursos, obras de teatro, foros, jornadas, ferias, entrevistas, talleres, seminarios, encuentros y diplomados dirigidos a instituciones públicas, mismas que registraron 720 actividades en total, en las cuales se atendió a 50,265 personas.⁵⁴

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 391-396.

- **Profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal.**

A partir del 25 de agosto de 1997, se han ido instrumentando una serie de medidas tendientes a profesionalizar los cuerpos que integran a la Policía Preventiva del Distrito Federal, con la intención de consolidar un cambio radical a fin de que la policía tenga el sello profesional, despolitizado y ético.

Dentro de las medidas destacan modificaciones en la Ley de Seguridad Pública (julio 19, 1993) para el Distrito Federal, con la intención de que la agrupación se desempeñe de manera preventiva y con apego al respeto de los Derechos Humanos como principios normativos que deberán observar en su actuación; así también, un cuidadoso proceso de selección para el nombramiento de los mandos medios y superiores basado en méritos, historial profesional; mecanismos de comunicación y colaboración con la Policía Judicial y con las Policías Estatales.

También se trabaja en la integración de un grupo interdisciplinario de expertos que analice los factores y características del crimen organizado, implantación de la figura "policía de barrio", destinados a un solo sector o zona de la ciudad; adecuación de las instalaciones del Instituto técnico de formación policial; implantación de una carrera policial en la cual se impartan materias teóricas y prácticas; una estricta selección y evaluación de los elementos; actualización del personal de acuerdo a la labor que desempeñan; un cuerpo de profesorado calificados y con experiencia suficiente cuyos programas de estudio son laborados por especialistas en el ramo policial y jurídico; suscripción de convenios con instituciones educativas públicas y privadas; rediseño de tabuladores para ofrecer una remuneración suficiente y atractiva a los integrantes de las corporaciones policiales, con mecanismos de ascensos, promociones y estímulos que respondan a criterios claros; aplicación de exámenes médicos a todo el personal de la Institución; seguro de gastos médicos; edad jubilatoria adecuada; becas de estudio para los

hijos; apoyo de créditos para vivienda; así como distribución adecuada y suficiente de uniformes, armamento, vehículos, combustible, autopartes, etc.

- Con estas medidas se pretende establecer un clima de confianza de los particulares hacia los servicios policiales, realizándose incluso reuniones mensuales con las asociaciones vecinales a fin de intercambiar preocupaciones en materia de seguridad pública; mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de programas, módulos de asistencia atendidos por personal de la Secretaría de Seguridad Pública, capacitado para informar, orientar y aconsejar. Lo anterior es una labor sistemática que depende de todos los niveles de la Secretaría de Seguridad Pública, pero en estrecha coordinación con la sociedad.
- **Proyecto de reforma a la defensoría de oficio del fuero común del Distrito Federal**

Con el objeto de que en un marco de equidad entre el defensor y el defendido, este último reciba un servicio profesional y eficiente para ello, se propuso el establecimiento de un nuevo reglamento; en el cual se planteó que la función defensora se descentralice del Gobierno Local -ya que dependía de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, a fin de permitir la autonomía en la actuación para situarlos en condiciones que les posibilite el mejor cumplimiento de funciones; elevar en el tabulador salarial sus ingresos por lo menos a nivel Jefatura de Departamento, recompensando con estímulos económicos anuales a quien destaque en el cumplimiento de sus labores, disponer del equipo, mobiliario y oficinas adecuadas en cada juzgado, contar con un grupo de peritos especializados en las materias requeridas, impartición de cursos de actualización con un adecuado nivel académico para quienes hayan resultado calificados para desempeñar tal responsabilidad; finalmente, para obtener financiamiento se sugiere la creación de

un patronato, cuyos miembros provengan tanto de instituciones públicas como de grupos sociales organizados, como las ONG'S.

- **Creación del Albergue Temporal para las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar en el Distrito Federal**

Ante las constantes manifestaciones de violencia en las relaciones intrafamiliares especialmente la ejercida contra el sexo femenino, el 15 de julio de 1997 se inaugura un albergue temporal para mujeres, en las cuales la CDHDF certifica la existencia de agresión física, psicológica o sexual a las mujeres; entre cuyas modalidades se identifica la agresión verbal; el confinamiento en el hogar, la prohibición de tener contacto o comunicación con familiares, o la de trabajar; coerción para sostener relaciones sexuales, maltrato, lesiones físicas, amenazas de muerte o represalias y en última instancia el homicidio; agresiones que en su mayoría provienen del cónyuge que también la ejerce hacia los hijos.

A manera de ejemplo, durante el año de 1995 en dicho centro se tuvo conocimiento de 10,186 casos, en mujeres, cuyo promedio de edad fluctúa entre los 21 y los 40 años,⁵⁵ dedicadas en su mayoría a las labores del hogar.

La permanencia en el albergue es de 15 días, lapso en el cual la mujer tiene oportunidad de consignar los actos de violencia a los que se ve sujeta, y en tanto se opta por soluciones a la actuación, se le brinda los apoyos necesarios, como servicio médico, psicológico y asesoramiento, espacios de juego y esparcimiento para los niños con libertad para entrar y salir del mismo.

⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal. Tercer Informe Anual, octubre de 1995/septiembre de 1996, México, 1996, p.281.

- **Reforma al artículo 98 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal**

Derivado de un estudio efectuado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el cual se concluye que para el caso de madres reclusas en instituciones penitenciarias, su separación de los hijos, genera en ambos desequilibrios irreversibles que afectan fundamentalmente en el desarrollo físico, intelectual y afectivo del menor, repercutiendo en su vida presente y futura; el 9 de agosto de 1996 el Departamento del Distrito Federal acepta una reforma en el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social que modifica al artículo 98, quedando como a la letra se transcribe.

“Artículo 98. Los hijos de las internas del reclusorio para mujeres, en caso de que permanezcan dentro de la institución, recibirán atención pediátrica y educación inicial y preescolar hasta la edad de seis años. **No deberán, después de esa edad, alojarse permanentemente** en las estancias infantiles de los reclusorios, por lo que los responsables de los centros femeniles se abocarán, con la anticipación debida, a realizar los estudios de trabajo social necesarios para entregar a estos menores a los familiares más cercanos o a instituciones que desarrollan estas funciones de asistencia social. **Los niños mayores de seis y menores de once años de edad, previo estudio y dictamen de Consejo Técnico Interdisciplinario, podrán pasar hasta 15 días naturales con sus madres internas, durante los períodos vacacionales escolares establecidos en el calendario oficial de la Secretaría de Educación Pública. Durante su estancia en el Centro de Reclusión, los menores realizarán actividades educativas, determinadas por el Consejo Técnico, que favorezcan la integración familiar.”**⁵⁶

⁵⁶ *Ibid.* p.276.

Lo medular de la reforma consiste en que se abre la posibilidad para que los hijos cuyas edades se fluctua entre 6-11 años puedan convivir con sus progenitoras durante los periodos escolares vacacionales, situación que con el texto antiguo les estaba vedada, incidiendo en condiciones desfavorables para su integración familiar.

- **Reglamentación de la prostitución y el funcionamiento de los llamados giros negros**

El 14 de enero de 1997, la CDHDF propone una legislación tendiente a reglamentar el ejercicio desordenado de la prostitución en la vía pública y el funcionamiento irregular de algunos establecimientos mercantiles que se dedican a alguno de los llamados giros negros, su génesis se debe a que la ausencia de reglas adecuadas, explícitas y legalmente formalizadas para su ejercicio, generan conflicto en los vecinos afectados, y en los "clientes", así como en las propias personas dedicadas al servicio sexual; situación que es aprovechada por servidores públicos deshonestos.

La otra vertiente está constituida por los excesos cometidos por los dueños de restaurantes o bares que afectan tanto a la comunidad, como a los propios usuarios.

Para el caso de una reglamentación del sexo servicio se establece la obligación de un control sanitario a través de un carnet, regulación de lugar, horario, así como medidas de seguridad que permitan ejercer el servicio sin caer en excesos.

- **Ley del Centro de Atención a Víctimas de Delito del Distrito Federal**

Atendiendo al artículo 20 Constitucional, el cual establece que la víctima de algún delito tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, recibir la efectiva reparación del

daño mediante el apoyo del Ministerio Público; así como prestación de servicios médicos de urgencia y el cumplimiento del artículo 30 bis del Código Penal para el Distrito Federal, que señala para casos de fallecimiento la adquisición del derecho del beneficio al cónyuge o concubina y los hijos menores de edad o bien los descendientes y ascendientes que dependan económicamente del ofendido.

La CDHDF propone la creación del Centro de Atención a Víctimas de Delito del Distrito Federal como organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propio, cuya finalidad es la prestación del servicio de asistencia a las víctimas de delitos del fuero común en el Distrito Federal, que entre otras de sus actividades es la de prestar servicio médico de urgencia; tratamientos de rehabilitación psicofísica, dotación de prótesis y aparatos ortopédicos, una indemnización por el daño moral y material del delito, en principio se propone que dicho centro cubra los gastos por servicio médico y hospitalario, gastos por servicio funerario, víveres del sujeto pasivo, de terceros por asistir a una víctima o impedir una victimización; por lo anterior, se recuperará una parte del monto erogado aunque no se logre superar el trauma familiar (según sea el caso), siempre y cuando el afectado no sea beneficiario de ninguna institución pública que preste dichos servicios.

4.b. Desequilibrios en el respeto de los derechos humanos

Para el análisis de los desequilibrios en el respeto a los derechos humanos en el Distrito Federal, el referente está constituido por el número de quejas presentadas ante la CDHDF, las cuales durante el periodo comprendido entre octubre de 1993 a septiembre de 1998 alcanzan la cifra de 24,185, cantidad que nos ilustra acerca del volumen de violaciones cometidas a ciudadanos del D.F., mismos que si bien tienden a la alza en el periodo de 1993 a 1997, ya que inician con 2,318 durante el primer periodo y casi se duplican durante el cuarto periodo donde alcanzan el

número de 6,393; es relevante mencionar que durante el quinto período y último, se registra una baja de aproximadamente 8.09% al suscribirse 5,176; cantidad inferior al período anterior tal como puede observarse en el Anexo No. 1.

Lo anterior, conduce a especificar que el mayor número de denuncias son motivadas por el ejercicio indebido del servicio público, negativa de acceso al servicio público, violación a derechos de los reclusos, lesiones, dilación en la procuración de justicia, detención arbitraria, irregular integración de averiguación previa, robo, negativa al derecho de petición y amenazas entre las mas comunes por los quejosos.

Así mismo, dichas violaciones a los derechos humanos son cometidas en un 53.56% a los hombres y el 46.44% a las mujeres, la mayoría de los quejosos solo tienen la escolaridad promedio de primaria y el 57.48% de las personas son casadas; es de subrayar que el mayor número de personas cuyos derechos humanos son violentados son las amas de casa, representando el 24.62%, seguidas de empleados del sector privado, comerciantes, obreros y personas sin ocupación alguna; sin dejar de mencionar a los estudiantes, empresarios, campesinos, jubilados y profesionistas independientes quienes en menor número, han recibido alguna vez abusos por quienes detentan la autoridad.

Es importante hacer mención que las principales unidades administrativas como presuntas responsables de los desequilibrios en materia de derechos humanos, son dentro del Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, la Secretaría de Seguridad Pública, las Delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc, Dirección de Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Sur, Oriente, Dirección de la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla, Dirección del Centro Femenil de Readaptación social Tepepan, Dirección del Reclusorio Preventivo Femenil Oriente, y la Dirección General de Servicios de Salud; en el ámbito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Policía Judicial del Distrito Federal encabeza el grupo,

seguidos por diversas agencias del Ministerio Público de las correspondientes a las Delegaciones Político-Administrativas; en lo que al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se refiere, la propia presidencia de dicho órgano judicial se le identifica con 13 abusos a los Derechos Humanos y diversos Juzgados de lo penal y de lo civil, familiar, el SEMEFO cuyos excesos en sus actuaciones se repiten en promedio de 7 veces por juzgado.

a) Violaciones de Derechos Humanos imputadas a Delegaciones ú Organos Político-Administrativas.

Las violaciones a los Derechos Humanos están configuradas por actos como la privación de la vida, la agresión o el robo; siendo Iztapalapa la que presenta una tendencia hacia el incremento de la delincuencia, ya que al mes de abril de 1999 con relación a 1997 el homicidio se incrementa en un 42.85%, las lesiones en un 72.87%, el robo a transeúnte en un 30.13% y a casa habitación se incrementa el 21.58%; lo anterior, ligado a la falta de recursos así como una relación de 1,200 habitantes por policía, mismos que disponen de 225 patrullas para enfrentar a un hampa que en cuatro meses ha generado 6,359 delitos de diversa modalidad; nos conduce a un panorama desolador, en el que incide en gran medida la falta de recursos con que cuenta la policía asignada a la demarcación para enfrentar el hampa, al grado tal que "el estado de fuerza de la policía en Iztapalapa llegó a su límite y los homicidios con huellas de ejecución son cada día mas frecuentes".⁵⁷

De acuerdo con los datos antes citados, la situación es paradójica ya que cifras oficiales muestran que la mayor cantidad de quejas se registra en la Delegación Cuauhtémoc con 7,755 casos, representando alrededor del 32% con relación al total, (24,185), quedando en segundo lugar Iztapalapa con 3,721, cifra muy similar a

⁵⁷ Elia Baltazar. "Iztapalapa, Ciudad de Ciegos por el Hampa" en periódico La Jornada. 17 de mayo de 1999, p.55.

la de Gustavo A. Madero con 3,238 (Anexo No. 3). El resto de las delegaciones ofrecen datos variables, siendo la Delegación Milpa Alta la que menos reporta con 49 asuntos.

b) Violaciones de Derechos Humanos por Autoridades-Jurisdiccionales

Las violaciones a los Derechos Humanos imputadas de forma directa hacia autoridades encargadas del orden público, es un rubro importante, ya que éstas implican lesiones, detenciones arbitrarias, cohechos, robos y amenazas perpetuadas por servidores públicos adscritos por lo regular a las fuerzas del orden; así mismo, se relacionan con dilaciones en la procuración de justicia efectuadas por aquellos que han sido elegidos para encargarse de la impartición de justicia .

Del universo de quejas presentadas (24,185), las direccionadas hacia estas autoridades registran el número de 15,333 cifra verdaderamente alarmante pues representa el 63.40%, o sea muy por arriba de la media (Anexo No. 4).

En este rubro la tendencia apunta en primer término hacia la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, especialmente a la policía judicial; siguiendo en orden de importancia el Gobierno del Distrito Federal con la Secretaría de Seguridad Pública a la cabeza y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores.

c) Incidencia de violaciones por tipo de servicio

Las violaciones cometidas por servidores públicos tienen como respuesta, medidas disciplinarias y/o penales las cuales durante el período que se analiza, se aplicaron a 1,177 Servidores Públicos, 159 de ellas registraron incluso doble sanción especialmente a policías judiciales, preventivos y auxiliares.

La clasificación de las sanciones es la siguiente: amonestación, destitución, ejercicio de acción penal, inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público, inicio de averiguación previa, multa, pena privativa de libertad por resolución judicial, sanción económica y suspensiva, siendo esta última la que alcanzó el mayor número, pues se aplicaron 480 y la menor con 3 aplicaciones de sanción económica. (Anexo 5)

d) Incidencia por tipo de violaciones

Las violaciones a Derechos Humanos son múltiples y variadas; igualmente pueden provenir tanto de servidores públicos como de privados; al respecto, las denuncias mas frecuentes durante el período de análisis son las siguientes: 3,114 por el ejercicio indebido del servicio público; 2,275 dilación en la Procuración de Justicia; 1,531 lesiones; 1,512 integración irregular de la averiguación previa; 1,270 detención arbitraria; 1,245 violación de los derechos a reclusos; 1,146 negativa de acceso al servicio público; 1,016 robo; 886 negativa al derecho de petición y 642 cohecho. (Anexo 6).

e) Incidencia de violaciones por perfiles de los quejosos

Si bien es cierto que la Ciudad de México es una de las más grandes del mundo en cuanto a población se refiere, lo cual implica que también sean grandes sus problemas -dada la complejidad que entraña la relación humana- es entonces necesario analizar los perfiles socioeconómicos de las personas que acuden no solo a presentar quejas, sino también de aquellas que solicitan orientación, que de

acuerdo a una encuesta aplicada por la CDHDF alcanzó el número de 34,365; cifra base para desarrollar nuestro siguiente análisis.⁵⁸

La mayor incidencia esta representada por 18,406 quejosos que corresponde a hombres y 15,959 a mujeres en especial amas de casa; resaltando además que son personas mayores de 51 años quienes mayor índice de problemas presentan; dichas personas sólo tienen instrucción primaria, cuyos ingresos no rebasan al mínimo y cuentan con 1 a 3 dependientes económicos, ellos son quienes muestran mayor vulnerabilidad a las violaciones en los Derechos Humanos.

En este sentido es de especial interes resaltar la violencia y el maltrato que aún se genera en el seno del hogar principalmente hacia las mujeres y los niños afectandoles en su desarrollo personal y con enormes secuelas para una adecuada integración en la sociedad, lo cual se expresa através de agresiones verbales, confinamiento en el hogar, limitaciones para frecuentar a sus familiares, prohibir su desempeño laboral y profesional, amenazas, golpes y represalias, hasta llegar al homicidio.

El Programa Nacional de la Mujer en el periodo de 1990 a 1996 reporto 500,000 casos de maltrato físico, no obstante haberse dado esfuerzos importantes en el Distrito Federal, a través de la formulación de Reformas a la legislación penal en delitos contra la libertad sexual, la creación del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) en 1989 dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la aprobación en 1996 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁵⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. **Quinto Informe Anual, octubre de 1997/septiembre de 1998**pp. México, 1998, 79-82.

Lo anterior permite expresar que la violencia se sigue manifestando, aunado con la carencia de políticas preventivas y la falta de instituciones que atiendan a víctimas de alto riesgo, coadyuvando en la evidencia de este mal, en mayor medida por organismos promotores y de apoyo a la mujer; por lo que las mujeres han dejado claro a través del tiempo que al hombre le han servido, apoyado, amado y ahora demostrado que quien está detrás de una gran mujer es el hombre.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

• Conclusiones

El desempeño de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en cinco años de existencia institucional, podemos calificarlo como bueno; no obstante que en general los desequilibrios presentados son considerables, cuando se le confronta con los equilibrios implementados, se evidencia su impacto positivo en una sociedad que demanda desarrollarse en el marco de la equidad y el respeto.

Esta afirmación se sustenta cuando a la luz de una evaluación se comprueba que la institución esta realizando una labor importante, que obviamente no alcanza los niveles óptimos. Ante ello es necesario considerar que los problemas generados por la convivencia en sociedad son arduos por su naturaleza cambiante, y lo importante es la instrumentación de medidas tendientes al sano equilibrio.

1. Una medida importante para ir abatiendo la violación de derechos humanos registrada por las Delegaciones político-administrativas es el acercamiento entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el actual Gobierno del Distrito Federal, esto permite que los Delegados establezcan compromisos tendientes al abatimiento de los rezagos existentes en su jurisdicción. Es un primer paso, al cual le deberán seguir acciones que pugnen hacia el trabajo conjunto de gobierno y sociedad, tales como la creación de Comités Delegacionales de Derechos Humanos, en los que participen los estratos más representativos de la comunidad integrante de cada demarcación.
2. La ciudadanía está expuesta a múltiples violaciones en sus derechos humanos, imputadas a autoridades en forma directa y que van desde cohechos hasta lesiones o privación de la vida, pasando por robos, amenazas, etc.; mismos que

por desconocimiento de la población pueden quedar impunes. Para evitar esta impunidad, la Comisión de Derechos Humanos ha establecido mecanismos de difusión que a través de cursos, talleres, mesas redondas, exposiciones, etc., han situado a la población en general en la posibilidad de crear una cultura de los derechos humanos, en la cual se tenga certeza acerca de las violaciones de que son objeto y puedan apelar a las instancias existentes para su sanción.

No obstante este logro, queda un vacío, que demanda la introducción de medidas más contundentes para contrarrestar las desviaciones en el desempeño de las funciones llevadas a cabo en la Procuraduría del Distrito Federal; especialmente en lo que se refiere al cuerpo que integra la policía judicial, mismo que registra como institución el mayor índice de actos violatorios de los derechos humanos. Podría entonces pensarse en establecer un programa de seguimiento de las actuaciones que se desempeñan en este organismo, con el objeto de ir redireccionando hacia el cumplimiento estricto de funciones y atribuciones.

3. Es notorio que como servidores públicos, la mayor cantidad de conductas violatorias se registran en los cuerpos policiales; al respecto, el sistema de profesionalización implantado en la policía preventiva del Distrito Federal, pretende equilibrar dicha situación, lo cual si bien es atinado no es suficiente. Consideramos que es urgente establecer una política integral que abarque a las tres corporaciones existentes: judiciales, preventivas y auxiliares.
4. En el tipo de violaciones resalta el uso indebido del servicio público, siguiéndole en orden de importancia la dilación en la procuración de justicia, las lesiones, la integración irregular de la averiguación previa, detenciones arbitrarias, etc., esto nos conduce a meditar acerca de los grados de responsabilidad existentes en los servidores públicos encargados de dichas tareas. En este sentido una medida atingente es la reforma a la defensoría de Oficio del Fuero Común que pretende

dotar a los encargados de dicha función de un entorno laboral justo para desempeñar sus funciones adecuadamente, y con ello posibilitar que los agraviados cuenten con una instancia real de defensa que los sitúe en el marco de la equidad para hacer valer sus derechos. Obviamente que las sanciones aplicadas de manera personal a los infractores, representan una medida viable, pero se requieren además acciones que los sensibilicen para desempeñar sus labores en el ámbito del respeto hacia al ser humano y a su propia función.

5. Es imposible soslayar la existencia de violaciones a personas cuyas condiciones físicas y económicas los sitúan en situaciones de indefensión. En este sentido se han adoptado medidas tales como la propuesta de Ley para la Atención y la Integración Social de las Personas con Discapacidad; el Acuerdo entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) a fin de darle un Adecuado Tratamiento a los Menores Infractores; y la creación del Albergue Temporal para las Mujeres Víctimas de la Violencia Intrafamiliar. Obviamente con ellas no se están cubriendo a todos los estratos que podríamos considerar vulnerables. Queda aún mucho trabajo por desempeñar para construir una nación cuyo proyecto de vida sea incluyente.
6. El trabajo desempeñado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es palpable, y trata de atacar los problemas más visibles. En esta vertiente destaca la Reforma al Artículo 98 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal que tiende hacia instancias que permitan la permanencia, durante periodos vacacionales, a los hijos de mujeres infractoras; sin embargo, la medida puede optimizarse mediante el establecimiento de programas de monitoreo de las actitudes asumidas por los involucrados, con el fin de detectar posibles desviaciones conductuales, y estar en la posibilidad de efectuar las correcciones pertinentes en la práctica.

7. La propuesta para reglamentar la prostitución, es una aceptación de que existen rezagos que la sociedad ha etiquetado como irresolubles; la búsqueda de trato humano es loable. Pero se requiere de medidas que integren a esta población en fuentes de trabajo lícitas que le permitan desempeñar un rol social incluyente.
8. Una vez que el delito es cometido, la víctima queda inserta en una situación de desamparo, en tanto no se obtengan las resoluciones judiciales que rearsan el daño. Durante este lapso la tarea del servicio público es difícil, por ello el establecimiento del Centro de Atención a Víctimas de Delito representa una medida muy atinada para lograr que de algún modo se palien los efectos, no sólo del delito cometido sino de posibles secuelas de trastornos sicofísicos que incidan negativamente en el desarrollo de sus actividades, o que conlleven a cuadros postraumáticos por la falta del sentido de solidaridad.

• **Recomendaciones**

Los Derechos Humanos son inherentes al hombre, por lo menos desde que interactúa en grupo. Sin embargo el respeto hacia ellos desafortunadamente no constituye un hecho, esto implica necesariamente que previamente sean reconocidos y normados, tarea que corresponde a cada Estado en particular.

1. La Administración Pública es el medio a través del cual el Estado garantiza el respeto a los Derechos Humanos, pero cuando estos se violentan a una persona o grupo de personas, es necesario la instrumentación de alternativas que controlen y eviten dichas acciones; para lo cual, la creación de órganos que protejan los Derechos Humanos (llámense gubernamentales o no gubernamentales) se justifica; sin embargo con ello no se ataca de fondo el problema; al respecto consideramos que es de mayor importancia la revisión y

corrección de las desviaciones que se presentan en la gestión de la propia Administración Pública y sus ejecutores, con el objeto de prevenir o evitar la comisión de actos violatorios en contra de los derechos humanos.

2. Es necesario que en el respeto a los derechos humanos se actúe con mayor fuerza, dado que a la fecha la única alternativa existente para la Comisión de Derechos Humanos es la recomendación, la cual en caso de no cumplirse sólo tiene como sanción la publicación del incumplimiento; ante ello es necesario instrumentar medidas de seguimiento que lleguen hasta la verificación de la imposición de sanciones.
3. Es necesario fortalecer la cultura de los Derechos Humanos en el Distrito Federal mediante medidas tales como la integración de un banco de información que contenga los datos relevantes de los Servidores Públicos adscritos a las diversas corporaciones de procuración y administración de justicia.
4. Es necesario que en cada Delegación Política del Distrito Federal, misma que constituye el punto mas cercano entre el ciudadano y sus autoridades, exista un órgano encargado de recoger y tramitar ante la C.D.H.D.F. las quejas que con respecto a violaciones de derechos humanos se presentan.
5. La sociedad defeña requiere de organos direccionados a la prestación de asesoría jurídica, los cuales bien pueden crearse adscritos a la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Es necesario apuntar que, a pesar de los logros obtenidos por la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal, existen críticas a su actuación, direccionadas a la supuesta protección de delincuentes; es necesario que al respecto se considere que la igualdad de condiciones que debe privar en la población, conduce a que la actividad en la Comisión no aplique exclusiones que, posteriormente se vayan ahondando hasta constituir una institución destinada a la discriminación subjetiva. Lo medular del problema radica en la aplicación imparcial de la legislación que conforma nuestro Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio. **Las Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral.** Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.
- Aguilar Cuevas, Magdalena. **Manual de Capacitación Derechos Humanos Enseñanza-Aprendizaje, Formación,** Colección Manuales, 1ª Edición, México, 1991, N° 6.
- Aguilar Valenzuela, Ruben. **Sociedad Civil Análisis y Debates. Perfiles de la Sociedad Civil en México,** N°1, Vol. 2., México, 1997.
- Bidart Campos, Germán J. **Teoría General de los Derechos Humanos,** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales No. 120, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- Carrillo Flores, Antonio. "Que son los derechos del Hombre", en **Clásicos mexicanos de los derechos humanos,** Tomo I, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
- Constantino D., Tsatsos. **La filosofía social de los antiguos griegos,** México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Díaz Müller, Luis. **Manual de derechos humanos,** México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- Fauré, Christine. **Las declaraciones de los derechos del hombre en 1789.** México, Coedición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Friederici, Georg. **El carácter del descubrimiento y de la conquista de América,** México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987.
- García Ruiz, Alfonso. **Ideario de Hidalgo,** México, ENCA, 1992.
- Hobbes, Thomas. **Leviatán,** Tomo I y II, México, Ediciones Gernika, 1994.
- Lafer, Celso. **La reconstrucción de los derechos humanos,** México, Fondo de Cultura Económica. 1991.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**, México, Ediciones Gernika, 1995.
- Madrazo Cuellar, Jorge. **El Ombudsman Criollo**, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.
- Martínez de Murgía, Beatriz (Coord). **Las comisiones de derechos humanos: mitos y realidades**, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1997.
- Matute, Alvaro. "México en el siglo XIX, en **Antología de fuentes e interpretaciones históricas**, Lecturas Universitarias N° 12, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- Mues, Laura. "El problema de la fundamentación de los derechos humanos", en **Cuadernos de Trabajo**, No. 3, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.
- Navarrete M., Tarciso (et. al.) **Los derechos humanos al alcance de todos**, México, Editorial Diana, 1992.
- Nikken, Pedro. **El concepto de los derechos humanos**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**, México, Editorial Porrúa, 1990.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.). **Textos clásicos mexicanos en derechos humanos de la Conquista a la Independencia**, N° 4, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- Ruiz Jiménez, Francisco Javier. **Derechos Humanos: una garantía constitucional para todos**, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1997.
- Ruiz Rodríguez, Virgilio. **Legislación de derechos humanos a partir de 1945**, México, Universidad Iberoamericana, 1995.
- Salazar Mallén, Rubén. **Desarrollo histórico del pensamiento político**, Tomo I, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios 15, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

- Silva Herzog, Jesús. **Historia del pensamiento económico-social de la antigüedad al Siglo XVI**, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Touchard, Jean. **Historia de las ideas políticas**. México, REIMEXICO, 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

Hemerografía

- Baltazar, Elia. "Iztapalapa, ciudad de ciegos por el hampa", en periódico **La Jornada**, México, 17 de mayo de 1999.
- Concha, Miguel. "Declaración Universal de los Derechos del Hombre", en Periódico **La Jornada**, México, 9 de diciembre de 1989.
- Elizalde, Triunfo. "Necesario equilibrar los derechos inculpados y victimas: CNDH" **La Jornada**, 20 de julio de 1997.
- Jardí, Teresa. "La batalla por los Derechos Humanos", **La Jornada**, 4 de febrero de 1992.

Revistas

- González Sarabia, Antonio. "La administración pública", en **Revista de Administración Pública**, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- Nettel, Patricia. Encuentro o sujección del Nuevo Mundo, N° 86, México, **Revista Semanal de la Jornada** N° 86, 1991.

Legislación

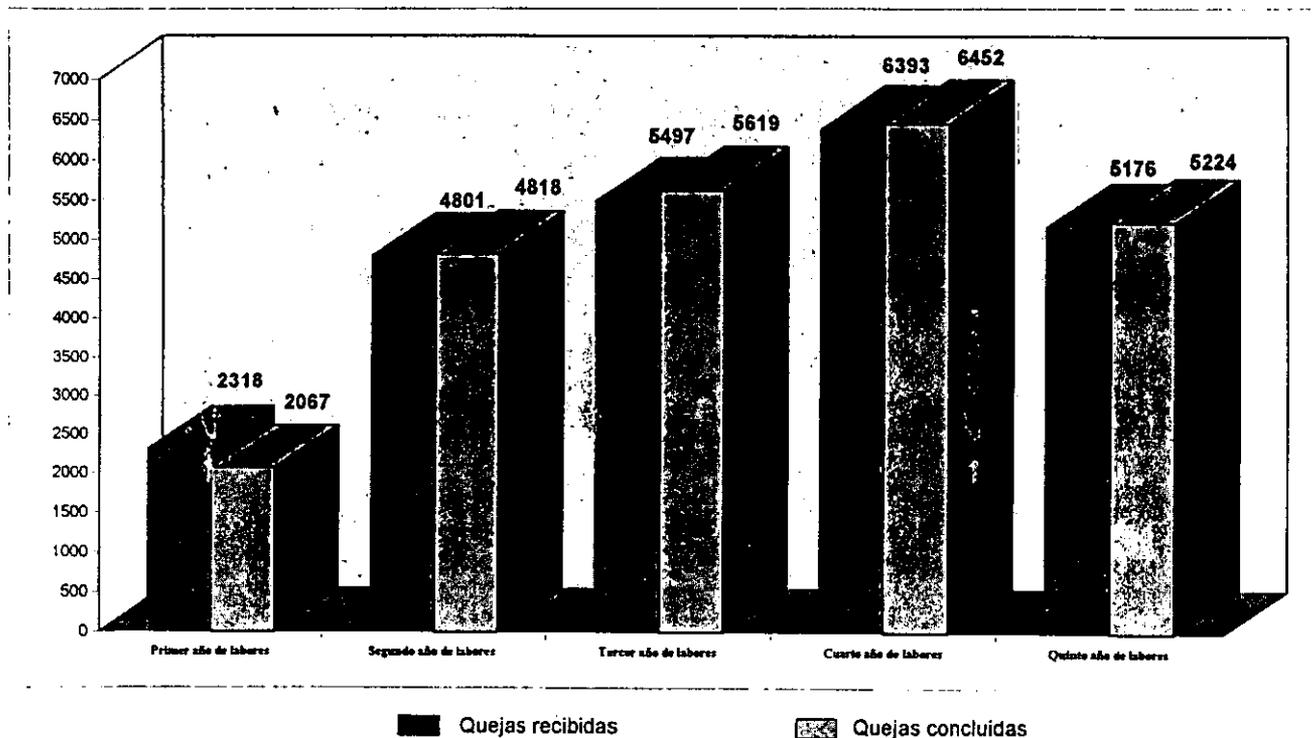
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Edición del Instituto Federal Electoral, 1994.
- **Legislación sobre Derechos Humanos,** México, Editorial Porrúa, 2a. edición, 1994.

Documentos Oficiales

- **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primer Informe Anual, Octubre de 1993/septiembre 1994,** México, 1994.
- **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Segundo Informe Anual, Octubre de 1994/septiembre 1995,** México, 1995.
- **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Tercer Informe Anual, Octubre de 1995/septiembre 1996,** México, 1996.
- **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Cuarto Informe Anual, Octubre de 1996/septiembre 1997,** México, 1997.
- **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Quinto Informe Anual, Octubre de 1997/septiembre 1998,** México, 1998.
- **Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos N° 91,** México, febrero 1998.
- **García Ramírez, Sergio.** "La convergencia ante las organizaciones no gubernamentales y las instituciones estatales de protección a los derechos humanos", Ponencia presentada en **El Foro Nacional Sobre Derechos Humanos,** México, 8 de diciembre de 1997.
- **Gutiérrez Barrios, Fernando.** **Discurso pronunciado durante la inauguración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,** Versión Estenográfica, México, 6 de junio de 1990.

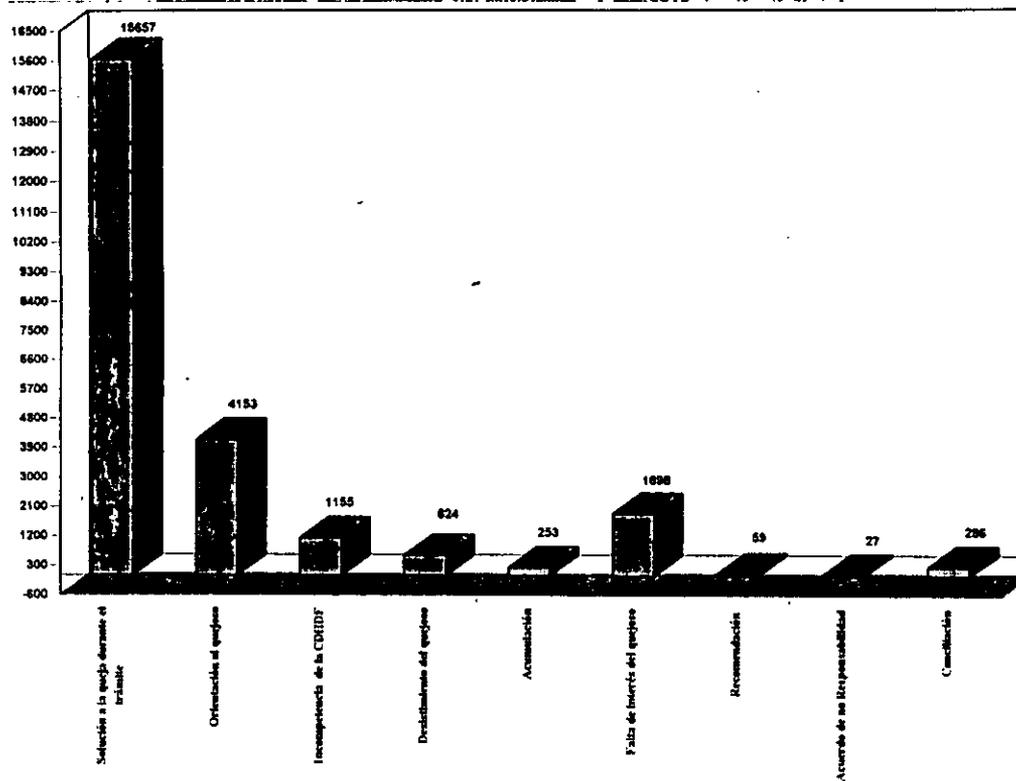
ANEXO 1

RECEPCIÓN Y CONCLUSIÓN DE QUEJAS POR EJERCICIO ANUAL Octubre de 1993 a Septiembre de 1998.



Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Quinto Informe Anual. Octubre de 1997/ Septiembre de 1998.

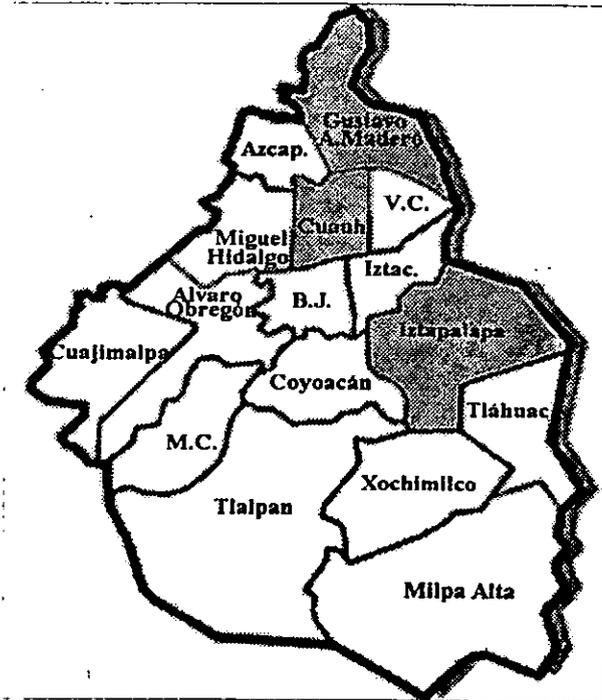
ANEXO 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS CONCEPTOS DE CONCLUSIÓN DE LAS QUEJAS PRESENTADAS
Octubre de 1993 a Septiembre de 1998



Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Quinto Informe Anual. Octubre de 1997/ Septiembre de 1998.

ANEXO 3

Violaciones a derechos humanos por delegación política (Octubre 1993 a Septiembre 1998)



TOTAL DE QUEJAS RECIBIDAS POR DELEGACIÓN

Cuauhtémoc	7.755	32%
Iztapalapa	3.721	14%
G. A. Madero	3.238	13%
V. Carranza	1.334	6%
B. Juárez	1.331	6%
Xochimilco	1.253	5%
Coyoacán	1.013	
M. Hidalgo	968	
A. Obregón	914	
Tlalpan	709	
Azacapatzalco	624	
Iztacalco	569	
Tláhuac	287	
M. Contreras	261	
Cuajimalpa	161	
Milpa Alta	49	
Total	24.185	

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Quinto Informe Anual.
Octubre de 1997/ Septiembre de 1998

ANEXO 4

AUTORIDADES SEÑALADAS POR LOS QUEJOSOS COMO PRESUNTAS RESPONSABLES DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	729
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	7,397
Gobierno del Distrito Federal	7,207
<hr/>	
TOTAL	15,333

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Quinto Informe Anual. Octubre de 1997/Septiembre de 1998.

ANEXO 5

SANCIONES IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Amonestación	174
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	22
Gobierno del Distrito Federal	242
Ejercicio de acción penal	162
Inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público	129
Inicio de averiguación previa	74
Multa	10
Pena privativa de libertad por resolución judicial	20
Sanción económica	3
Suspensión	480

ANEXO 6

INCIDENCIA POR TIPO DE VIOLACIONES

TIPO DE VIOLACIONES	N° DE INCIDENCIAS
Ejercicio indebido del servicio público	3 114
Dilación en la procuración de justicia	2 275
Lesiones	1 531
Irregular integración de la averiguación previa	1 512
Detención arbitraria	1 270
Violación a los derechos de los reclusos	1 245
Negativa de acceso al servicio público	1 146
Robo	1 016
Negativa al derecho de petición	886
Cohecho	642