

224
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL
DISTRITO FEDERAL, SU FUNCION SOCIAL"**

SEMINARIO: SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS ERNESTO GONZALEZ HUERTA**



ASESOR: DR. CARLOS QUINTANA ROLDAN

NOVIEMBRE DE 1986.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de
México

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/50/96

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho GONZALEZ HUERTA CARLOS ERNESTO, solicitó inscripción en este M. Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado:

" LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, SU FUNCION SOCIAL ", asignándose como asesor de la tesis al DR. CARLOS QUINTANA ROLDAN.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, despues de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi mas alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universidad, D.F., a 15 de octubre de 1996.

LIC. PABLO ROBERTO ALONSO GONZALEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO

merg'

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO, D. F.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., a 25 de septiembre de 1988.

LIC. ROBERTO ALMAZAN ALANS
Director del Seminario de Sociología
Facultad de Derecho
Presente.

Estimado señor Director:

Me permito hacer llegar a usted el trabajo de tesis denominado "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, su función social" que ha venido realizando bajo mi dirección el pasante Carlos Ernesto González Huerta, de acuerdo a la autorización otorgada por el Seminario.

Estimo que esta investigación se encuentre debidamente concluida, integrándose por cuatro capítulos a más de conclusiones y bibliografía. El compañero González Huerta lleva a cabo en su trabajo un adecuado análisis de la integración, funciones y actuación de la Comisión de Derechos Humanos de la capital de la República, especialmente destacando la función social que cumple esa institución en el ámbito de esta ciudad.

Por otra parte, estimo también que la bibliografía y citas de diversas obras que se han consultado como base del análisis documental, son adecuadas al tema tratado.

Por lo anterior pongo a su consideración este trabajo de tesis para que, de estimarlo usted procedente, se autorice al pasante González Huerta a proseguir con sus trámites recepcionales.

Sin otra particular, le reitero la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente


Dr. Carlos Ernesto González Huerta
Pasante de la Facultad de Derecho

c.c.p. - C. Carlos Ernesto González Huerta - Para su conocimiento.

Para mi Padre Gaston y mi
Madre Rosi. Con gusto, así
como a: Cota, Mariana y
Oscar.

Con afecto a mis Tios, Primos,
Abuelos.

A mis Amigos por su
confianza.



ÍNDICE	1
---------------	----------

INTRODUCCIÓN	4
---------------------	----------

CAPÍTULO I

Antecedentes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

1.1. La Figura del OMBUDSMAN en el Mundo	7
1.1.1. El Estado Social Gestor del OMBUDSMAN.	7
1.1.2. Evolución Histórica del concepto de Derechos Humanos.	8
1.1.3. Orígenes Históricos del OMBUDSMAN.	15
1.1.4. El OMBUDSMAN Ejecutivo y el OMBUDSMAN Parlamentario.	15
1.2. El OMBUDSMAN en México.	17
1.2.1. Los Derechos Humanos a través del Constitucionalismo Mexicano.	17
1.2.2. Antecedentes del OMBUDSMAN en México.	21
1.2.3. El OMBUDSMAN Nacional.	25
1.3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, su experiencia.	26
1.3.1. Como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación .	26
1.3.2. La Comisión Nacional como órgano descentralizado.	29
1.3.3. Experiencia y resultados de la Comisión Nacional.	31
1.4. Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, su experiencia.	33
1.4.1. Organización del Sistema no Jurisdiccional de Protección a Derechos Humanos.	33
1.4.2. Mecanismo de Cooperación.	36
1.4.3. Retos y perspectivas de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.	37

CAPÍTULO II.**La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.**

2.1.	Fundamento Constitucional. Artículo 102 Apartado B	39
2.1.1.	Orígenes del Artículo 102. Constitucional.	39
2.1.2.	Decreto Apartado B Artículo 102, Constitucional.	40
2.1.3.	Exposición de motivos, análisis.	41
2.2.	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	43
2.2.1.	Análisis de la Ley de la Comisión del Distrito Federal.	43
2.3.	Reglamento Interno.	53
2.3.1.	Exposición de Motivos	53
2.3.2.	Reseña del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	55
2.3.3.	Reacciones en torno al surgimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la comunidad capitalina.	61

CAPÍTULO III.**Ámbito de Competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.**

3.1.	El Distrito Federal, su organización Política y Jurídica.	65
3.1.1.	Reseña Histórica de la Ciudad de México.	65
3.1.2.	Estructura Político- Jurídica del Distrito Federal.	71
3.1.3.	Problemática General del Distrito Federal.	79
3.2.	La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su relación con las distintas Instituciones del Distrito Federal en el ámbito de sus Funciones.	87
3.2.1.	La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su relación con la Administración Pública del Distrito Federal.	88
3.2.2.	La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su relación con el órgano de Procuración de Justicia del Distrito Federal (P.G.J.D.F.).	89
3.2.3.	La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su relación con el órgano de impartición de justicia del Distrito Federal (T.S.J.D.F.).	92

3.2.4. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su relación procesal con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	94
3.3. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y los Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos.	95
3.3.1. Qué es una ONG.	95
3.3.2. Las ONG's, su función actual.	98
3.3.3. Las ONG's y los Derechos Humanos.	99
3.3.4. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su relación con las ONG's.	103

CAPÍTULO IV.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su participación en la vida social, política y jurídica del Distrito Federal

4.1. Su Función Social.	110
4.1.1. Concepto de Función Social.	110
4.1.2. Su Función Social en el Ámbito Práctico.	111
4.2. Su Función Política.	121
4.2.1. Concepto de Función Política.	121
4.2.2. Su Función Política en el Ámbito Práctico.	122
4.3. Su Función Jurídica.	125
4.3.1. Concepto de Función Jurídica.	125
4.3.2. Su Función Jurídica en el Ámbito Práctico.	127

CONCLUSIONES.	131
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	137
----------------------	-----



La historia de la humanidad está llena de ejemplos de cómo los más fuertes o quienes detentan el poder han abusado de los más débiles; de ahí también hay numerosos ejemplos de cómo los débiles se han tratado de defender de estos excesos y esto ha sido por medio de instrumentos legales, es decir, siempre se ha esgrimido la fuerza del derecho y la justicia como escudo, pero a pesar de esta defensa, en la realidad los resultados han sido desalentadores.

Uno de estos esfuerzos ha sido la creación de una figura jurídica conocida como OMBUDSMAN (Defensor del Pueblo), este OMBUDSMAN fue creado hace más de 150 años en los países nórdicos, de manera precisa Suecia. Su trabajo y efectividad fueron los elementos fundamentales para que esta figura se expandiera a lo largo y ancho del mundo. Los primeros países que lo asimilaron a su sistema jurídico fueron los países de la región, de ahí pasó al resto de Europa a la comunidad del Commonwealth y por último España y Portugal.

En América Latina el surgimiento ha sido muy tardío. En los 70's comenzaron los primeros estudios teóricos-doctrinales de esta figura.

México tuvo antecedentes muy remotos del OMBUDSMAN en la procuraduría de los pobres que instauró don Ponciano Arriaga a finales del siglo XIX, pero no fue sino hasta la década de los 80's en este siglo XX que en el interior de la República surgieron organismos con funciones similares a las que desarrolla un OMBUDSMAN, ejemplos, la Procuraduría de Vecinos de Colima en 1983, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León de 1979, la Defensoría de los Derechos Universitarios en la UNAM en 1985. Estos intentos más que producir efectos reales mostraron una buena voluntad por parte de sus creadores; pero México más que buenos deseos requería de acciones que en los hechos se demostraran los resultados.

Debido a factores de tipo histórico exacerbados con elementos coyunturales México presentaba un serio problema de violaciones en materia de Derechos Humanos. Con el inicio del sexenio del presidente Salinas de Gortari la situación se había vuelto muy delicada. Era tiempo de tomar decisiones y gracias a la aportación de distinguidos juristas mexicanos que habían estudiado la posibilidad de incorporar al OMBUDSMAN a nuestro sistema jurídico, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos que como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación se encargaría de dirigir la Política Nacional en materia de respeto y protección a los Derechos Humanos de los habitantes del país.

El primer **OMBUDSMAN** Nacional por medio de un procedimiento ágil y flexible se encarga de investigar quejas por hechos que puedan constituir una violación a los derechos humanos que, en caso de comprobarse, dará lugar a que se emita una recomendación no vinculatoria pero sí con fuerza moral y política que la sustenten.

Los resultados de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fueron considerados de alentadores, lo que llevó a replantear esta institución en cuanto a su naturaleza y a su vigencia en el orden jurídico mexicano. En este tenor se procedió a reformar la Constitución Política Mexicana para insertar la figura del **OMBUDSMAN** con el fin de darle rango constitucional a la defensa de los derechos humanos y junto con esto se le dio a la Comisión una nueva naturaleza jurídica como órgano descentralizado, lo anterior para garantizar su autonomía frente a otros órganos del estado.

La citada reforma constitucional al Artículo 102 con la adición de un apartado B de fecha 27-Enero-92, vino asimismo a establecer el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos más grandes del mundo, cada entidad de la República debía contar con su propio organismo público de Derechos Humanos.

El Distrito Federal como entidad de la República también debía establecer su propio organismo de este tipo.

El 22 de junio de 1993 se publica la ley de la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal.

La Comisión del Distrito Federal como el **OMBUDSMAN** capitalino debe realizar las funciones propias de esta figura, sin embargo existen otros elementos y factores que rodean a la institución y que obligan a adecuar la actividad del organismo a las necesidades propias del Distrito Federal. Estos factores a los que nos referimos lo constituyen los conflictos propios de un megalópolis.

La Ciudad de México se encuentra ubicada entre las tres más grandes del mundo en cuanto a población, contando con una problemática muy peculiar. Partiendo de esto se puede entender que en las grandes urbes un conflicto no se limita a una o dos personas sino que generalmente el número de afectados es indeterminados.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cumple en razón de lo ya expuesto una función social, debido a que su trabajo es gratuito hacia la comunidad, por lo que no existe distinción de ninguna clase y un asunto es tan importante como cualquier otro.

Asimismo la Comisión cumple su función social de una manera más específica al poder atender problemas de carácter general por medio de recomendaciones o propuestas para mejorar un servicio o práctica administrativa viciada.

La Comisión del Distrito Federal también cumple con una función política que se manifiesta a través de la toma de decisiones en materia de derechos humanos, decisiones que no pueden formalmente ser modificadas por otra autoridad.

Finalmente la Comisión del Distrito Federal realiza una función jurídica como resultado de su aportación a través de formas: teórica y doctrinalmente; de sus elementos esenciales como figura jurídica originaria de otro sistema legal y de cultura distinta pero que en su valor la hace digna de ser incorporada a nuestro sistema legal mexicano.

De manera práctica la función jurídica de este organismo se da a través de sus recomendaciones, las cuales a pesar de no tener imperio de Ley, su aceptación y cumplimiento producen efectos en el ámbito del derecho de una manera real y concreta.

CAPÍTULO I. DERECHOS HUMANOS DEL OMBUDSMAN

1.1 LA OMBUDSMAN EN EL MUNDO

1.1.1 EL ESTADO SOCIAL GESTOR DEL OMBUDSMAN

A partir de la segunda mitad de este siglo XX, la notoriedad y publicidad de un órgano encargado de proteger los derechos humanos cobró una gran importancia, incluso, lo podríamos llamar una moda, que esperamos no sea sólo eso.

Desde tiempos inmemoriales, el abuso de los más débiles por quien detenta el poder ha sido causa de polémica y discusión tanto por filósofos, políticos, juristas y todo aquel ser pensante. Pero en la vida cotidiana esos excesos se consideraban como un hecho fatal e inevitable. No existiendo un rechazo real a situaciones injustas e incluso inhumanas, no fue sino hasta la Revolución Francesa, que los conceptos de justicia, libertad e igualdad tomaron un significado real y surgió la idea de que no sólo debían existir como palabras, sino que era posible exigir su cumplimiento.

El Estado en su evolución seguía creciendo y sus funciones ya no se limitaron al "dejar hacer, dejar pasar", pues en la práctica se comprobó que el liberalismo a ultranza traía movimientos sociales que replantearon la función del Estado. Es de esta manera como surge el estado interventor, también llamado "Estado social, benefactor, distribuidor, manager"¹ el cual entre sus principales tareas contempla: controlar los factores económicos e intervenir en la producción de bienes y servicios con el fin de poder distribuir la riqueza de una manera más equitativa; para poder llevar a cabo esta tarea se requería de una administración pública fuerte dominante que contara con los suficientes recursos materiales y humanos para poder llevar a cabo su labor.

Esta idea no podía ser puesta en práctica con prontitud y eficiencia, por lo que el Estado se convierte un monstruo de mil cabezas, que gesta en su interior tantos males como los que quiso eliminar. La corrupción, ineptitud y burocratismo se convierten en males endémicos del estado, pero es en el campo de la administración y procuración de justicia donde más se resienten los efectos, siendo los derechos humanos los que primero son puestos a un lado.

¹ FIX ZAMUDIO HÉCTOR. JUSTICIA CONSTITUCIONAL OMBUDSMAN Y DERECHOS HUMANOS. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. MÉXICO, 1993. PP. 201-202.

Este modelo de estado social o interventor, está siendo sujeto de una revisión, incluso hay quien habla de su desaparición, lo cual se pone en duda; se hablaría más bien de un replanteamiento de los mecanismos que emplea este Estado para conseguir sus propósitos.

México, como nación ya comenzó a reflexionar sobre la vigencia de este modelo de estado lo cual ha traído por añadidura otros eventos; la sociedad civil tras sacudirse la pesada carga de un gobierno paternalista comienza a reclamar espacios de participación en la solución de los problemas nacionales, así el tema de los derechos humanos cobra vigencia, exigiéndose su respeto; asimismo se crea un término que pretende dar un nuevo significado al sistema adoptado por el Estado llamándosele Liberalismo Social.

El liberalismo social como modelo económico y político a seguir en teoría pretende recoger lo mejor del Estado interventor; la protección de los más débiles y su reivindicación como justicia social e incorporarlo al neoliberalismo, el cual alienta a la libre empresa, sustento del capitalismo, como única opción para superar los problemas económicos.

Dentro del propósito de modernización, los programas deben formular bases requeridas para obtener el máximo de rendimiento con los recursos utilizados; incrementar la participación de la sociedad; para permitir y alentar en los casos permitidos por la ley la inversión y la actividad de los particulares; simplificar regulaciones y eliminar las innecesarias y asegurar el uso racional de los recursos escasos.¹

En principio se podría establecer que el liberalismo social pretende cumplir las promesas de justicia sin menoscabo de los derechos humanos. "Ahora no se pueda permitir y poner como pretexto que en nombre del interés de las mayorías que está sobre cualquier interés particular, se violen derechos humanos".

Hay que considerar que el movimiento actual en favor de los derechos humanos tuvo su razón de ser en muchos de los desvíos que ocasiona un estado con una administración pública demasiado grande, pero también en el caso de estas mismas sociedades existió la sensibilidad para comprender el problema y su magnitud. La creación de órganos del Estado para proteger derechos humanos sólo es posible en la democracia, no en su sentido electoral sino de flexibilidad y de capacidad de escuchar el sentir de la sociedad.

Suena paradójico pero el *Ombudsman* surgió en naciones con un régimen tradicionalmente monárquico, ahora sujeto a un férreo control parlamentario y bajo un modelo de estado semejante al Estado Social de Derecho.

¹ SERRA ROJAS ANDRÉS. TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA MÉXICO 1991. P. 629

1.1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

El concepto que se tiene acerca de lo que son los derechos humanos, así como su forma de protegerlos ha variado a lo largo de la historia de la humanidad, dependiendo principalmente del pensamiento filosófico-jurídico que impera en determinada época, cultura o nación. Pudiéndose hablar de dos grandes épocas para los derechos humanos: Época Antigua. En ésta el reconocimiento de los derechos humanos se da en plano enunciativo.

La historia de las declaraciones de derechos humanos, ha sido una interesante evolución de lo particular a lo universal empezando con las mismas formulaciones contingentes, relativas a grupos específicos de ciudadanos, con el carácter de privilegios o concesiones excepcionales. Adoptando después formas más amplias, en las que están comprometidos los ciudadanos de un estado y culminando, finalmente las declaraciones universales a favor de los hombres en cuanto a tales vinculadas a la única idea de la humanidad.

Con el cristianismo el concepto del hombre así como su valor son redimensionados. El cristianismo, a través de sus diversas etapas patristica y escolástica, plantea de esta forma un problema absolutamente desconocido al mundo clásico que no llamó de la individualidad (ya que bien o mal el principium individuationis, está presente en Aristóteles), sino de la subjetividad moral o de la dignidad moral del hombre en cuanto a persona, de la intuición cristiana del hombre hijo de su hacedor recuperado de la luz de la gracia a través de la conciencia, deriva y hace toda conquista que reivindique su autonomía ética todo derecho que se le pueda atribuir.¹

Surge así el llamado derecho natural, el cual es propio del hombre por el solo hecho de existir independiente de cualquier otra condición social y política, esta concepción fue la que durante la mencionada época así como el medievo dominó y formó los escasos medios de defensa que tenía el hombre contra la autoridad.

Al final de la Edad Media surge una época llamada del "Renacimiento", donde se da fin al oscurantismo y el hombre ocupa su lugar que le corresponde en el universo, dándose a la vez un resurgir de las artes, cultura y ciencia.

Época Moderna: Esta etapa se da a partir de las ideas del renacimiento, el ser humano en su individualidad sería la medida de todas las cosas y ni el mismo estado podía limitar la actividad de éste, ésto condujo a un antagonismo entre hombre y estado, siendo el cobijo de esta situación que surge el concepto clásico de derechos humanos el cual formó parte de las ideas de la ilustración, para más adelante influir en la Constitución Norteamericana de 1776 y la Constitución Francesa de 1789.

A partir de este momento el reconocimiento a los derechos humanos se dará a través de las constituciones políticas de los estados, inaugurándose una nueva etapa en la protección de los mencionados derechos, que subsiste hasta nuestros días.

¹ CASTAN TOBEÑAS JOSÉ. LOS DERECHOS DEL HOMBRE. EDITORIAL REUS. S.A. MADRID 1992. P. 59.

De manera simultánea se consolida el estado liberal, cuya esencia radica en la libre empresa como célula fundamental del capitalismo, ideología que se complementa con la individualidad exacerbada de los derechos humanos en su sentido clásico.

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHOS Y LOS DERECHOS HUMANOS.

El Estado Liberal clásico surgido en el Siglo XVII, había generado en su interior un cúmulo de contradicciones, siendo principalmente el hecho de que la riqueza generada por los trabajadores se concentraba en unas cuantas manos, quedando grandes masas de población en la pobreza.

En aquellas naciones donde existía una mayor desigualdad, se generaron movimientos sociales que culminaron en luchas armadas, con el fin de cambiar de raíz la injusta realidad, siendo los más representativos movimientos de este tipo: la Revolución Mexicana de 1910 y la Rusa de 1917.

Si bien, en la mayoría de las naciones no hubo ese tipo de movimientos, lo cierto es que sí existieron profundas crisis políticas y económicas, generadas por la mencionada desigualdad social, propiciadas por un estado liberal.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial se crean los llamados Tratados de Versalles, siendo para muchos investigadores como la fecha a partir de la cual surge el llamado Estado Social de Derecho o de Bienestar, como opción para superar los desvíos del Estado Liberal.

Elias Díaz, sostiene que el Estado Social de Derecho es una realidad surgida tras la Primera Guerra Mundial y que éste se caracteriza por la institucionalización jurídica política de la democracia social y el capitalismo moderno que permite compatibilizar el neocapitalismo con un estado intervencionista productor de bienes y servicios.⁴

Sobre esta misma idea, "El Estado Social de Derecho", debe concebirse como fórmula que a través de una revisión y reajuste del sistema, evite los defectos del estado abstencionista liberal y sobre todo del individualismo que le servía de base, postulando a su vez planteamientos de carácter social que en parte quedan perfectamente diferenciados de cualquier otro sistema cercano a los totalitarismos fascistas.⁵

El Estado Social de derecho cual es obvio advertirlo, continúa constituyéndose como auténtico estado de derecho y que influida por estas ideas de corte social, muchas naciones incorporan a sus constituciones estas demandas, lo cual da lugar a un nuevo derecho, al que se le conoce como Derecho Social; el ejemplo más notable se encuentra en la Constitución Alemana de Weimar.

⁴ *IBIDEM* P. 134.

⁵ DE BUEN LOZANO NÉSTOR. RAZÓN DE ESTADO Y JUSTICIA SOCIAL. EDITORIAL POBURÍA. MÉXICO (199). P.193

Posteriormente la gran depresión norteamericana de los años XX y más adelante la Segunda Guerra Mundial, consolidan el nuevo Estado Social de Derecho, el cual busca superar la desigualdad social por medio de su incidencia en los medios económicos de producción, completando esto con la elaboración de un sistema integral de seguridad social.

"La teoría Keynesiana, intentaba paliar los efectos de la depresión, actuando sobre la demanda a través del estado, así pues la expansión de los programas de bienestar desde arriba, se justificaban no sólo con el fin de acudir a las necesidades más primarias de la población sino también como política para regular el consumo, esta política socioeconómica con diferentes matices, fue llevada a cabo en buena parte de los países Europeos, tanto por los partidos políticos de izquierda como de derecha, y sus más vivos defensores fueron los Socialdemócratas⁶."

Es muy importante dejar claro que el Estado Social de Derecho interviene en la economía mas no la estatiza, como ocurre en las naciones que forman parte de la comunidad socialista.

Si la política social se describe a veces como socialista, es únicamente en razón de una etimología popular que se funda en una mala interpretación del segundo término de la expresión, la política social es históricamente lo opuesto al socialismo, aparece como un medio de combatir el socialismo atenuando determinados excesos.⁷

Con el Estado Social de Derecho se politiza la economía, pero a su vez el sistema jurídico se transforma y surge lo que se conoce en la teoría como Derecho Social.

Cuando los estados incorporan a sus constituciones los fundamentos del sistema de bienestar social, necesariamente se transforma el orden jurídico que rige, surgiendo lo que la teoría llama el Derecho Social o de la Segunda Generación.

"La socialización del Derecho, se ha significado por la renovación de los principios que regían las disciplinas jurídicas tradicionales, con el injerto de nuevos elementos de justicia social, como ocurrió con los ordenamientos civil, comercial, administrativo, e inclusive constitucional, en los cuales se advirtió la intervención decidida de las autoridades para proteger los sectores marginados y para lograr a través de la tutela jurídica una verdadera igualdad.

Por otra parte se bosquejaron los principios de sectores jurídicos totalmente nuevos que han recibido el nombre bastante discutido pero muy gráfico de Derecho Social, que comprende la regulación de las instituciones laborales, de seguridad social, agrarias, y económicas, construidas bajo el criterio fundamental de la tutela de los débiles económica, social y culturalmente, frente al poderío de los empresarios, los terratenientes y las grandes empresas, inclusive las de carácter transnacional".⁸

⁶ FRED JOSEF. TIBOLLA SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR. EDITORIAL SIGLO XXI. MADRID 1980. P.9.

⁷ EL ESTADO PROTECTOR EN CRISIS. INFORME OCDE. ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO. MADRID 1981. P. 27-28.

⁸ FERNANDEZ ZAMUDIO HÉCTOR. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS. ESTUDIOS COMPARATIVOS. EDITORIAL COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. MÉXICO 1981. P.40.

De esta forma los derechos sociales son para el estado social de derecho, lo que los derechos humanos para el estado liberal clásico, en la lógica de lo siguiente: El estado liberal requiere de un derecho que garantice la subsistencia de los principios que lo sustentan como es la individualidad y libertad, necesarios para el surgimiento y desarrollo de la libre empresa, célula de la economía de mercado. Con el derecho social se busca anteponer el bienestar de las mayorías, integradas por los desposeídos, sobre el interés de unos cuantos o por razones meramente comerciales.

La forma de tutelar los derechos humanos en el estado social de derecho, no difiere mucho de la forma de hacerlo en un estado liberal, esto es, que la incorporación de derechos de interés colectivo a un estado, no significa la eliminación de los derechos humanos sino más bien a su forma de integrarlos a un sistema político, económico y social más plural, cada nación en particular resuelve este conflicto de acuerdo a sus necesidades presentes y futuras así como a su identidad.

DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES EN MÉXICO.

El estado surgido de la Revolución Mexicana de 1910, fue hasta hace poco tiempo de sentido nacionalista y con características propias que lo acercaban al modelo conocido como Estado Social de Derecho, siendo la Constitución política de Febrero de 1917 la que en esencia recoge los anhelos de justicia social y nacionalismo, dándoles concreción a través de varios preceptos entre los que sobresalen los Art. 3, 27 y 123 de nuestra Carta Magna.

"Ésta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal, que tuvo y tiene consecuencias prácticas, hasta entonces el derecho constitucional y las constituciones eran estrictamente políticas; es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones a partir de la Constitución Mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las constituciones para abrir la era del constitucionalismo social y asegurar el máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales".⁹

El constitucionalismo social trae a su vez un nuevo sistema jurídico encaminado a la tutela de las personas, ya no como un individuo aislado, sino ahora como miembro de una sociedad en la que es corresponsable de la situación económica, cultural y social de los miembros menos afortunados de la sociedad.

⁹ CARMIZO JORGE. DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN. EDITORIAL COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. MÉXICO 1993. P.35.

La necesidad de llevar a la práctica los ideales contenidos en la Constitución de 1917, requirió de la existencia de una enorme administración pública, integrada por diversas figuras como: órganos centrales, desconcentrados y organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, sin embargo este crecimiento desmesurado trajo otra serie de inconvenientes que al paso de los años se fueron complicando como corrupción, ineficiencia y sobre todo, lo más preocupante, se creó la existencia de una administración pública violadora de derechos humanos, los ejemplos de lo señalado anteriormente fueron palpables y más reales en gobiernos de corte populista.

"Este intervencionismo cada vez más amplio y vigoroso en las distintas actividades de la sociedad pluralista contemporánea se realiza a través de la organización técnica con la cual cuenta el estado moderno para obtener estos objetivos de justicia social, es decir, la administración pública, que por la multiplicidad de todas las tareas que debe realizar, adopta formas muy complejas de organización, este crecimiento desmesurable de la administración contemporánea, si bien, por un lado beneficia a los diversos sectores sociales especialmente a aquellos que se encuentran en una situación menos favorable, en contrapartida también afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, al restringir la esfera de libertad de los gobernados, en virtud de que los mismos se encuentran sujetos en un número cada vez mayor de sus actividades, en licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo".¹⁰

Al final de cuentas la abultada administración pública mexicana creada expreso para cumplir los compromisos sociales del estado con los más pobres, resultó que era incapaz de cumplir su cometido y al mismo tiempo tampoco respetaba los derechos humanos, postergados en pos de una justicia social.

En los tiempos actuales el Estado Mexicano debido a factores tanto internos como externos se encuentra en una acelerada transformación de sus viejas estructuras sociales, políticas y económicas heredadas de la revolución, como son:

1. **Factores Internos:** Una crisis financiera de carácter endémico, la existencia de una costosa burocracia y sobre todo el descrédito de un estado calificado de dictatorial. En resumen la necesidad de democracia acorde con los tiempos actuales de una sociedad cada vez más plural y educada.

2. **Factores Externos:** El retorno de las ideologías neoliberales, la globalización de la economía con la consecuente formación de bloques económicos y una comunidad internacional preocupada por los derechos humanos, sociales y políticos de todos los habitantes del planeta.

¹⁰ FLIX ZAMUDIO HÉCTOR. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS ESTUDIOS COMPARATIVOS. OB. CIT. P.81.

En los anteriores factores se debe considerar que muchos de ellos están o dependen entre sí, siendo a veces uno consecuencia de otro. Pero como es claro la transformación política del Estado Mexicano ha ido a la saga de la economía, perdurando con remiendos pero aún funcionando el sistema de partido de estado, sin embargo la transformación económica hacia un sistema neoliberal se ha llevado con toda celeridad sin reparar en costos sociales.

Este desmantelamiento del Estado Revolucionario cercano al Estado Social de derecho por un estado neoliberal, ha implicado la desaparición y sustitución de las prácticas económicas de carácter intervencionista por una economía de mercado, adoptando este último esquema el seudónimo de liberalismo social y las políticas sociales del estado, han sido cambiadas por un programa de la administración pública conocido como "Solidaridad". Siendo el motor de las transformaciones actuales la economía y no la política, llevando esto último a lo que se conoce como una "Tecnocracia".

"Economistas como Hallek y Fiedman proponen el retorno a las teorías neoclásicas del mercado, esta contraofensiva neoconservadora que de momento centra su atención en los gobiernos de E.U.A. y la Gran Bretaña trata de restablecer las leyes del mercado y la política monetaria para rebajar considerablemente los índices de inflación, reducir el gasto público- a costa de las políticas de bienestar, bajar el interés del capital y los impuestos, para relanzar la iniciativa privada o incentivar la inversión. Se trata de desestatalizar y despolitizar la economía de mercado".¹¹

Al ocurrir lo que estamos presenciando, el derecho sufre también una transformación las necesidades económicas actuales hacen prescindir de los llamados derechos colectivos y se les sacrifica en aras de un eficiente sistema de producción, ocurriendo un fenómeno del que México es testigo, pues a la vez que son relegados los derechos sociales como los derechos laborales, así los derechos humanos cobran nuevos ímpetus surgiendo con gran apoyo los organismos encargados de tutelarlos como sería en este caso la figura del *Ombudsman*, de la cual ya se tenía noticias, y es en el momento de máxima liberalización económica del Estado Mexicano que se le da el realce que tuvo la mencionada figura a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El origen de esto es la necesidad del estado liberal de asegurar por medio del derecho que sus estructuras que le dan sustento sean garantizadas y estas mismas se originan en la llamada economía de mercado o libre empresa, la cual no podría subsistir sin su materia prima que es la inventiva individual, a su vez, producto de la tan ansiada libertad.

Pudiendo concluir que los derechos humanos son al estado liberal, lo que los derechos sociales al estado benefactor, el medio para garantizar su permanencia y ejecución de sus ideas.

¹¹ PICO JOSEP. TEORÍAS SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR. EDITORIAL SIGLO XXI. MADRID 1990. P 10.

1.1.3 ORIGENES HISTÓRICOS DEL OMBUDSMAN

La palabra **Ombudsman**, de origen sueco y sin una traducción literal exacta al castellano, significa el representante o el defensor.

Fue en sus inicios conocido como el "**JUSTITIE KANSLER**" el cual fungía como representante de la corona, se encargaba de supervisar la actuación de las autoridades que existían en las distintas regiones de Suecia. Quien podía formular acusaciones por hechos delictivos.

En su evolución se le conoció como el **canciller de justicia**. Para surgir posteriormente como el **Ombudsman** en la Constitución Sueca de 1809, constitución influida de manera importante, por las ideas liberales emanadas de la Revolución Francesa.

El origen del **Ombudsman** se remonta a más de ciento cincuenta años, en la región de Escandinavia, lugar donde su régimen político lo constituye una monarquía parlamentaria.

Es muy importante señalar que no obstante el régimen político imperante, en el ánimo de la sociedad existe un elevado concepto del hombre, producto de un desarrollo cultural de mucho tiempo atrás.

La evolución del **Ombudsman** ha sido constante, así como su dispersión en todo el mundo, lo cual ha significado que cada nación al incorporarlo a su vida interior lo adapte a sus usos, costumbres y necesidades particulares.

1.1.4 EL OMBUDSMAN EJECUTIVO Y EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO

La doctrina nos señala que un **Ombudsman** es considerado como tal debido a elementos y características propias de esta figura; su competencia, funciones, poder que lo crea, etcétera.

Pero existen una serie de principios homogéneos que los distinguen y son los siguientes:

- I. Su independencia de los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil.
- II. Su autonomía que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente.

- III. La designación de su titular hecha por el parlamento.
- IV. El carácter no vinculatorio o coactivo de sus recomendaciones.
- V. La agilidad, rapidez en la solución de la controversia planteada a su consideración.
- VI. La ausencia de solemnidad y el antiformalismo en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos.
- VII. La obligación de rendir informes periódicos al parlamento sobre el resultado de sus gestiones, trabajos y responsabilidades.
- VIII. La autoridad moral de sus titulares, jerarquía, que asegura entre otras cosas por su no militancia partidista.
- IX. La naturaleza técnica y no política del órgano.

El punto III de esta lista elaborada por el Lic. Madrazo sería aplicable a la naturaleza propia de los primeros **Ombudsmen**, pero en la actualidad naciones con regímenes políticos presidencialistas o con un fuerte poder ejecutivo designan a los titulares de su **Ombudsmen** de otros modos.¹²

Por lo que atendiendo al origen del poder público que los designa se podría suponer la existencia de dos tipos de **Ombudsmen**.

El **Ombudsmen** parlamentario, también conocido como comisionado parlamentario, es aquél cuya designación corre a cargo del parlamento, cámaras o poder legislativo. Dentro de este grupo se encuentran los primeros **Ombudsmen**, siendo los países más representativos los siguientes:

- Suecia y los países escandinavos, como cuna del **Ombudsmen**.
- La Gran Bretaña, los países del Commonwealth. Como naciones recién salidas de una dictadura que inmediatamente adoptan al **Ombudsmen** están: España y Portugal.

EL otro tipo de **OMBUDESMAN** es el que es conocido en la teoría como el **EXECUTIVE OMBUDESMAN**

¹² MADRAZO CUÉLLAR, JORGE. DERECHOS HUMANOS: EL NUEVO ENFOQUE MEXICANO. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO 1993. P. 50

Entre los países más representativos se encuentran los Estados Unidos de Norteamérica, el cual aún no cuenta con un **Ombudsman** nacional, sino con un grupo de estos organismos, dispersos en varias entidades de la Unión, como consecuencia de un fuerte federalismo.

Francia cuenta con el **MEDiateur**, el cual constituye al **Ombudsman**, quien desarrolla su trabajo a la par del Consejo de Ministros como órgano de control de la administración pública.

México, país con acentuado régimen presidencialista, origen de sus muchos males, pero en su deseo de incorporarse al concierto mundial de naciones modernas reestructura su sistema de impartición de justicia, con la creación de un **Ombudsman** nacional.

Los tratadistas refieren la existencia de un método mixto de designación del **Ombudsman** en el que participan dos o más poderes. Teóricamente así ocurre, pero para efectos prácticos generalmente hay un órgano de decisión, que realiza la designación, y un órgano ratificador de las disposiciones tomadas por el otro poder. En este caso la esencia de la institución estará determinada por el poder público creador, que generalmente lo constituye el que tiene mayor fuerza sobre la estructura política del país.

En el caso de México el **Ombudsman** nacional es designado por el titular del ejecutivo federal y ratificado por el Poder Legislativo Federal.

LA EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

1.2.1 LOS DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

México como nación nunca ha contado con una tradición democrática en su sentido clásico, además su nacimiento como Estado Independiente tiene relativamente poco tiempo.

No obstante, el concepto de los derechos humanos ha permeado en la mente de grandes pensadores, cuyas ideas y sentimientos han sido recogidas en las diversas constituciones políticas que han regido al país.

INDEPENDENCIA

Durante la independencia, el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, uno de los iniciadores de ese movimiento, expidió los decretos de Valladolid y Guadalajara, los cuales abollan la esclavitud.

José María Morelos y Pavón, en sus Sentimientos de la Nación que sirviendo de base para la Constitución de Apatzingan de 1814, en su capítulo V, titulado de la igualdad, seguridad, prosperidad y libertad de los ciudadanos, hace una brillante exposición de garantías individuales tales como la Garantía de Audiencia, de Igualdad Jurídica y Libertad de Expresión, etc.

El 4 de octubre de 1824 se expidió la primera Constitución del México Independiente, en la cual no existía un apartado especial sobre derechos humanos, éstos se hallaban dispersos en todo el texto.

A lo largo del siglo XIX, México fue presa de guerras internas, siendo los actores principales, los bandos conservadores o centralistas y los liberales o federalistas, así en el año de 1836, al tomar el poder los conservadores, promulgaron la Constitución Centralista del 1836. En la cual se hace mención de ciertas garantías de los ciudadanos, pero al mismo tiempo restituían el régimen de fueros para el clero y la milicia, así como la creación del supremo poder conservador.

La Constitución de 1824 fue restablecida en 1847, con un capítulo especial de derechos humanos, pero el mayor aporte que se dio fue la institución de las bases del juicio amparo, gracias al voto particular de Don Mariano Otero al Art. 25 del acta de reformas que señala:

"Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso. Sin hacer declaración general de la ley o el acto que lo motive".

Este alegato es llamado como "Fórmula Otero" producto de una fuerte influencia individualista, lo cual convierte al juicio de amparo en un mecanismo de defensa unipersonal contra los abusos del Estado. Este juicio es considerado como la garantía constitucional por excelencia, que en su evolución, ahora contempla cinco funciones que son:

Tutelar la libertad personal, combatir las leyes inconstitucionales, impugnar las sentencias judiciales así como defensa contra los actos y resoluciones de la administración pública activa, y por último para proteger los derechos sociales de los campesinos sujetos al régimen de la Reforma Agraria. Esta última función es conocida en la doctrina como amparo social que en sus principios establece:

I. Reduce las formalidades que se requieren en un juicio común de amparo.

II. El juez que conoce del caso tendrá las siguientes facultades:

- * Podrá de oficio recabar las pruebas que no hayan sido aportadas por promoventes.
- * Puede otorgar la protección de la justicia federal, aún cuando las pruebas aportadas y los elementos expresados en el juicio no hubieran sido los correctos, pero se demuestra que existen violaciones a la constitución y a la ley.
- * El juez podrá negar el desistimiento del amparo cuando considere que existe una manipulación de terceros a los que pueda beneficiar ésto.

Por todo ésto, el juzgador federal toma aspectos de un procurador agrario.

Durante mucho tiempo el amparo constituyó el único medio de defensa eficaz de los derechos humanos contra los abusos de la autoridad, pero ahora enfrenta dos retos que limitan su actuación; el formalismo excesivo lo aleja del alcance de la mayoría de la población que no puede costear un abogado para que lo asista en el trámite de aquél.

La fórmula Otero, se ha constituido en una camisa de fuerza, que no permite al amparo adaptarse a las necesidades de justicia de la época actual, en la que en muchas ocasiones no se puede determinar con precisión en particular está siendo violentado en sus derechos humanos.

Genaro Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero en su obra "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" nos dicen: "se cuestiona, asimismo, la eficacia y vigencia del principio conocido en teoría como la "Fórmula Otero", es decir, la limitación de efectos en la sentencia del amparo, que sólo favorece a aquel que lo ha promovido. Y ha obtenido sentencia favorable pero que en el caso de inconstitucionalidad de las leyes no tiene efectos erga omnes, y resulta entonces que una ley anticonstitucional continúa aplicándose".¹³

¹³ GÓNGORA PIMENTEL GENARO Y ACOSTA ROMERO MIGUEL. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL PORRUA. MÉXICO 1992. P.4.

Más adelante señalan, "El pueblo consideraba que este proceso no es justicia, sino posiblemente una medida diseñada para beneficiar únicamente a aquellos iluminados que tuvieron la idea de impugnar una ley anticonstitucional por la vía de la declaración de anticonstitucionalidad. Pero para la masa del pueblo que no cuenta con esos medios, se seguirá aplicando".¹⁴

El amparo social podría constituir el modelo a seguir en una actualización del amparo en las otras ramas del derecho, especialmente en asuntos de carácter administrativo.

CONSTITUCIÓN DE 1857

El constituyente del 57, tomando como base el modelo constitucional norteamericano, incorporó los tres sistemas de garantía constitucional: el juicio de responsabilidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo.¹⁵

Si bien, ésta es una Constitución puramente liberal, con un acentuado individualismo, hubo antecedentes de leyes con un contenido social, como la ley Juárez que encaminaba a suprimir los fueros militares y eclesiásticos para dar los primeros pasos hacia una igualdad social.

La ley de Obvenciones Parroquiales, en la cual se prohibía a la iglesia cobrar a los pobres los servicios de bautismo, entierros, amonestaciones y matrimonio, incluso para precisar, la ley da una definición de pobre: "se considera pobre para el efecto de esta ley, a todo aquel que no dispusiera si no, de la cantidad diaria indispensable para su subsistencia".¹⁶

CONSTITUCIÓN DE 1917

Con el triunfo de los liberales y teniendo como marco la constitución del 57, se inician la industrialización de la vida económica del país, por medio de la inversión extranjera, la cual veía en la "PAX" porfirista, un seguro resguardo de sus intereses.

Sin embargo, las cuestiones sociales y políticas no habían sido atendidas, la mayoría de la sociedad era rural, las labores del campo seguían siendo el sustento de la economía nacional, y es aquí donde existía el mayor atraso con una nula distribución equitativa de la riqueza. Por otro lado, se desató la lucha por el poder cuando Porfirio Díaz, anunciaba en una entrevista que dejaría el poder a quien ganara las cercanas elecciones.

¹⁴ LOC CIT

¹⁵ FIX ZAMUDIO HÉCTOR. OB.CIT. P.161.

¹⁶ SAYEG HELU JORGE. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. MÉXICO 1983. P.78.

De hecho: la cuestión política fue el detonante para iniciar la Revolución Mexicana de 1910, cuando Francisco I. Madero se levanta en armas con su Plan de San Luis, que enarbola el lema "SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCIÓN". Posiblemente ni él mismo sabía que iniciaba la primera Revolución Social del Siglo.

Revolución que plasmara sus anhelos en la Constitución de febrero de 1917, que inició formalmente sus trabajos en diciembre de 1916, con el precario triunfo de los constitucionalistas, bajo el mando de Carranza, el cual presentó al Congreso Constituyente un proyecto de constitución poco novedoso y de estructura similar a la del 57, el congreso formado en su mayoría por combatientes e ideólogos radicales, se dio cuenta que la constitución anterior no sería capaz de sostener el nuevo orden político y social que se gestaba, y a pesar del mismo Carranza, se redactó una nueva constitución que incorporó los derechos sociales, los cuales conviven con los derechos humanos concretizados en forma de garantías individuales.

El concepto que se tenía acerca de los derechos humanos en las diferentes etapas históricas del país, fue recogido en mayor o menor medida por las constituciones políticas imperantes, las cuales deberán ser estudiadas para comprender los esfuerzos del estado mexicano por tutelar estos derechos.

1.2.2 ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN EN MÉXICO

El antecedente más remoto de un organismo con funciones similares a un **Ombudsman** en México lo encontramos en la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, cuya tarea principal consistía en proteger a los desvalidos del abuso de autoridades, tanto civiles como militares, que en el caso de hacerlo podían ser denunciados. Esta institución fue encaminada a proteger los derechos humanos de un sector específico de la población determinado por su condición económica. No fue sino hasta muy entrado el siglo XX que en México comenzaron a surgir órganos con facultades propias de un **Ombudsman**, pero sin llegar a serlo.

Fue por decreto presidencial del 5 de febrero de 1979, que se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, como organismo público descentralizado, cuyo objetivo es defender los derechos, dignidad y patrimonio de los ciudadanos en su rol de consumidor. Si bien su actuación no es propiamente de defensa contra la autoridad, sí tiene la facultad de solicitar informes a ésta y exigirle aplicar sanciones contra comerciantes o prestadores de bienes y servicios que violen la ley, función que lo acerca a la actuación del **Ombudsman**.

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS (D.D.U.)

En el año de 1985, a propuesta del entonces rector de la U.N.A.M. se presentó un proyecto al H. Consejo Universitario para crear un órgano capaz de defender los derechos de los miembros de la comunidad universitaria en su calidad de estudiantes, académicos e investigadores, contra los abusos de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Derechos contenidos en la legislación universitaria vigente.

Sin duda, el Defensor de los Derechos Universitarios, constituye un auténtico **Ombudman** con los principios esenciales de esta figura, que entre sus atribuciones destacan un procedimiento de investigación breve y sencillo que al concluir, si se comprueba la violación a derechos de los universitarios, se emitirá una recomendación que se hará pública.

Se podría considerar que el Defensor de los Derechos Universitarios, constituye un gran experimento del entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. Jorge Carpizo, y del primer titular de la defensoría, el Dr. Jorge Barrera Graf, quienes a su vez son dos destacados académicos universitarios e investigadores del **Ombudman**, los cuales convirtieron la Máxima Casa de Estudios en un gran laboratorio donde se comprobó la eficacia de esta novedosa institución.

PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

La procuraduría social constituye el primer organismo semejante a un **Ombudman** con la tarea de salvaguardar los derechos de los habitantes del Distrito Federal.

" Ésta fue creada por acuerdo del regente capitalino de fecha 23 de enero de 1989, cuya finalidad consiste en ser un medio de controlar la administración pública del departamento del Distrito Federal, pretendiendo mejorar las relaciones de dicha administración con los ciudadanos, evitando o rectificando las deficiencias o irregularidades y logrando que los funcionarios actúen con mayor sensibilidad en la atención de la ciudadanía, y que ésta acepte el cumplimiento de las normas establecidas, se busca la modernización de la actuación administrativa y la defensa de los derechos de los individuos".¹⁷

El artículo 1 del manual de organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (publicado el 17 de julio de 1989) señala el objeto o función de la procuraduría social que es:

¹⁷ D.O. 23 DE ENERO DE 1989.

- I. Ser una instancia gratuita coadyuvante del jefe del Departamento del Distrito Federal, a la que podrán acudir los particulares para lograr que los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio Departamento y la prestación de los servicios públicos a cargo del mismo y de las entidades paraestatales sectorizadas a él, se realicen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

- II. Elaborar estudios y realizar investigaciones con el propósito de recomendar la simplificación administrativa, mejorar la prestación de servicios y elevar las actividades de los servicios públicos.

- III. Orientar, informar y asesorar a los poseedores o adquirentes de vivienda de interés social en todo aquello que se requiera a la celebración de actos jurídicos y contratos para obtener su adquisición y a la administración del inmueble, en el caso de condominios, pudiendo designar de entre ellos, a falta de acuerdo de los mismos al responsable de la administración, cuyo cargo no podrá exceder de tres años. así como en general, procurar el cumplimiento de la ley sobre el régimen de propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal y demás disposiciones aplicables en la materia.

- IV. Intervenir en todos aquellos asuntos de un interés social particularmente de carácter colectivo, que les encomiende el titular del Departamento del Distrito Federal.

- V. En general facilitar a los ciudadanos una vía expedita y sin formalismos procedimentales para lograr la solución de sus problemas ante la administración pública del Distrito Federal.

De este artículo, las fracciones I, II, V, corresponden a funciones comunes de un Ombudsman, pero las fracciones III y IV, están encaminadas a la defensa de intereses de los sectores más desprotegidos de la sociedad, lo cual va más allá de la función ordinaria de un Ombudsman.

La aplicación e instrumentación de estas fracciones III y V podrían ser consideradas como actitudes demagógicas si no hay un estricto control en su interpretación para la solución un caso concreto.

Pero también sin duda constituyen un paso adelante a la solución de los llamados "intereses difusos"¹⁸. Pues se debe tener presente que en las grandes ciudades intereses individuales y colectivos se confunden y en la solución del problema de alguno se puede afectar el interés del otro.

¹⁸ FIZ ZAMUDIO HÉCTOR. OB. CIT. P. 423.

PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

A nivel entidad federativa, esta procuraduría de Aguascalientes constituye uno de los primeros esfuerzos por defender los derechos humanos de los habitantes de provincia.

Esta se creó por decreto que adiciona y reforma la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos del 1 agosto de 1988. Esta procuraduría desarrolla dos funciones esenciales, la primera consiste en la investigación de hechos u actos que podrían constituir violaciones a derechos humanos que de comprobarse darían lugar a una recomendación.

La otra función de la Procuraduría consiste en promover y difundir los derechos humanos, mediante actividades educativas y culturales. Por los diversos canales y vías de comunicación, digase radio, televisión, prensa, etcétera.

A nivel municipal, México cuenta con agradables experiencias de organismos similares a un **Ombudsman**. Estos lo constituyen el procurador de vecinos del Municipio de Colima y la Defensoría de vecinos de Querétaro

El primero fue creado por el acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983.

El procurador de vecinos del Estado de Colima es creado a semejanza de un **Ombudsman** y tendrá las siguientes funciones: Art. 2 El procurador de vecinos será una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad y ejercerá las siguientes funciones:

I.- Recibir e investigar, en forma **expedita**, las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito u oralmente presenten los afectados por la actividad de la administración pública local.

II.- Como resultado de dicha investigación, proponer a las autoridades respectivas de solución a las cuestiones planteadas, las que no tendrán imperativo.

III.- Ser el enlace y coordinador entre los comités de barrio y la Presidencia Municipal.

IV.- Procurar la conciliación en querrelas internas.

V.- Rendir anualmente al H. Cabildo un informe de sus actividades, incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas. Este informe deberá incluir proposiciones de reformas al procedimiento o leyes que regulan la actividad de la administración pública local.

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

Creada por acuerdo del H. Ayuntamiento de Querétaro. El 22 de diciembre de 1988. De acuerdo al Art. 1 de su reglamento tiene como objeto primordial recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos de aquellos actos que consideren no sean adecuados a la legislación municipal, cometidas por autoridades y funcionarios del Municipio. Y proponer cuando lo amerite, soluciones que no tendrán carácter de imperativo a las autoridades y funcionarios del propio Municipio.

En la realidad diaria, la mayoría de los Municipios se encuentran en difícil situación económica, lo que ocasiona que los pocos recursos con que se cuentan se destinen a atender carencias básicas, lo que redundará en una mala administración pública, probablemente violadora de derechos humanos.

1.3.3. EL OMBUDSMAN NACIONAL.

A partir de los ochentas, el número de ilícitos y actos violentos por situaciones relacionadas con el narcotráfico fueron en aumento. Incluso se le llegó a considerar un asunto de seguridad nacional. La razón era que, "El narco", con su enorme poder económico, comenzaba a corromper las estructuras del Estado Mexicano, principalmente en las áreas encargadas de la administración y procuración de justicia que son las que por razones obvias están más expuestas a este mal.

La respuesta del Estado Mexicano a esta situación fue fuerte e incluso violenta, por lo que se destinaron recursos humanos y materiales al combate frontal contra las bandas y delincuentes que lucran con este mal.

El resultado no se hizo esperar. Contenzaron a violarse los derechos humanos en forma sistemática y la colusión entre autoridades y mafiosos era un secreto a voces.

La situación llegó a niveles insostenibles cuando personalidades de la sociedad civil que denunciaban la corrupción existente, comenzaron a ser intimidadas e incluso asesinadas como el caso de la Dra. Norma Corona, activista notable en la defensa de los derechos humanos. Su muerte conmovió a la sociedad civil y al mismo Estado Mexicano que comenzó a ver su propia existencia amenazada por este mal.

Fue así que el gobierno de México, atendiendo al reclamo de la sociedad, el 5 de junio de 1990 crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano público con facultades y funciones similares al Ombudsman.

Esta Comisión sule a la anterior Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de la cual también dependerá, pero ahora como organismo público descentralizado dependiente de la mencionada Secretaría.

"La función de **Ombudsmen** Nacional consiste en ser el órgano responsables de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen en la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentre en territorio nacional: ésto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores".¹⁹

La Comisión Nacional "**Ombudsmen**" no fue creada por generación espontánea, sino como resultado de una serie de factores políticos, sociales e históricos que fueron exacerbados por el problema del narcotráfico.

1.3 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1.3.1 COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La cual se crea por decreto presidencial del 5 de junio de 1990 como órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación.

CONSIDERANDO:

Qué el Estado Democrático moderno, es aquél que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentran en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerben los conflictos entre grupos y promueve la eficacia en sus relaciones con diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del estado mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Que es facultad del ejecutivo federal la determinación de la políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al estado de derechos y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

¹⁹ DECRETO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. D.O. 6 DE JUNIO DE 1990.

Que la definición de política en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y sociales.

Que a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir interior que compete el ejecutivo federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación con atribuciones en materia de derechos humanos, he tenido a bien expedir el siguiente decreto.

En síntesis, el decreto contiene los lineamientos y estructura general del primer **Ombudsman** Nacional:

I.- Se crea la Comisión de Derechos Humanos con el régimen jurídico ya señalado con anterioridad.

II.- La Comisión Nacional será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos.

III.- La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

La investigación de actos u omisiones violatorios de derechos humanos y la elaboración de programas y acciones tendientes a prevenir tales situaciones.

IV.- La comisión estará a cargo de un presidente, nombrado por el Ejecutivo Federal, quien se hará cargo de dirigir la política general de actuación de la Comisión Nacional.

En materia de derechos humanos en sus dos vertientes la prevención y difusión de los mismos.

Se prevé la existencia de un Consejo:

Como órgano deliberador de esta comisión que estará integrado por 10 miembros de destacada trayectoria y probada honradez, quienes junto con el presidente de la Comisión Nacional conducirán la política de actuación de la institución.

El Consejo contará con el apoyo de un Secretario Técnico.

V.- El Secretario Ejecutivo, el cual posee funciones de asesoría técnica al presidente de la misma.

VI.- La Comisión Nacional contará con un visitador general que dependerá del presidente de la misma cuya principal función será la de dirigir y coordinar las investigaciones en torno a las quejas radicadas en Comisión Nacional.

De manera simultánea se estableció el Reglamento Interno de Comisión Nacional, el cual se compone de la siguiente forma:

Título I. Definiciones, fines y atribuciones de la Comisión.

Título II. De los órganos de la Comisión;

CAPÍTULO ÚNICO: 1. El Presidente
2. El Consejo
3. El Secretario Técnico
4. El Secretario Ejecutivo
5. El Visitador

Título III. De las atribuciones de los órganos de la Comisión

CAPÍTULO 1. Del Presidente de la Comisión

CAPÍTULO 2. Del Consejo

CAPÍTULO 3. Del Secretario Técnico

CAPÍTULO 4. Del Secretario Ejecutivo

CAPÍTULO 5. Del Visitador

Título IV. De las Direcciones Generales

CAPÍTULO 1. De las Distintas Direcciones Generales

CAPÍTULO 2. De la Dirección General de Administración

CAPÍTULO 3. De la Dirección General de Comunicación

CAPÍTULO 4. De la Dirección General de Divulgación y Capacitación

CAPÍTULO 5. De la Dirección General de Asuntos Internacionales

CAPÍTULO 6. De la Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión

CAPÍTULO 7. De la Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones

Título V. Del procedimiento de denuncia e investigación

CAPÍTULO 1. De la Competencia y Legislación

CAPÍTULO 2. Del Procedimiento

CAPÍTULO 3. De las Recomendaciones e Informes de la Comisión

La elaboración, discusión y aprobación del reglamento fue realizado por el Consejo de la Comisión Nacional los días 18 de junio, 2 y 9 de julio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto del mismo año, por instrucciones del Presidente de la República, el hecho de haberse creado este reglamento por miembros representativos de la sociedad civil y no haberse impuesto por la misma autoridad, refuerza el carácter democrático de la institución así como su tan necesitada autonomía.

1.3.2 LA COMISIÓN NACIONAL COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO

Durante su instalación y puesta en funcionamiento, la Comisión Nacional fue duramente cuestionada sobre el marco jurídico que la crea y da sustento. Se consideraba que su régimen como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno le restaba autonomía, quedando al arbitrio de las órdenes del Ejecutivo Federal.

En realidad había dos fuertes motivos que constituían la causa de que la Comisión Nacional tuviera esa primera naturaleza jurídica; el primero estaba en relación a la premura del tiempo, los hechos comenzaban a rebasar la realidad y un debate legislativo hubiera significado la pérdida de preciosos instantes además administrativamente era más sencillo y ágil darle ese primer régimen jurídico.

La segunda razón la constituía el hecho de que por tratarse de una institución poco conocida en nuestro país, era necesario que la sociedad en general y autoridades se familiarizaran con este organismo, entendieran su trabajo y el fin para el que se creó, ya después se recogerían opiniones y evaluarían resultados que servirían de base para elaborar propuestas de un cambio en su régimen legal.

Se puede señalar de manera objetiva que los resultados de la Comisión Nacional fueron satisfactorios, la cual en la práctica actuó con autonomía y libertad. Por lo que, el titular del Ejecutivo Federal en su tercer informe de gobierno propuso elevar a rango constitucional la protección de los derechos humanos.

En el mes de noviembre de 1991 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión su proyecto de Reforma a la Constitución, la cual tras polémicos debates enriquecidos por las exposiciones de juristas y gente que conformó la Comisión Nacional, se aprobó y publicó el 31 de enero de 1992, como adición al Art. 102 Constitucional con un apartado B.

Si bien el texto del Art. 102 B Constitucional no indica cuál deberá ser la naturaleza jurídica del ~~Ombudsmen~~ nacional, en la Ley reglamentaria expedida el 2 de junio de 1993, se estableció que sería un organismo público descentralizado.

La nueva ley respetó la organización original de la Institución, la cual probó ser suficiente y eficaz, pero al mismo tiempo le añadió nuevos elementos que dan más vigor a su trabajo. Los avances de esta ley son:

- I. La Comisión deja de ser un organismo desconcentrado para convertirse en organismo descentralizado, por ello, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- II. La designación del Presidente de la Comisión Nacional será hecha por el Presidente de la República y sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión permanente del Congreso de la Unión.

El Presidente de la Comisión Nacional durará en el cargo cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período.

- III. La forma de designación de los miembros que integran el Consejo de la Comisión Nacional será igual a la de su Presidente.

- IV. El Presidente de la Comisión Nacional y los visitadores generales gozarán de inmunidad en relación con el ejercicio de sus funciones.

- V. En general el procedimiento para el tratamiento de las quejas, es el fruto de la experiencia de dos años de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- VI. La Comisión Nacional por conducto de su Presidente y previa consulta con el consejo, puede declinar su competencia en un caso determinado cuando así lo considere conveniente para preservar la autonomía y autoridad moral de la Institución.

- VII. Los visitadores generales tiene la facultad de solicitar en cualquier momento que se tomen medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de violaciones a los Derechos Humanos.

- VIII. El Presidente de la Comisión Nacional deberá enviar un informe anual tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal sobre las actividades que se hayan realizado en el período respectivo. En dicho informe, ninguna autoridad o servidor público podrá dar instrucciones a la Comisión Nacional.²⁰

²⁰ MADRAZO CUÉLLAR JORGE. OB CIT. P. 62-63.

Con la adición Constitucional y la ley de la Comisión Nacional se sientan las bases y principios generales que establecen el sistema Nacional de **Ombudsmen** más grande del mundo.²¹ En el que técnicamente la Comisión Nacional se instituye en el eje de coordinación procesal con las Comisiones de Derechos Humanos de las Entidades Federativas que la Constitución Federal ahora obliga crear. Así al elevar los derechos humanos como garantía constitucional se pretende que la tutela y protección de éstos no se convierta en un "**Oportunismo Senenal**", si no en una institución sólida y permanente.

1.3.3 EXPERIENCIA Y RESULTADOS DE LA COMISIÓN NACIONAL

Si bien, los resultados de la Comisión Nacional deben ser evaluados de manera cualitativa y no cuantitativa, los números que integran las cifras emitidas en los informes de la Comisión pueden funcionar como parámetro para medir la magnitud del trabajo desarrollado por el **Ombudsmen** Nacional.

Los datos que a continuación se proporcionan fueron sacados del texto **DERECHOS HUMANOS EL NUEVO ENFOQUE MEXICANO**²² escrito por el Lic. Jorge Madrazo, por lo correspondiente a los tres primeros años de trabajo de la Comisión. Las cifras del último año fueron obtenidas del informe anual mayo 1993 - mayo 1994.²³

TOTAL DE QUEJAS RECIBIDAS :

AÑO	TOTAL
90-91	3,256
91-92	6,988
92-93	8,793
93-94	<u>1,904</u>
TOTAL	27,041

²¹ **IBIDEM** P. 54.

²² **IBIDEM** P. 103-106

²³ **INFORME ANUAL. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS MAYO 1993-MAYO 1994 MEXICO 1994.**

TOTAL DE QUEJAS CONCLUIDAS

AÑO	TOTAL
90-91	1.433
91-92	6.800
92-93	8.393
93-94	<u>2.767</u>
TOTAL	24,393

Atendiendo a las cifras publicadas solo 373 recomendaciones han sido cumplidas cabalmente. Existiendo 462 que por alguna u otra razón no se han cumplido como debe ser, datos muy pesimistas, si consideramos que la actuación de la Comisión Nacional es de buena fe, por lo que sus recomendaciones deben ser inmediatamente aceptadas, así como cumplidas, amén de que posteriormente se hagan precisiones o rectifiquen deficiencias de estas resoluciones.

Esto refleja que aún existen autoridades que no han comprendido la función de la Comisión las cuales toman como agravio personal las gestiones o denuncias que se hacen y no como parte de un trabajo en un marco institucional. Realizando muchas veces hasta lo imposible para burlar las peticiones y recomendaciones hechas por el Ombudsman Nacional.

Balanza: los datos estadísticos de la actuación de la Comisión Nacional se encuentran de manera clara y precisa en sus informes anuales, únicamente se ha pretendido copiar algunos datos para ilustrar el contenido de esta tesis.

A cinco años de labor la Comisión tiene muchos objetivos a cumplir. En especial lo referente al rezago de quejas que no se han podido desahogar. Otro reto lo constituye el lograr la aceptación plena y cumplimiento real de las recomendaciones emitidas a la autoridad.

Sin embargo, la tarea más importante debido a su función concientizadora, consiste en forjar una cultura de respeto a los derechos humanos como forma de vida personal que redunde en beneficio de la sociedad y del país. Esto ya se ha iniciado de manera brillante con la labor de el Ombudsman Nacional.

1.4 LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS, SU EXPERIENCIA.

1.4.1 ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A DERECHOS HUMANOS

Apartir de la reforma que adiciona con un apartado B el Art. 102 Constitucional, se estableció lo que estudiosos del **Ombudsman** llaman "El sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos más grande del mundo".

"Este sistema lo conforma la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las 31 Comisiones de los Derechos Humanos de las Entidades Federativas, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal".¹⁴ Esto, como ya lo señalamos, tiene su fundamento en el Art. 102 del apartado B de la Constitución, que establece:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicana... El último párrafo de este artículo da sustento al mecanismo de interacción procesal entre el **Ombudsman** Nacional y los organismos estatales de derechos humanos al decir: "El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

La ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sus artículos 3 Título primero, Capítulo único. Y en los Artículos 55,56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, Capítulo IV, Título III, se encargan de precisar este mecanismo procesal que constituye el eje del sistema nacional de **Ombudsman**.

Como señalamos anteriormente, el sistema no jurisdiccional de derechos humanos mexicanos se estructura a partir de la Constitución en su Art. 102 "B" y de su ley reglamentaria que establece los dos mecanismos de revisión a la actuación de las comisiones estatales por parte del **Ombudsman** Nacional.

Estos mecanismos se conocen como recursos de:

- a) Impugnación
- b) Queja

¹⁴ EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LOS ORGANISMOS ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EDITORIAL COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS MÉXICO 1991. P 10.

IMPUGNACIÓN

Regulado por los artículos 61, 62, 63, 64, 65, y 66 de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este recurso procederá únicamente ante la Comisión Nacional contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales o respecto de las informaciones definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos.

El recurso deberá contener una descripción detallada de los hechos, así como las pruebas documentales que apoyan su dicho. El recurso deberá presentarse por escrito ante el organismo local que conoció el caso, dentro de un plazo de 30 días naturales a partir de que el recurrente conoció de la recomendación. El organismo local deberá enviar el recurso a la Comisión Nacional dentro de los 15 días siguientes junto con un informe sobre la recomendación que se impugna con los documentos justificativos necesarios. Para poder presentar el recurso de deberá estar legitimado como quejoso en el expediente tramitado en el organismo local.

QUEJA

Regulado por los artículos del 56, 57, 58, 59, 60, de la ley de la Comisión Nacional, donde se determina que, este recurso solo podrá ser promovido por lo quejoso o denunciantes que sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la inacción de los organismos locales.

Este recurso deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional. En el escrito se debe precisar las omisiones o lo que se considere la inactividad del organismo estatal acompañado de las pruebas.

Existen dos requisitos de fondo que deben cumplirse obligatoriamente para que proceda el recurso de queja; 1. No debe existir recomendación alguna sobre el asunto del que se trate y 2. Que hayan transcurrido 6 meses de que se presentó la queja ante el organismo local.

La Comisión Nacional podrá excepcionarse de conocer del asunto cuando se presenten las siguientes hipótesis:

- Que sea notoriamente infundada o improcedente;
- Que la Comisión local acredite estar estudiando y dando seguimiento adecuado a la queja por lo que el recurso deberá ser desestimado.

La ley señala que este recurso deberá ser breve y sencillo el cual si bien está unificado en un todo se podrían establecer las siguientes etapas:

Admisión.- Aquí se verifica que el recurso contenga los requisitos esenciales.

Etapas aprobatorias.- Se corre traslado al organismo estatal señalando como responsable, de la existencia del recurso, para que rinda el informe correspondiente en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Concluye este procedimiento con una etapa resolutive, donde la Comisión podrá emitir una recomendación para efectos de que se subsanen las omisiones o inactividad en que hubiera incurrido el organismo estatal. O bien, se podrá declarar infundado el recurso cuando el organismo justifique con suficiente razón sus actos.

El procedimiento del recurso de impugnación consta de las siguientes etapas:

Admisión.- Se inicia cuando la Comisión Nacional recibe el recurso y de inmediato se examina su procedencia, se estudian las constancias y requieren los documentos necesarios.

Probatoria.- Admitido el recurso se corre traslado a la autoridad u organismo responsable para que en un plazo de 10 días hábiles responda de los hechos por medio de un informe. La Comisión Nacional hará una valoración de las constancias que integran el expediente y resolverá sobre la legalidad de la recomendación que emitió el organismo local, así como de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la recomendación.

Etapas resolutive.- La Comisión Nacional tendrá sesenta días hábiles para resolver el recurso de impugnación en cualquiera de los siguientes términos:

- I.- Confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
- II.- La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará a su vez una recomendación al organismo local.
- III.- La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación.
- IV.- La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

Las comisiones estatales de derechos humanos deberán establecerse de conformidad con el Art. 102 "B" Constitucional, donde se señale su competencia y atribución.

Anteriormente a la reforma constitucional ya existían en la República Mexicana comisiones de derechos humanos correspondientes a distintas entidades de país, algunas surgieron a la par del nacimiento de la Comisión Nacional y otras muchas ya funcionaban con anterioridad como la de Aguascalientes, Chihuahua, Baja California, Colima, Morelos, Nayarit, Veracruz y Guerrero por lo que se puede establecer que los organismos de defensa de derechos humanos surgieron de la periferia hacia el centro, lo cual rompe con el centralismo al que estábamos acostumbrados.

Cada entidad de la República deberá contar con su propia Comisión de Derechos Humanos, quienes conocerán "Quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público...". Pero no serán competentes tratándose de asuntos "electorales, laborales y jurisdiccionales". Art. 102 "B" Constitucional.

El ámbito de actuación de los organismos estatales estará determinado en función del fuero al que correspondan los hechos considerados como atentatorios a derechos humanos, sin embargo, la ley de la Comisión Nacional contempla dos excepciones al respecto.

La primera excepción la constituye el acuerdo de atracción que se encuentra regulado en el Art. 60 de la Ley que señala: La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, se podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

El otro motivo que faculta a la Comisión Nacional conocer de asuntos que corresponden al ámbito local está señalado en el Art. 3, de la ley párrafo segundo que dice: " Cuando en un mismo hecho, estuvieran involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

1.4.3 MECANISMOS DE COOPERACIÓN

Estos mecanismos de cooperación constituyen intercambio de información y experiencias entre los organismos públicos de protección a derechos humanos del país.

Esto se realiza a través de foros, congresos, coloquios, etc. Como el simposio "Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos", el cual se celebró en la Ciudad de Campeche los días 9 y 10 de julio de 1992.

Cuando se realizó este simposio existían muchas comisiones que aún estaban en proceso de constitucionalización, lo que fue abarcado como punto de trabajo.

Esta reunión se realizó sobre cinco temas de trabajo:

- I.- Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos creadas con base en el Art. 102 "B" Constitucional.
- II.- Las Comisiones Estatales en proceso de constitucionalizarse.
- III.- La ley de Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- IV.- El papel de las Comisiones Estatales en la difusión y educación de los derechos humanos.

V.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos y su vinculación con las comisiones estatales, la Procuraduría Agraria y la de Protección al Ambiente.¹⁵

De manera un tanto informal los presidentes de las Comisiones Estatales oficiales se han reunido en algunas ocasiones. La primera reunión se llevó a cabo los días 13, 14, y 15 de mayo de 1993. A la cual acudieron los 26 representantes de las Comisiones legalmente establecidas, las excepciones fueron:

Baja California Sur, Puebla, Sinaloa y el Distrito Federal. El segundo de estos encuentros se celebró en la ciudad de Chihuahua donde se constituyó la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, este simposium organizado por dicha federación constituye un esfuerzo por formalizar la cooperación intercomisiones de derechos humanos en un plano de igualdad, pues no se debe olvidar que en el aspecto procesal la relación es únicamente con la Comisión Nacional y en forma vertical con la sujeción al órgano nacional.

1.4.3 RETOS Y PERSPECTIVAS DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional al surgir, contó con una gran cantidad de recursos tanto humanos como materiales, no obstante eso no era suficiente, había que ganar la confianza de la sociedad, la cual permanecía escéptica y apática.

Este también ha sido uno de los principales retos a superar en un principio por las Comisiones Estatales. No era poco común escuchar a la gente decir "acudo al Gobierno Federal por que en mi Estado no me hacen caso, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos es de los mismos, tampoco me va a atender".

Al parecer este obstáculo ya se ha ido superando, pero al igual que con la Comisión Nacional muchas de las autoridades respectivas hacen hasta lo imposible para obstaculizar la labor de Ombudsmen.

Los Estados tienen en este aspecto algunos retos a superar:

El primero y más importante lo constituye la relación con el poder judicial; en algunos Estados del país se prohíbe a la Comisión Estatal conocer de quejas contra los tribunales jurisdiccionales, sin importar el asunto o materia de que se trate, como ejemplo se encuentra en este caso el Estado de Nuevo León en su Art. 97 de la Constitución del Estado señala: "Una ley determinará la organización, funcionamiento, competencia y

¹⁵ MEMORIA DEL COLOQUIO INAUGURAL CDHDF. LA EXPERIENCIA DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS: REALIDAD ACTUAL Y PERSPECTIVA. EDITORIAL COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, MÉXICO 1994. P. 102.

procedimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público que viole estos derechos, con excepción de los del Poder Judicial del Estado.

La Constitución Estatal de San Luis Potosí. En su Art. 81 "B", señala: "La Legislación Local establecerá la Comisión Estatal de Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, que conocerá de las quejas en contra de conductas activas u omisivas de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o cometidas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que violen los derechos de esa naturaleza reconocidos por el orden jurídico mexicano, con excepción de los del Poder Judicial...".

Cuando se presenta alguna queja contra el poder judicial de alguno de estos Estados, ésta puede recibir dos tratos: en algunos Estados se remite a la Comisión Nacional, quien ejerce la facultad de atracción y conoce de éstas, pero en otras entidades la queja es remitida al propio Poder Judicial del Estado para que realice alguna investigación interna. Lo ideal sería homogeneizar las legislaciones estatales para que todas obligatoriamente puedan conocer de quejas contra el poder judicial local.

Entre los problemas que enfrentan se sabe que: no obstante que las Comisiones Estatales por su naturaleza no son consideradas como autoridades, pues sus resoluciones no son vinculatorias, existen ya varios antecedentes de que Tribunales Federales han concedido amparos contra actos o resoluciones de Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Si ésto no es corregido sentarán un precedente que podrá obstaculizar la función del **Ordinamiento**.

Asimismo para que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos puedan desarrollar su trabajo con calidad y eficiencia es necesario que cuenten con un adecuado presupuesto, el cual o por lo menos deberá ser suficiente para cubrir el sueldo de todos los empleados y funcionarios de la institución, así como servir para que la institución pueda cumplir con sus funciones elementales.

Por desgracia ésto no ocurre en muchos de los organismos mencionados, debido a varias causas como la pobreza endémica que existe en la mayoría de los Estados del país, causado por factores estructurales del propio lugar, o debido a una mala planeación o administración de los recursos con que se cuentan. También es necesario señalar que existen gobiernos estatales que no muestran voluntad política para resolver estas cuestiones de carácter económico dejando a la Comisión Estatal respectiva en un verdadero estado de indefensión lo cual redundará en un mal trabajo y en actos de corrupción, como ejemplo se señala la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca.²⁶

La descentralización de la defensa de los derechos humanos como espíritu del Art. 102 "B" Constitucional viene a reforzar nuestro federalismo y a las instituciones del país lo que es necesario para democratizar la vida política y social de México.

²⁶ UNDEM. P.28.

CAPÍTULO I DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

2.1.1 ORÍGENES DEL ART. 102 CONSTITUCIONAL

La defensa de los derechos humanos se encuentran regulados en el apartado "B" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El citado artículo se encargaba, hasta antes de la Reforma, de regular las funciones del Ministro Público Federal y de señalar las atribuciones del Procurador General de la República.

Los antecedentes históricos de estas figuras se encuentran en la Constitución de 1824 en los Art. 127 y 140. Estos señalan que el Procurador General de la República formaba parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este era designado en la misma forma que los ministros de esta, asimismo su denominación era la de Fiscal.

En la Constitución de 1857, en su Art. 91, se establecía que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. En el Reglamento del Tribunal se establecían las funciones del fiscal y del procurador.

El Fiscal conocía a petición de la corte para opinar sobre asuntos criminales, de competencias y sobre dudas acerca de la ley.

El Procurador, conocía sobre asuntos hacendarios o de fraudes contra el Estado. Sus funciones no fueron de ministerio público sino hasta la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 en que se instituye que el Ministerio Público y el Procurador General dependerán del Ejecutivo. Esto se reglamenta en la Ley de Organización Federal de 1908, donde ya se delinea la actividad propia de la institución y que guarda estos principios hoy en día.

De acuerdo al Art. 102 de la Constitución, tres son la principales funciones del ministerio público federal y de su titular el Procurador General de la República :

- 1) La persecución e investigación de los delitos federales y la procuración de justicia.
- 2) La representación jurídica del ejecutivo federal ante los tribunales en los asuntos que se consideran de interés nacional.
- 3) La asesoría jurídica del gobierno de la nación.

La discusión actual se da entorno a separar las funciones de la procuraduría, pues hay tratadistas que consideran incompatibles la función de asesoría del gobierno federal con la de perseguir los delitos federales, por lo que algunos proponen un fiscal para asesoría y un procurador para la persecución de los delitos.¹⁷

La inclusión del *Ombudsman* en este artículo viene a completar su función, eminentemente social, pues Ministerio Público y *Ombudsman* buscan la procuración de justicia de manera integral; sin embargo, la descomposición actual del Ministerio Público no significa que en su esencia éste no sea una noble institución.

Esperamos que el *Ombudsman* no corra la misma suerte.

2.1.3 DECRETO APARTADO "B" ART. 102 CONSTITUCIONAL

DECRETO

La Constitución Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Art. 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado el Art. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado "A" del propio Artículo y se adiciona a éste un apartado "B" para quedar como sigue:

Art. 102

a.- La ley organizará el ministerio público de la federación.

.....
.....
.....

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones autoridades o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

¹⁷ CONSTITUCIÓN COMENTADA. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. MÉXICO 1985. P. 48

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

TRANSITORIOS

Art. 1.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Art. 2.- En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional, en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de éste para establecer los organismos de protección de los derechos humanos.

2.1.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, ANÁLISIS

El titular del poder ejecutivo, al presentar su propuesta de reformas al Art. 102 Constitucional, elabora un análisis de su política de gobierno en materia de justicia y derechos humanos, la cual transita en dos caminos; uno que ha consistido en las reformas a la legislación federal en la materia para adecuarla a la necesidad de proteger los derechos humanos y por el otro lado, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que viene a reforzar la modernización de las instituciones de procuración e impartición de justicia.

En el texto de la exposición de motivos se hace un recuento de las modificaciones que se han llevado a cabo en el ámbito de la legislación federal, tanto penal como administrativa, señala que en diciembre de 1988, propuso al H. Congreso de la Unión reformas al código sustantivo y de procedimientos penales para aumentar la penalidad en ciertos delitos, perfeccionándose además los mecanismos para su procesión y sanción, garantizando al mismo tiempo la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos.

Entre los logros alcanzados por estas reformas a la ley sobresale lo siguiente:

- Se faculta al Ejecutivo Federal con la posibilidad de otorgar indulto a quienes hayan delinquido por cuestiones políticas o sociales específicas.

- Se proscriben actos como la tortura, la privación ilegal de la libertad y las detenciones violentas y arbitrarias.

- El juzgador podrá determinar la conmutación de la pena privativa por la libertad caucional en delitos que no sean considerados como graves despenalizando al mismo tiempo ciertas conductas no peligrosas.

En el documento se resalta la aportación de la Comisión Nacional, no sólo en lo referente a la tramitación y expedición de recomendaciones, sino en la elaboración de propuestas para reformar ciertas legislaciones tales como:

- La Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura
- La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores

Se agrega que la creación de la Comisión Nacional no es un acto aislado del gobierno de la República, sino que es un acto más del conjunto de medidas encaminadas a la protección de los derechos humanos, en la que México está comprometido tanto al exterior con la adhesión a convenios y tratados internacionales y al interior con la modernización y creación de instituciones encargadas de impartir justicia, como sería en este caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos, institución estructurada a manera de *Ombudsmen*, la cual es adoptada por México al igual que en cuarenta países más donde ha mostrado su eficacia.

Por lo anterior el titular del ejecutivo propone una reforma a la Constitución con la adición de un apartado "B" al Art. 102, donde se inserte la figura del *Ombudsmen*, el cual por su función reforzará el espíritu social de este artículo. Este apartado "B" establece "el sistema de protección no jurisdiccional a derechos humanos más grande del mundo", con la expedición de una ley que faculta a los Congresos de los Estados para crear organismos protectores a derechos humanos, cuyo ámbito de competencia será local. Se excluye de conocer asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, se faculta a la Comisión Nacional como órgano revisor de las resoluciones u actuaciones de los organismos locales. Esta iniciativa fue a propuesta de la Comisión Nacional, la que aportó las experiencias producto de un año y medio de trabajo.

El Presidente de la República concluye el texto de la exposición diciendo que: "El proceso de modernización que vivimos en México hoy, debe ser oportunidad para el análisis y la discusión sobre las formas e instrumentos que puedan contribuir a encauzar, por la vía del derecho, una cada vez mejor relación entre autoridades y gobernados y una más sólida convivencia social".

La importancia de esta exposición radica en que aquí el jefe de gobierno expresa su concepción e intención acerca de los derechos humanos. Ideas que terminan siendo los motivos que llevan a tomar una decisión, que al convertirse en un acto de gobierno afectarán de una manera positiva o negativa a toda la sociedad mexicana en su conjunto.

2.0 LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 ANÁLISIS DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Para el análisis de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos dividiremos ésta en cinco áreas:

- I. Ámbito de aplicación.
- II. Estructura orgánica.
- III. Via Procedimental.
- IV. Autoridades y servidores públicos.
- V. Autonomía.

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal está establecida en la Constitución en el Art. 102 "B", que señala de manera positiva "Los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa...". De manera negativa; "Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales..."

La ley de la Comisión del Distrito Federal determina los ámbitos personal, material y especial de validez:

Ámbito personal de validez; "Todos los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio de aquél..." (Art. 1º Ley de la Comisión del Distrito Federal); el ámbito especial de validez; abarca el territorio del Distrito Federal.

En cuanto al ámbito material de validez ésta será en dos formas; positiva y negativamente: Positivamente, será la "Protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos...". Negativamente la Comisión del Distrito Federal es incompetente para conocer de los casos concernientes a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

Como dato adicional a comentarse y haciendo alarde de técnica jurídica la Ley de la Comisión en el Art. 19 da una definición de resolución de carácter jurisdiccional. lo cual sin duda evitará contradicciones al momento de interpretarse este concepto en la resolución de un caso concreto.

II. ESTRUCTURA ORGÁNICA

La Ley de la Comisión del Distrito Federal determina cuáles son los órganos encargados de ejercer las funciones encomendadas a la institución.

Los órganos que integran a la Comisión del Distrito Federal son:

1. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

Este será nombrado por el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por votación mayoritaria de las dos terceras partes de sus miembros. (Art. 9).

Durará en el cargo cuatro años, con posibilidad de una reelección (Art. 10).

Los requisitos para ser presidente de la Comisión del Distrito Federal se encuentran contenidos en el Art. 8 de la ley que en su fracción IV señala: "Gozar de buena reputación y reconocido prestigio público, además de no haber sido condenado por delito intencional o preterintencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público lo inhabilitarán para el cargo, cualquiera que haya sido la pena". El contenido de esta fracción constituye la esencia del *Ombudsman*. "Su prestigio es su fuerza".

De acuerdo a la ley las funciones del *Ombudsman* capitalino se dividen en dos tipos.

- A.- Las propias de un *Ombudsman*, Art. 22. Fracciones IV, VII, VIII, IX, X y XII.
- B.- Funciones de carácter administrativo, Art. 22 Fracciones I, II, V, XI y XII.

2. EL CONSEJO

El Consejo de la Comisión del Distrito Federal estará formado por diez ciudadanos, hombres y mujeres, que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad y cuando menos siete de ellos no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo como servidor público. Al frente de este órgano estará el presidente de la Comisión. El cargo de consejero es de carácter honorífico y cada año se sustituirá al miembro de mayor antigüedad en dicho consejo. (Art. 11). Su nombramiento será por el ejecutivo federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes (Art. 12). La figura el Consejo es inventiva mexicana como una aportación a la institución mundial que es el *Ombudsman*.

En la práctica este órgano ha sido un invaluable apoyo a la labor de la Comisión, pues su naturaleza y función es una garantía de imparcialidad y transparencia.

3. EL SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO

El Consejo contará con Secretario Técnico, quien será nombrado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión y dará trámite a las resoluciones de dicho Consejo (Art. 12).

En la práctica el Secretario Técnico desarrolla otras muy importantes tareas como la difusión y promoción de los derechos humanos, pero de manera extraña estas funciones se encuentran reguladas en el Reglamento Interno de la Comisión del Distrito Federal y no en la Ley.

4. LOS VISITADORES GENERALES

Los visitadores tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

I. Recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas ante la Comisión del Distrito Federal por los afectados, sus representantes o los denunciantes.

II. Iniciar de oficio discrecionalmente, la investigación de las denuncias que aparezcan en los medios de comunicación y que sean de su competencia.

III. Efectuar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos.

IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán al presidente de la Comisión del Distrito Federal para su consideración y en su caso aprobación, y

V. Las demás que le sean conferidas en otros ordenamientos legales, reglamentarios y por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Art. 24).

Los visitadores generales serán nombrados por el presidente de la Comisión del Distrito Federal y deberán reunir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- Ser mayor de treinta años de edad el día de su nombramiento.
- No haber sido condenado por delito intencional o preterintencional.
- Ser de reconocida buena fama.

La labor del Visitador General constituye la función de mayor trascendencia en el ámbito de las actividades de la Comisión del Distrito Federal y no por que las otras sean menos importantes, sino porque la investigación de las quejas y elaboración de las recomendaciones constituyen una tarea muy delicada de la que pueden depender las dignidad, propiedades o la vida de alguien, además de que se está involucrando el prestigio de algún funcionario o autoridad.

La figura de la Secretaria Ejecutiva desaparece en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual si existe en el OMBUDSMAN NACIONAL, siendo asimilada la mayoría de sus funciones por la Secretaria Técnica.

III. VÍA PROCEDIMENTAL

Esta vía constituye el mecanismo técnico jurídico de investigación por el que la Comisión del Distrito Federal comprobará si existe o no una violación a derechos humanos.

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión del Distrito Federal deberán ser ágiles y expeditos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes recibidos.

Se seguirán además de acuerdo con los principios de buena fe, concentración y rapidez, y se procurará en la medida de lo posible el contacto directo y personal con quejosos, denunciantes, autoridades o servidores públicos para evitar la delación de las comunicaciones escritas.

I. QUIÉNES PUEDEN PRESENTAR UNA QUEJA?

Toda persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar ante la Comisión del Distrito Federal quejas contra dichas violaciones, ya sea por medio de su representante, cuando se trate de menores o incapacitados podrá hacerlo quien la ley faculte.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona, aún cuando sea menor de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente establecidas cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos podrán acudir ante la Comisión del Distrito Federal para denunciar las presuntas violaciones a derechos humanos.

En razón de este artículo en el universo de personas facultadas para presentar una queja no podrá haber distinción o discriminación alguna ya sea por edad, sexo, posición social, religión, ideología política, etc.

2. REQUISITOS PARA PODER PRESENTAR UNA QUEJA

Estos constituyen los datos elementales que permitan dar un tratamiento adecuado a la queja:

Las quejas se presentarán por escrito con firma o huella digital o datos de identificación, y en casos urgentes, o cuando el quejoso denunciante no pueda escribir o sea menor de edad, podrán presentarse oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, debiendo en este último caso ratificarse dentro de los 5 días siguientes a su presentación.

En su caso los internos en reclusorios podrán presentar su queja por escrito, vía correo con el apoyo de los encargados de los centros de detención.

También la podrán presentar por vía telefónica o con algún visitador de la Comisión de los Derechos Humanos (Art. 30).

3. MECÁNICA DEL PROCEDIMIENTO

Esta lo constituye la serie de pasos ordenados tendientes a un fin, que es determinar si existe o no un hecho violatorio a derechos humanos, que de ser así dará lugar a emitir una recomendación.

Si bien este procedimiento de carácter administrativo se encuentra unificado podemos apreciar varias etapas procedimentales ordenadas de la siguiente manera:

a) Recepción de la Queja.

Esta etapa se considera como la inicial del procedimiento. Aquí el documento de queja es recibido físicamente o en su defecto, la orden del visitador de iniciar una queja de oficio.

El registro se lleva a cabo en la base de datos de la Institución. Por la cantidad de trabajo y el elevado volumen de documentos que se manejan. Sería imposible desarrollar una labor eficiente sin un equipo de cómputo y el personal de apoyo especializado en su manejo.

Después del registro, la queja es turnada a un área llamada Coordinación de Procedimientos Internos, la cual se encarga del manejo administrativo de los documentos y de la asignación de la queja al visitador adjunto, el funcionario que desde este momento es el abogado responsable de la tramitación de la queja, tanto en su custodia física como en su estudio y tratamiento.

Cuando el visitador adjunto tiene en su poder la queja deberá calificarla esto es determinar la procedencia o no de la queja. La Comisión del Distrito Federal, registrará las denuncias y las quejas que se presenten, expidiendo en su caso un acuse de recibido de las mismas.

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

Cuando el contenido de la queja o denuncia sea oscuro no pudiendo deducirse los elementos que permitan la intervención de la Comisión del Distrito Federal se requerirá por escrito al interesado para que la aclare; en caso de no hacerlo en el segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés (Art. 30).

Este constituye el único motivo por el que la queja no sea calificada inmediatamente.

b) Comunicación con la Autoridad.

Una vez admitida o registrada la queja o denuncia de derechos humanos del Distrito Federal, (sic) deberá ponerla en conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables y al titular del órgano del que dependan utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica o eléctrica, solicitando a las primeras un informe escrito sobre los actos u omisiones que se les atribuyan en la queja o denuncia (Art. 36).

En el informe antes mencionado, la autoridad o servidor público presuntamente responsable debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos motivaciones de los actos u omisiones que se imputan, la existencia de los mismos en su caso, así como los elementos de información que considere necesario para la documentación del asunto (Art. 37).

c) Valoración de los Pruebas o Etapa Resolutiva.

En esta fase ya debe existir obligatoriamente un previo contacto con la autoridad o servidores públicos señalados como responsables.

De las respuestas que las autoridades envían a las solicitudes de información de la Comisión del Distrito Federal, el visitador adjunto responsable de la queja deberá hacer una valoración en su conjunto. Las pruebas que se presenten tanto por los servidores públicos a los que se imputen las violaciones o bien que la Comisión del Distrito Federal requiera y se allegue de oficio, serán valoradas en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados. En este momento procesal la queja puede ser resuelta por amigable composición.

"Admitida la queja o denuncia, la Comisión del Distrito Federal, procurará la conciliación de las partes siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados, que de lograrse dará origen a la conclusión del expediente siempre que la autoridad o servidor público acredite dentro del término de 15 días hábiles, haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto". (Art. 40).

Sobre la conciliación, el Dr. Luis de Barrera ha expresado lo siguiente: "Pero desde luego hay que decir que el ~~Ombudsman~~ no tiene como única función la de emitir recomendaciones. En muchísimos casos, por medio de un procedimiento informal y breve consigue, dentro del marco jurídico una conciliación entre los intereses contrastantes de las autoridades y los particulares. En efecto, muchos casos pueden resolverse por esta vía sin necesidad de llegar a la recomendación. Más aún la recomendación deberá ser un recurso extremo, una *última ratio*, no sólo porque la amigable composición es más rápida. Porque el ~~Ombudsman~~ no es enemigo de la autoridad, sino un colaborador para la realización a que debe evitarse el desgaste del arma más espectacular de que dispone el defensor de los derechos humanos"²⁸.

Cuando la queja por su naturaleza no puede ser susceptible de resolución inmediata se continuará con la investigación. Para lo cual la Comisión tendrá las siguientes facultades.

Art. 41.

fracción I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones de derechos humanos la presentación de informes o documentos complementarios.

fracción II. Solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos, documentos o informes relacionados con el asunto materia de la investigación;

fracción III. Practicar visitas, inspecciones, mediante personal técnico o profesional;

fracción IV. Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y

fracción V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

²⁸ MEMORIA DEL COLOQUIO INAUGURAL CDHDF. LA EXPERIENCIA DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS: REALIDAD ACTUAL Y PERSPECTIVAS. OB. CIT. P.21.

Las pruebas obtenidas por la Comisión del Distrito Federal, serán valoradas en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados (Art. 43).

Concluida la investigación el visitador adjunto formulará, según sea el caso, un proyecto de recomendación o de no responsabilidad. Para tomar cualquier determinación se basará en los resultados de la investigación obtenidos de el análisis de los hechos, argumentos y pruebas, así como de los elementos de convicción y las diligencias practicadas.

En el proyecto de recomendación se indicarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos afectados y si procede la reparación de los daños y perjuicios que se le hubieren ocasionado al quejoso o agraviado (Art. 46).

El proyecto de recomendación, como el acuerdo de no responsabilidad, se pondrán a consideración del presidente de la Comisión del Distrito Federal quien los estudiarán y hará las consideraciones que resulten convenientes y en su caso, los suscribirá.

Si bien doctrinariamente sólo se puede emitir recomendación a un caso concreto, la ley de la Comisión del Distrito Federal, en su Art. 50 establece la posibilidad de emitir pronunciamientos de carácter general en aquellas áreas o campos que reiteradamente son blanco de recomendaciones.

IV. AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS

a).- Quienes son autoridades para la Comisión del Distrito Federal. El Art. 102 "B" Constitucional señala: "Conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público", por lo que se puede deducir que cualquier servidor público, que labore en la administración pública, ya sea federal o local, según sea el caso, podrá ser sujeto de requerimiento o de sanción por parte del Ombudsman que le corresponda conocer de la queja en el ámbito de su competencia.

La ley de la Comisión en su facultad reglamentaria de la Constitución dice: "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad y servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal, o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal".

A).- Obligaciones y deberes para con la Comisión del Distrito Federal. Todas las autoridades y servidores públicos en los Términos del Art. 3 de la Ley, involucrados de la competencia de la Comisión del Distrito Federal e inclusive aquellos que no hubiesen intervenido en los actos u omisiones reclamados o denunciados pero que por razón de su competencia, facultades y actividad, puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir de inmediato con las solicitudes de la Comisión del Distrito Federal en tal sentido (Art. 59).

Estas obligaciones de la autoridad para con la Comisión se clasifican en dos tipos: de hacer y de no hacer:

De hacer: consiste principalmente en responder a las solicitudes de información que formule la Comisión sobre los hechos contenidos en la queja en los términos de los Artículos. 36, 37 y 38 de la ley.

De no hacer: consiste en abstenerse de realizar actos u omisiones cuyo resultado pueden constituir violaciones a derechos humanos.

El presidente de la Comisión o los visitadores generales podrán en todo momento pedir a las autoridades correspondientes que se tomen todas las medidas para evitar que se consumen violaciones a derechos humanos que causen daños y pérdidas irreparables. Tales medidas pueden ser precautorias de conservación o restitución, según lo requiera la naturaleza del asunto (Art. 39).

c).- Responsabilidad de las autoridades. Si bien la resolución que emite la Comisión del Distrito Federal no tiene imperio de ley, las autoridades o servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones indebidos durante y con motivo de la tramitación de las quejas y denuncias ante la Comisión del Distrito Federal, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables (Art. 62).

Consientes de que la violación a derechos humanos puede ser llevada a cabo por un particular con la anuencia y tolerancia de la autoridad, la ley previene: "respeto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión incurran en presuntas infracciones o en delitos, serán denunciados ante la autoridad competente".

V. AUTONOMÍA

La autonomía es un requisito "SINE QUA NON" del Ombudsman, es decir, un sin el cual su existencia no tendría razón de ser.

Esta autonomía, tan necesaria para el desarrollo de los derechos humanos, se encuentra garantizado en tres niveles.

- 1.- Orgánica
- 2.- Financiera
- 3.- Técnica

1.- AUTONOMÍA ORGÁNICA

Esta potestad le es conferida a la Comisión de Derechos del Distrito Federal en el Art. 6 de la ley, y consiste en que durante el desempeño y el ejercicio de sus funciones no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

Esta autonomía de los órganos de la Comisión del Distrito Federal se encuentra complementada por otras disposiciones.

El Presidente de la Comisión del Distrito Federal y los visitadores no podrán ser detenidos, sancionados o juzgados por las opiniones o recomendaciones que emitan, tampoco por los actos que realicen en ejercicio de las facultades propias de sus cargos, que les asigne esta ley (Art. 15).

El presidente de la Comisión no podrá ser destituido, en su caso sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..." (Art. 16).

Esta disposición anterior convierte al presidente de la Comisión del Distrito Federal en un funcionario de primer nivel cuyas actuaciones trascienden el ámbito jurídico para tener repercusiones de carácter político.

2.- AUTONOMÍA FINANCIERA

La Comisión del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios..." (Art. 2) la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá la facultad de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al titular de la Secretaría encargada de esa materia.

En todo caso, dicho presupuesto será suficiente para permitirle el cumplimiento de sus fines (Art. 71) en referencia a los artículos mencionados, el 7 de diciembre de 1993, el presidente de la Comisión del Distrito Federal, previo acuerdo con Consejo formuló una solicitud a la Cámara de Diputados consistente en un incremento al presupuesto de la Comisión, respecto al asignado para 1994. Estos recursos inicialmente eran de diez millones de nuevos pesos.

En respuesta a tal petición el 31 de diciembre de 1993 se publicó en Diario Oficial de la Federación el decreto correspondiente al presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1994 donde se dispone asignar un monto de 24 millones de nuevos pesos a la Comisión del Distrito Federal, monto final que casi triplica la cantidad original establecida.²⁹

²⁹ GACETA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. No 1. MÉXICO. ENERO 1994. P. 48.

3.- AUTONOMÍA TÉCNICA

Se sustenta en los procedimientos técnicos de investigación que realiza la Comisión del Distrito Federal fundamentados en la ley de manera más específica en el capítulo V, que se titula "Del procedimiento".

La única limitante a esta autonomía está en los recursos de queja e impugnación que se ventilarán únicamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fuera de esto ningún tribunal jurisdiccional o administrativo podrá conocer de los actos o resoluciones que emita la Comisión del Distrito Federal (Art. 53).

23. REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL

23.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fundamento en el Art. 89 Frac. I de la Constitución. El titular del ejecutivo, expidió el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual en su exposición de motivos señala lo siguiente:

"El 22 de junio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual tiene por objeto establecer un organismo de Derechos Humanos para el Distrito Federal de acuerdo con lo previsto en el apartado "B" del Art. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

De conformidad a lo dispuesto por la propia ley, y con el propósito de precisar la estructura, el funcionamiento y los procedimientos que habrá de seguir este organismo, se expide el presente Reglamento Interno.

El Reglamento detalla la manera en que debe cumplirse la ley de la Comisión para el rápido y efectivo cumplimiento de sus funciones, sus reglas son claras y no contienen formalidades o reglas innecesarias que puedan complicar o entorpecer el trabajo del organismo.

El Reglamento prevé que la Comisión del Distrito Federal "Contará con un mínimo de dos y un máximo de cuatro visitadurías".

Se cumple así con el objetivo de otorgar flexibilidad a la estructura de la Comisión, de tal manera que pueda adecuarse a la cantidad y a la naturaleza del trabajo que habrá de realizarse, además, con este mismo propósito se estipula que las áreas de especialización de los asuntos, ésto sin perjuicio de que en las visitadurías se cuente con especialistas en las diferentes materias que son la competencia de la Comisión del Distrito Federal.

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

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

"El Reglamento interno de la Comisión del Distrito Federal viene a complementar el proceso legislativo que antecedió".

Felipe Tena Ramírez nos explica de manera clara el fin y propósito del Reglamento;

"El reglamento como una ley es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública, es pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el poder que tiene a su cargo la ejecución; además la ley, confeccionada por un cuerpo deliberadamente con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del reglamento a la tramitación dilatada que procede a la expedición de una ley".³⁰

Siendo congruente con lo señalado por la doctrina, al Reglamento interno de la Comisión del Distrito Federal busca cumplir la función que le corresponde y señala en su exposición de motivos: "El Reglamento detalla la manera en que habrá de cumplirse la Ley de la Comisión del Distrito Federal".

³⁰ TENA RAMÍREZ FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO 1964 P.433

1.3.1 RESEÑA DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

TÍTULO I. Disposiciones Generales.

CAPÍTULO ÚNICO

Se mencionan consideraciones generales de diversos aspectos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- Se establece una definición de Derechos Humanos.
- Los plazos y términos de la ley se entienden como días naturales.
- Se establece "La Gaceta de la Comisión del Distrito Federal" como órgano de difusión de la Institución.
- Los servicios ante la Comisión son gratuitos.

TÍTULO II. Funciones de la Comisión del Distrito Federal.

CAPÍTULO I. Competencia en materia de presuntas violaciones a derechos humanos.

- Se reglamentan los Art. 3 y 17 de la ley.
- Se da una definición de ilícito.
 - Las quejas de carácter ecológico serán remitidas a la Procuraduría del Ambiente, los recursos serán enviados a la Comisión Nacional y las quejas de otra entidad federativa serán remitidas a la Comisión Estatal correspondiente con previa notificación del quejoso.
 - Cuando en una queja estén involucradas tanto autoridades federales como locales la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.
- En el caso de autoridades de otras Entidades y del Distrito Federal se hará el desglose correspondiente.

TÍTULO III. Órganos y Estructura Administrativa de la Comisión del Distrito Federal

CAPÍTULO I. Integración

Son órganos de la Comisión

- 1.- La Presidencia
- 2.- El Consejo
- 3.- Las Visitadurías
- 4.- La Secretaría Técnica del Consejo

CAPÍTULO II. De la Presidencia

- Es el órgano ejecutivo de la Comisión.
- En caso de ausencia o destitución del presidente, su lugar será suplido por el primer visitador.
- La Presidencia en su trabajo será auxiliada por las siguientes áreas:

Una Dirección General de Quejas y orientación.

Una Dirección General de Administración.

Una Dirección General de Comunicación Social.

Una Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones.

Una Secretaría Particular y una Coordinación de Asesores.

CAPÍTULO III. Del Consejo

- Se reglamenta el Art. 20 de la ley.
- En caso de duda en la interpretación del reglamento se faculta al Consejo para hacerlo.
- Podrá el Consejo mediante acuerdos tomados en su seno establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión que no estén previstos en su normatividad.
- El Consejo contará con un Secretario Técnico que tendrá las siguientes funciones:
 - Proponer el acta de sesiones del Consejo
 - Remitir a los consejeros el citatorio y el material para la sesión de trabajo correspondiente
 - Se encargará de editar y publicar la Gaceta de la Comisión.
 - Coordinará la edición de publicaciones.
 - Se encargará del Programa de Capacitación.
 - Establecer el enlace con los organismos públicos y no gubernamentales de Derechos Humanos. Además de celebrar los convenios de colaboración con estos u otros organismos.
 - Tendrá la custodia del acervo documental de la Comisión.
- La Secretaría técnica contará con:
 - Una Dirección General de Promoción y Capacitación.
 - Una Dirección de Promoción y Difusión.
 - Una Dirección de Difusión y Publicaciones.
 - El personal Profesional Técnico y Administrativo necesario para la realización de sus fines.

CAPÍTULO IV. De las visitadurías

- La Comisión contará de una a cuatro visitadurías.

Cada uno de las visitadurías se integrarán con:

- I. Una Dirección General
 - II. Dos Direcciones de área
 - III. Una Coordinación de procedimientos
 - IV. Visitadores adjuntos y el personal de apoyo necesario
- Los visitadores adjuntos serán; el personal profesional encargado de la integración de los expedientes de queja.

Para ser visitador adjunto se requiere:

- 1.- Tener título profesional legalmente expedido.
- 2.- Ser ciudadano mexicano.
- 3.- Poseer la capacidad necesaria a juicio de los visitadores para el desempeño de las funciones correspondientes.

El ser ciudadano mexicano podría ser considerado como un requisito no esencial para el desempeño de su trabajo.

Lo que sí sería importante es que el aspirante a ocupar la plaza de visitador adjunto no tuviera antecedentes penales por delito intencional que amerite pena mayor de un año.

TÍTULO IV. Del Procedimiento ante la Comisión del Distrito Federal

CAPÍTULO I. De la Presentación de la Queja

- Toda queja que se presente deberá contar con los siguientes datos: Nombre y apellido del quejoso, domicilio completo, teléfono, firmado o con huella digital.
- Se reglamenta el Art. 27 de la Ley.
- Se reglamenta el Art. 28 de la Ley.
- Se reglamentan los artículos 32 y 34 de la Ley.
- Cuando existan dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyen al mismo servidor público se procederá a acumular los expedientes en uno sólo.
- No se admitirán quejas notoriamente infundadas o improcedentes.
- Así como las que no soliciten de manera expresa la intervención de la Comisión del Distrito Federal.

- La correspondencia que los internos de algún centro de reclusión hagan llegar a la Comisión no podrán ser objeto de revisión o censura por parte de la autoridades del centro de reclusión.

CAPÍTULO II. De la Calificación de la Queja

- Los visitantes adjuntos cuentan con un día hábil para calificar la queja.
- Los acuerdos de calificación podrán ser:
 1. Presunta violación a derechos humanos.
 2. Incompetencia de la comisión del Distrito Federal con orientación jurídica al quejoso.
 3. Acuerdo de calificación "pendiente" cuando la queja sea confusa. Asimismo se reglamentan los Art. 31 y 64 de la ley.
- El visitador adjunto estará bajo la supervisión de:
 - Los directores de área.
 - El director general.
 - El visitador general.

CAPÍTULO III. De la Tramitación de la Queja.

- Se reglamentan los Art. 36 y 38 de la ley.
- En el caso de comunicación con la autoridad vía telefónica se levantará un acta circunstanciada.
- La respuesta de la autoridad se dará a conocer al quejoso en los siguientes casos:
 - I.- Haya contradicción evidente entre el dicho del quejoso y la respuesta de la autoridad.
 - II.- La autoridad pida la presencia del quejo para resolver la violación.
 - III.- Se considere necesario hacer saber al quejoso la respuesta de la autoridad.
- Los visitantes adjuntos o funcionarios designados podrán realizar visitas a oficinas administrativas o centros de reclusión para recabar datos o completar sus investigaciones.
- En el caso que la autoridad se niegue a dar respuesta a las solicitudes de la comisión, se tomarán medidas necesarias, tales como emitir la respectiva recomendación o denunciar a las autoridades morosas ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Actual Secretaría de Desarrollo Administrativo.

CAPÍTULO IV. De la Conciliación

Esta se llevara sólo con las quejas que sean susceptibles de serlo cuando:

1. Los hechos señalados en la queja no constituyen violaciones graves o sus posibles consecuencias.
2. El mecanismo de conciliación deberá ser ágil y sencillo el cual será por escrito y en el caso de hacerlo, la autoridad dispondrá de diez días hábiles para responder por escrito y enviar las pruebas correspondientes, si durante los quince días siguientes a la aceptación de propuesta la autoridad no hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer de conocimiento de la Comisión para que en lapso de 72 horas se determine sobre la reapertura del expediente.
3. Cuando la autoridad no acepte la conciliación se elaborará inmediatamente el proyecto de recomendación.

DE LAS RECOMENDACIONES

- Concluida la investigación y habiéndose comprobado la violación a derechos humanos, el visitador adjunto notificará a sus superiores dicha circunstancia, los cuales supervisarán la elaboración del proyecto de recomendación, el cual será puesto a consideración del presidente de la Comisión, quien estudiará y en su caso lo suscribirá. Una vez cumplido esto, se hará del conocimiento de la autoridad a la que se dirigió.

- Las recomendaciones serán publicadas en la Gaceta de la Comisión del Distrito Federal.
- La autoridad que recibió la recomendación tendrá quince días para responder si la acepta o no. En caso de no aceptarla esa negativa se hará del conocimiento de la opinión pública. Si la acepta tendrá 10 días para la prueba de su cumplimiento.
- La Comisión del Distrito Federal dará seguimiento de las recomendaciones hasta su cabal cumplimiento.

El reporte del estado que guardan las recomendaciones, será rendido por la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones.

Bajo las siguientes hipótesis.

- I. Recomendaciones no aceptadas.
- II. Recomendaciones aceptadas con pruebas de su cumplimiento total.
- III. Recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial.

- IV. Recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento.
- V. Recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio.
- VI. Recomendaciones aceptadas en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.
- VII. Recomendaciones en tiempo de ser contestadas.
- VIII. Recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

CAPÍTULO VI. De los Acuerdos no Responsabilidad

- Concluida la investigación de la queja y de no haberse comprobado la violación de derechos humanos, el visitador adjunto lo hará del conocimiento de su superior a fin de que se elabore el acuerdo de no responsabilidad.

Los acuerdos de no responsabilidad se harán del conocimiento inmediato de la autoridad y del quejoso.
- Los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos cuyo origen deriva de una situación específica, por lo que no son de aplicación general ni eximen a la autoridad de futuras quejas en su contra.

CAPÍTULO VIII. De las Causas de Conclusión de los Expedientes de Queja

- Los expedientes de queja podrán ser concluidos bajo las siguientes causales:
 1. Por orientación jurídica al quejoso.
 2. Por recomendación.
 3. Por un acuerdo de no responsabilidad.
 4. Por desistimiento del quejoso.
 5. Por falta de interés del quejoso.
 6. Por acumulación de expedientes.
 7. Por conciliación con la autoridad.
- Las causales de no competencia son:
 1. Asuntos jurisdiccionales.
 2. Conflictos entre particulares.
 3. Asuntos laborales.
 4. Asuntos electorales.
 5. Quejas extemporáneas.
 6. Asuntos de la Competencia de la Comisión Nacional o de Comisiones de otras entidades federativas.
 7. Por facultad de atracción de la Comisión Nacional, (Art. 60 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).
 8. Asuntos que puedan fesionar a la autoridad moral de la Comisión del Distrito Federal (Art. 55 de la Ley).

9. Consultas sobre interpretaciones legislativas u otros ordenamientos legales.

- Todos los acuerdos de conclusión deberán ser firmados por el visitador general.

TÍTULO V. Informes Anuales y Especiales

- Se reglamentan los artículos 55 y 57 de la Ley.
- El presidente de la Comisión del Distrito Federal podrá rendir un informe especial en que se expongan los logros obtenidos, situaciones de particular gravedad que se presenten o si existen situaciones de importancia o trascendencia que deban ser puestas del conocimiento inmediato de la opinión Pública.

2.3.3. REACCIONES EN TORNO AL SURGIMIENTO DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL POR PARTE DE LA COMUNIDAD CAPITALINA.

El surgimiento y puesta en funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no constituyó un hecho aislado, en un sólo acto, sino que este proceso se integró en tres acontecimientos fundamentales: El primero es el nombramiento y toma de protesta del primer Ombudsman capitalino; El segundo, la designación y ratificación de los miembros del Consejo; y el Tercero el nombramiento de los principales funcionarios de la Comisión del Distrito Federal y sus primeras actividades.

NOMBRAMIENTO DEL OMBUDSMAN CAPITALINO

La designación del titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de acuerdo con la Ley, fue hecha por el presidente de la República con la ratificación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Dicho proceso de aprobación fue celebrado el 28 de septiembre de 1993, donde la candidatura del Dr. De la Barrera recibió a su favor el 80% de los votos de los asambleístas, siendo el conteo final de 53 votos a su favor, 6 en contra y 5 abstenciones.

Los que estuvieron en contra de su nombramiento fueron miembros de Partido Acción Nacional, quienes esgrimieron como motivo de su rechazo que el Dr. De la Barrera en un libro que tituló "El Delito de Aborto una Careta de Buena Conciencia", defiende, al parecer de ellos esta práctica.

TOMA DE PROTESTA DEL PRIMER OMBUDSMAN CAPITALINO

La toma de protesta del Dr. Luis de la Barrera Solórzano, como primer **Ombudsman** Capitalino constituyó un evento de primera magnitud en el que la sociedad, miembros del Gobierno y la comunidad en general del Distrito Federal externaron su punto de vista. Al respecto se citarán algunos de ellos, que aparecieron en medios impresos capitalinos:

"En el Recinto Parlamentario Estaban Presentes Importantes Funcionarios del Gobierno Capitalino, Delegados, Representantes de Partidos Políticos y Miembros de ONG'S".

En su toma de Protesta el Dr. Luis de la Barrera Solórzano señaló entre otras muchas cosas, que "Las Autoridades deben tener por el **Ombudsman** un respeto ilimitado. Todo intento de influir en sus resoluciones, es por su puesto, ilegal e ilegítimo no sólo eso: los servidores públicos deben afanarse en la realización cotidiana del Estado de Derecho".³¹

Un distinguido miembro de la Sociedad Civil y Presidente del Grupo Ecologista de los Cien, el poeta Homero Aridjis comentó: "Celebro que la Ciudad de México cuente ya con un Organismo Defensor de los Derechos Humanos".³²

El Señor Adán Juárez, representante vecinal de Coyoacán expresó: "La Ciudadanía hará el reconocimiento de la actuación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pero según él, el Dr. Luis de la Barrera es la persona adecuada al frente de la institución".³³

Haciendo un balance objetivo de las reacciones de la sociedad y, junto con el voto de los Miembros de la Asamblea de Representantes, se podría hablar de un consenso general en que la persona propuesta por ejecutivo Federal es la idónea para ocupar el cargo encomendado.

NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJEROS:

La designación y ratificación de los miembros del Consejo de la Comisión del Distrito Federal también fue motivo de las distintas reacciones. La polémica surgió en torno a dos propuestas hechas por El Ejecutivo Federal; la del escritor Carlos Monsivais y la de la asambleísta Amalia García, los dos militantes activos del Partido de la Revolución Democrática.

³¹ PERIÓDICO LA JORNADA. MÉXICO No. 3256, AÑO 10, 2 DE OCTUBRE DE 1993. PP. 46-47.

³² LOC CIT.

³³ LOC CIT.

Esta condición de los personajes propuestos por el Ejecutivo Federal, a criterio de algunos asambleístas del Partido Acción Nacional les resta independencia de trabajo y politiza la actividad de la Comisión.

"El Dirigente de la fracción del PAN en la Asamblea de Representantes Hiram Escudero, adelantó la tesis principal de su Partido para rechazar las Candidaturas de Amalia García y Carlos Monsiváis: "Debemos tener mucho cuidado en la elección de los miembros del Consejo y los Partidos Políticos debemos desechar todo aquello que obstaculice la generación de esa confianza en la institución de lo contrario se convertirá en un órgano más, que periódicamente formule declaraciones".¹⁴

Al final, el pleno de la Asamblea aprobó el nombramiento de estas dos personalidades por 43 votos a favor 13 en contra, quedando constituido el primer Consejo de la Comisión del Distrito Federal por los siguientes miembros.

1. Néstor de Buen Lozano.
2. Miguel Concha Malo.
3. Rolando Cordera Campos.
4. Amalia García Medina.
5. Olga Islas de González Mariscal.
6. María de la Luz Lima.
7. Carlos Llano Cifuentes.
8. Ángeles Mastreta.
9. Carlos Monsiváis Aceves.
10. Luis Rubio Freidberg.

Dentro de la anterior nota y en relación a los acontecimientos anteriores, el Dr. Luis de la Barrera Solórzano expresó que: "Todos los consejeros de la Comisión han mostrado a lo largo de su trayectoria un especial interés por la causa de los derechos humanos, y su simpatía o militancia en algún partido no afecta en lo más mínimo su independencia de criterio y su compromiso con la Comisión".

¹⁴ LOC CTF.

NOMBRAMIENTO DE LOS PRINCIPALES FUNCIONARIOS Y PRIMERAS ACTIVIDADES

Con el nombramiento por parte del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de los visitadores generales comenzaron formalmente los trabajos de la Comisión del Distrito Federal en lo referente a la conducción en las investigaciones de actos que pudieran consistir una violación a Derechos Humanos.

La designación de los titulares de la primera y segunda visitadurías, respectivamente, recayó en los señores Lic. Antonio Aguilar Valdés y Dr. Fernando Abraham López, quienes al inicio de sus labores contaron con el apoyo de 20 visitadores adjuntos, los cuales en su mayoría eran universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana, con un elevado aprovechamiento académico y cuyas edades fluctuaban entre los 25 y 30 años.

Estos datos son significativos de el interés del Dr. Luis de la Barreda por imprimirle a la comisión un carácter de juventud como sinónimo de dinamismo y de un deseo de cambiar la realidad retrógrada y conformista.

La designación de los funcionarios de primer nivel se complementó con el nombramiento de Secretaria Técnica, la Lic. Teresita Gómez de León.

Si bien, con el paso de los días algunos de estos funcionarios deje el cargo, es importante que quienes lleguen a tomar los puestos, sean personas comprometidas con la causa de los derechos humanos y con un firme deseo de protección de los mismos, con lo que se cumple con la esencia de la figura social e institucional del *Ombudsman* o defensor del pueblo.

El nuevo *Ombudsman* del Distrito Federal define su convicción de la necesidad de erradicar la impunidad como requisito para una sociedad moderna y justa. El apoyo social a su nombramiento debe manifestarse en la expansión y profundización de una cultura de los derechos humanos que arraigue en toda la sociedad. Fortaleciendo esta cultura para hacer avanzar a la sociedad a mejores formas de convivencia, no sólo se requiere transformar estructuras viciadas entre los servidores públicos, sino que precisan de un esfuerzo de todos.¹⁵

Con la creación del sistema de defensores populares, se ha dado un paso necesario en la creación de las estructuras institucionales y jurídicas para alcanzar este objetivo.

¹⁵ HIRIART LE BERT PABLO. PERIÓDICO EL NACIONAL. MÉXICO No 23 223, AÑO LXV, TOMO V, 1 DE OCTUBRE DE 1993, P. 2



3.1 EL DISTRITO FEDERAL EN SU EVOLUCIÓN POLÍTICA Y URBANA

3.1.1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Distrito Federal es el término jurídico administrativo con el cual se conoce a la Ciudad de México, en la cual residen los Poderes de la Unión lo que la constituye en el centro neurálgico de la vida política, económica y social de país.

A lo largo del desarrollo de este tema utilizaremos indistintamente los términos "Distrito Federal" "Ciudad de México".

La ciudad de México se halla geográficamente, localizada en el altiplano de la zona conocida como "Cuenca de México". Se encuentra delimitada al sur por las sierras del Ajusco y Chichinautzin; al oriente por la Sierra Nevada, donde se encuentran el Popocatepetl y el Iztacihuatl; y al poniente por las Sierras de las Cruces, el Monte Alto y el Monte Bajo; el Valle de México se localiza en una zona tropical, pero debido a la altura, 2240 mts sobre el nivel del mar, tiene un clima templado.

Los primeros antecedentes de asentamientos humanos en el Valle de México se dan en el año 18,000 a.C. surgiendo las culturas Tlapacoya. En el año 5,000 a.C. surgieron las culturas precerámicas de Chimalhuacan, Chicoloapan, Atehuacan, Otumba, Tepexpan e Iztapan.

A partir del año de 1300 a.C. se formó la cultura Olmeca, la cual se integrará a una serie de tribus mesoamericanas, con ellos surgieron importantes centros de población como; Cuicuilco y Teotihuacan, esta última se convirtió en la gran metrópolis de la cuenca de México.

Para el año de 1324 en un islote del lago de Texcoco se funda la ciudad de México Tenochtitlán, por una tribu de nómadas guerreros quienes eran conocidos como mexicas, los cuales provenían de un lugar llamado Aztlán.

En el año 1521, Tenochtitlán era una imponente ciudad de 300,000 habitantes, con enormes templos y hermosos jardines, ésta se hallaba rodeada de agua pero había comunicación con las riveras del lago a través de amplias calzadas que funcionaban al mismo tiempo como diques y acueductos.

LA CIUDAD DE MÉXICO

Tras la conquista, los españoles decidieron asentar la capital de la Nueva España sobre la anterior Tenochtitlan. A partir de ese momento comenzó a surgir una ciudad totalmente distinta, donde se construyeron majestuosas obras arquitectónicas como el Palacio Nacional terminado en 1523 y la Catedral de México terminada en 1656.

La conquista trajo a su vez una serie de órdenes religiosas, quienes se encargaron de la construcción de sus propios templos; en 1656, se empezó el primer convento de Santo Domingo, el Convento de la Concepción se fundó en 1521, el de Jesús María en 1580 y el de la Encarnación en 1594.

La ciudad de México se consolidó como el centro de la vida económica, política y social de la Nueva España.

En la ciudad de México vivían los europeos rodeados de lujos nunca antes vistos, mientras los indígenas habitaban las afueras de la ciudad en las zonas pantanosas y viviendo en chozas insalubres. Esto ocasionó que hubieran constantes epidemias que diezaban a la población indígena. Aunado a esto, la ciudad de México en época de lluvias se inundaba constantemente.

El desarrollo de la capital de la Nueva España se basó en una pujante economía derivada de la minería, la producción artesanal y de los obrajes; actividades sujetas al férreo control de una organización de comerciantes conocidas como "El consulado de México".

Mientras la vida en la Nueva España giraba en torno a la explotación de los recursos naturales y del indígena, en Francia y Norteamérica se gestaban movimientos de liberación que alertarían la emancipación de las colonias españolas en América; en especial la Nueva España. Lo que dejó en suspenso el desarrollo de la Ciudad de México.

Debido a la lucha de independencia, la ciudad no registró cambio alguno conservando la misma estructura que la colonia.

En el año de 1858 debido al triunfo de los liberales, quienes expropiaron los conventos de la ciudad cambió un poco en su fisonomía.

Con el porfiriato y el auge económico, así como el desarrollo del transporte ocasionaron que la ciudad comenzara a expandirse. Después de la revolución, la población de la capital aumentó hasta 500.000 habitantes; surgieron nuevas colonias y zonas residenciales.

A partir de los años treinta, ya consolidadas las actuales instituciones políticas mexicanas, la Ciudad de México inició su peculiar desarrollo que la ha llevado hoy por hoy a ser una de las ciudades más grandes del mundo.

EL DISTRITO FEDERAL COMO CAPITAL DE LA REPÚBLICA

Tras la conquista y avasallamiento de los pueblos indígenas, los españoles decidieron asentar la capital de la nueva España sobre los vestigios de la antigua Tenochtitlán.

Esto implicaba no solo superponer físicamente construcciones sobre las anteriores, sino que se implantaron diversas instituciones de la vieja España.

Sin tener la fecha exacta, se implantó el primer Ayuntamiento en Coyoacán. El Ayuntamiento se constituyó desde entonces en la célula político-administrativa en que se organiza el gobierno de México.

La Constitución de Cádiz de 1812, reforzó esta institución con disposiciones que obligatoriamente debían ser aplicadas en la Nueva España. En su Art. 321 se establecen los deberes de los Ayuntamientos; señalando que:

1. Tenían a su cargo "La política de comodidad y salubridad"
2. Auxiliar al alcalde en todo lo relativo a la seguridad de las personas, bienes de los vecinos y la conservación del orden público.
3. La administración e inversión de los caudales propios y arbitrarios conforme a las leyes y reglamentos, con el encargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que nombran.
4. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.
5. Cuidar de los establecimientos para la educación, que se paguen con fondos comunes;
6. Cuidar de los hospitales, orfanatorios y en general, casas de beneficencia;
7. Cuidar de la reparación y construcción de los caminos, calzadas y en general, obras públicas necesarias;
8. Formar las ordenanzas del pueblo y presentarlas para su aprobación en las cortes a través de la diputación provincial.
9. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos. Nos abocamos al estudio del Ayuntamiento, porque fue la organización político - administrativa que tuvo originalmente la Ciudad de México, como Capital de la República.

Consumada la Independencia y firmado el Plan de Iguala entró triunfante el Ejército Trigarante al Ayuntamiento de la Ciudad de México.

El 24 de agosto de 1821, se firmaron los Tratados de Córdoba los que si bien eran una continuación del Plan de Iguala, constituían también los elementos para la consolidación de la Independencia.

En el artículo 4 de los Tratados de Córdoba; "Se establece ya que el emperador fijará su corte en México".

El triunfo de Iturbide y su proclamación como emperador de México no modificaron la estructura básica de la ciudad la cual continuó como ayuntamiento y reafirmó su carácter de capital del México Independiente.

Con la destitución y exilio de Iturbide se expidió la Constitución Federal que en lo relativo a la capital de la República Federal Mexicana, sólo había una referencia en la misma; "Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes: Fracción XXVIII elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

Atendiendo a la falta de precisión sobre el asiento de los poderes federales en la Constitución de 1824, el 20 de noviembre de ese mismo año se expidió el decreto que refiere a lo siguiente:

Art. 1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28a. Del Art. 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

Art. 2. Su distrito, será la Ciudad de México. Sea la plaza mayor de esta Ciudad y su radio de 2 leguas.

Art. 3. El gobierno general y Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno, un perito para que entre ambos marquen y señalen los términos del distrito, conforme al artículo antecedente.

Art. 4. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

Art. 5. En tanto se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 (instrucción para el gobierno económico político de las provincias antes citadas) en todo lo que no se halle derogada.

Art. 6. En lugar del jefe político, que por dicha ley le estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un obernador en calidad de interno para el Distrito Federal.

Art. 7. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos, comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Art. 8. El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro el Distrito Federal, todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la translación.

Art. 9. Mientras se resuelve la alternación que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Art. 10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

A partir de este decreto, se creó formalmente el Distrito Federal.

En el año de 1836 con la toma del poder por parte de los conservadores, se expidió una constitución centralista que vino a dar fin al Distrito Federal, para convertirlo a su vez en un Departamento de México.

La ley constitutiva del 23 de octubre de 1836, que más tarde se convertirá en la constitución de las siete leyes.

Art. 8. El territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases, localidad y demás circunstancias consecuentes, su número, extensión y subdivisiones, se detallarán en una ley constitucional.

Art. 1. De la sexta ley. La república se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas, los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos.

Durante la Guerra de Reforma, el Distrito Federal fue presa de constantes cambios en su organización política y administrativa, todo dependía del bando que estuviera en ese momento en el poder. Finalmente, con el triunfo de los liberales apoyados en su Plan de Ayutla, el cual básicamente proclamaba el derrocamiento de Santa Ana y convocaba a la instauración de un Congreso Constituyente.

En la Constitución de 1857, se organizó al país en una República Representativa, Democrática y Federal. En lo referente al Distrito Federal, en su Art. 72 fracción IV. Se establece "para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, sobre la base que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales. En este periodo la condición de la ciudad de México como capital de la República sufriría de intentos para modificar ésto, proponiéndose a las ciudades de Querétaro y de Aguascalientes como nuevas sedes de los poderes Federales.

Durante el segundo imperio, nuevamente el Distrito Federal fue objeto de cambios al convertirla nuevamente en el Departamento del Valle de México, el cual estaría bajo el mando de un Prefecto Imperial, que sería nombrado directamente por el emperador y que tendría funciones muy amplias.

Con el porfiriato, el Distrito Federal fue sujeto a varias disposiciones, tales que modificaron principalmente su estructura territorial, como el decreto del 16 de diciembre de 1898 y el de 26 de marzo de 1903, sobre la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, ésta lo dividía en trece Municipalidades que eran:

las de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

Porfirio Díaz en su afán por modernizar el país y a su ciudad capital, expidió una serie de disposiciones relativas al quehacer del Municipio en el Distrito Federal, entre éstas;

- el 22 de marzo de 1871 una sobre basureros, pozos artesanos, arboladas y adulteración de leche.
- El 14 de febrero de 1872 se reformó la dotación del Fondo Municipal.
- El 30 de mayo de 1874 se expidió el Reglamento de la Junta Protectora de Cárceles.
- El 28 de noviembre de 1879 se expidió el decreto sobre el pago de contribución de coches.
- En 1884 se pone en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
- El 20 de enero de 1897, se expidió la Ley General de Ingreso de las Municipalidades de México y Formas del Distrito Federal.

Para entonces, los Municipios de la Ciudad de México sufrirán serios problemas económicos, por lo que se tomaron una serie de medidas para solventar este problema; como el aumentarles su participación de los recursos federales, así mismo se les exentó de ciertos pagos y cargas que tenían para con el Fisco Federal y del sostenimiento de servicios que les resultaban muy onerosos, como Beneficencia Pública y Educación Gratuita.¹⁶

Durante la Revolución, el Distrito Federal sufrió el acoso e invasión de las distintas facciones que estaban en lucha, la razón de esto era que al ser la capital el centro del poder económico y político nacional, su toma y dominio resultaban fundamentales para el control del país, pero no obstante esto, no hubo modificaciones a su estructura administrativa; al contrario, en la idea general que todos los grupos militares existía la convicción de reforzar la figura del municipio tanto en la provincia, como en el Distrito Federal.

Al terminar la Revolución se elaboró una nueva Constitución que es la del 5 de febrero de 1917, la que actualmente nos rige. En ésta se sentaron las bases de lo que es ahora la estructura político-administrativa del Distrito Federal.

El Art. 73 fracción VI, en su texto original, señalaba;

EL CONGRESO TIENE FACULTAD:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sosteniéndose a las bases siguientes:

¹⁶ AGUIRRE VISSUET JAVIER. DISTRITO FEDERAL. ORGANIZACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO 1989. P. 31

Primera.- El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

El 13 de abril de 1917, el entonces presidente Venustiano Carranza, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Entre los aspectos más sobresalientes de esta ley destaca que el Distrito Federal estará dividido y organizado en Municipios Libres y que el mando de esta Ciudad Capital será ejercido por un Gobernador, quien será designado y removido libremente por el Presidente de la República, en orden jerárquico de gobierno le seguirán los Presidentes Municipales.

La decisión de desaparecer los municipios en la ciudad de México y sustituirlos por delegaciones de un departamento central, fue idea del General Álvaro Obregón, con el fin de asegurar el control de la ciudad y evitar de esta forma constantes conflictos como levantamientos y asonadas que obstaculizaran la labor de gobernar. Este sistema de organización jurídico-administrativa de la ciudad de México es el que hasta la fecha aún subsiste.

3.1.2. ACTUAL ESTRUCTURA POLÍTICO-JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

La evolución de las sociedades es un fenómeno mundial e inevitable, donde se da una búsqueda para superar los problemas atávicos y coyunturales que las agobian. México no es la excepción.

Durante mucho tiempo la organización político-jurídica de la capital del país, estaba sustentada en una sola persona identificada en el Presidente de la República.

Art. 73 Constitucional, versión anterior a la reforma del 25 de Octubre de 1993;

El Congreso tiene facultad:

VI.- Para la legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes bases:

1a.- El gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva...

La razón de ésto es que el Distrito Federal es sede de los poderes federales.

Art. 44 Constitucional texto anterior; el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso Federal.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

I.- El Distrito Federal es una entidad de la República, que por ser asiento de los Poderes Federales, guarda un estado de excepción con referencia a los demás estados miembros del Pacto Federal, no se debe olvidar que el Distrito Federal es considerado como una entidad más del país (Art. 43 Constitucional).

II.- La organización política del Distrito Federal estará únicamente atendida en cuanto a lo señalado en la Constitución Federal.

Fue así, como en la ya mencionada evolución de las sociedades mexicanas surgieron nuevos actores y grupos sociales que exigían participar directamente y de una manera más activa, en la toma de decisiones que incumbían a todos los habitantes de la capital y se exigía que el órgano por el cual el Presidente de la República ejercía su gobierno, fuera elegido popularmente y no por una decisión unipersonal.

Este órgano al que nos referimos es el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el cual se sujetará a lo estipulado en la Ley Orgánica del mismo departamento. De fecha 29 de diciembre de 1978, reglamentaria del Art. 73 Frac. VI base 1º de la Constitución, que su Art. 1º señala:

"El Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 73 fracción VI, base de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas en la presente ley, por conductos del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

Así fue como en la lucha para obtener más espacios de participación popular en la vida política del país, el Estado fue sensible a esta demanda y estructuró un órgano capaz de darle cauce a las demandas populares; y que al mismo tiempo fuera auténticamente democrático en su creación y actuación. De esta forma surge la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual se origina por una reforma al Art. 73 de la Constitución Federal:

Fracción VI base 3a. "Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por veintidós representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley..."

Sin duda, la Asamblea de Representantes constituyó en su momento el más importante intento por democratizar las estructuras políticas de la capital de la República, aún cuando sus funciones y ámbito de participación eran muy limitadas.

En la práctica, la asamblea superó las expectativas que se tenían de ella motivando aun más la participación ciudadana que reclamó más reformas de tipo democrático.

ACTUAL ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

Con el inicio del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, comenzaron también los trabajos de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual en su función diaria sirvió como medio de expresión a la inquietud ciudadana por su ciudad, por lo que sus resultados se pudieron catalogar como excelentes.

La ciudadanía se sintió representada y al mismo tiempo pudo tener un contacto con sus autoridades, quienes están obligadas a comparecer cada año ante el Pleno de la Asamblea. Esto incluye también al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien se presentará ante este órgano al inicio del segundo período de sesiones en abril de cada año. Como bien ya se mencionó estos avances hacia la democracia fueron buenos mas sin embargo no eran suficientes.

Por lo que, en la cuarta comparecencia del regente ante la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 21 de Abril de 1992; éste propuso que se fijaran los modos y formas para llevar acabo una reforma al Régimen Político y Legal del Distrito Federal.

El método de trabajo se llevaría a cabo a través de mesas de discusión que se dividirían en varios temas para su análisis, las cuales quedaron finalmente conformadas de la siguiente manera:

Mesa 1. Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos;

Mesa 2. Hacienda Pública y Aspectos Financieros

Mesa 3. Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios;

Mesa 4. Procuración y Administración de Justicia.

Las consultas fueron públicas, donde acudieron 312 ponentes quienes aportaron su postura a título personal o en nombre de ciertas agrupaciones; las mesas sesionaron 51 ocasiones y en cada una de éstas había un presidente, un secretario técnico, funcionarios del Departamento y representantes de los partidos políticos.

Al finalizar las sesiones, cada mesa elaboró una relatoría, que al integrarse en un solo trabajo, estas servirían como base de las aportaciones concluyentes para la reforma.¹⁷

El debate giro hacia dos propuestas extremas, una sobre la necesidad de crear un nuevo Estado de la República sobre la estructura anterior del Distrito Federal y la otra postura en torno a la inamovilidad del actual sistema político y legal de Distrito Federal.

Ésto en razón de los siguientes hechos, el Distrito Federal es sede de los Poderes de la Unión, lo cual implica que no puede haber un cambio hacia una entidad autónoma con sus propios poderes locales, por la sencilla razón de que no pueden convivir dos niveles de gobierno.

Por otro lado las voces que exigían la inamovilidad del sistema político del Distrito Federal, no eran conscientes de que ésto ocasionaría movimientos sociales de gran envergadura que podrían desembocar en una violencia generalizada, la cual se ampararía en las banderas de la lucha por la democracia. Los tiempos son otros, existe una movilidad social y política en el seno de la ciudad que no puede ser borrada de un plumazo o negar su existencia.

La madurez cívica y política se impuso y se pudo llegar a un acuerdo intermedio que satisface las necesidades democráticas de el Distrito Federal al ser asiento de los poderes federales y capital de la República.

La propuesta fue leída por el Jefe del Departamento del Distrito Federal durante su 5ª comparecencia ante la segunda asamblea el 16 de abril de 1993.

El 4 de junio del mismo año, la propuesta fue presentada al Titular del Ejecutivo, quien inmediatamente la envió al Congreso para su discusión y aprobación. Las citadas Reformas fueron aprobadas por 282 votos a favor y 42 en contra.

Estas modificaciones a la Constitución Federal fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Octubre de 1993, las cuales consistieron en 17 modificaciones a trece artículos; 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122. a su vez, se modificó la denominación del título quinto de la misma, al de: "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal".

Se adicionó la fracción IX al artículo 76, un párrafo al 119 y se derogó la fracción XVII del artículo 89.

Básicamente la nueva estructura legal sobre la que se cimentarán las nuevas instituciones del Distrito Federal, se encuentran en los artículos 44, 73 y 122 de la Constitución Federal.

Y es este último artículo (122), es el que constituye la piedra angular de la reforma al sistema político, jurídico del Distrito Federal, de ahí la importancia del mismo.

¹⁷ GAMBOA DE BUEN JORGE CIUDAD DE MÉXICO UNA VISIÓN EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO 1994. P. 156.

Art. 122. "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución".

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno, en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes.

2. El Jefe del Distrito Federal.

3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal.

d) Las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

e) Las bases para la integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional, en el proceso de integración de los consejos ciudadanos...

Los avances más importantes de este artículo son los siguientes;

- Se concibe un gobierno propio para el Distrito Federal que, más que Departamento Administrativo o gobierno de una región, como lo son los gobiernos estatales; es un gobierno de ciudad.

- Se amplían las facultades de la Asamblea de Representantes con el objeto de que se transformen en un órgano legislativo en materia de interés local.

- Se establece una fórmula de elección indirecta para el Jefe del Gobierno de la Ciudad, que en adelante se denominará Jefe del Distrito Federal. Esta fórmula establece que el Presidente de la República designe entre los Assembleístas, Diputados, y Senadores del partido que haya obtenido la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal.

• Si no lo fuera, el presidente presentará un segundo candidato. de no haber ratificación, el nombramiento lo hará el Senado.

• Se elegirá en cada Delegación, un Consejo Ciudadano que intervendrá en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación de los programas que las leyes determinen para las delegaciones.

• Se establece la facultad del Gobierno de la Ciudad para que, en coordinación con la Federación y con otros Estados, cree comisiones metropolitanas para la atención de problemas comunes, como el transporte o la prevención de la contaminación

• Se preserva el encargo de la función judicial en el Distrito Federal a un órgano jurisdiccional específico para este territorio, pero se posibilita que la ciudadanía que a través de su representante en la asamblea para que intervenga en la designación de los magistrados

El Congreso de la Unión expedirá el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, que detallará las disposiciones derivadas de las modificaciones constitucionales.³⁸

Los otros dos artículos constitucionales en que se funda la reforma al Distrito Federal son:

Art. 44. "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

La reforma de 1993 a este precepto, termina con ambigüedades propiciatorias de confusiones al dejar bien asentadas tres importantes definiciones constitucionales: La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se trata de categorías precisas que eliminan, para siempre, dudosas o contradictorias interpretaciones tanto jurídicas como políticas.³⁹

En relación con este artículo, no está de más mencionar que el 21 de marzo de 1993, se celebró en la ciudad un plebiscito organizado por un grupo de asambleístas en el que se hicieron tres cuestionamientos a los ciudadanos del Distrito Federal; las preguntas fueron:

1. *Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?*

2. *Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con un poder legislativo propio?*

³⁸ GAMBOA DE BUEN JORGE. OB. CIT. PP. 156-157.

³⁹ RABASA EMILIO O. CABALLERO GLORIA. MEXICANO. ESTA ES TU CONSTITUCIÓN. EDITORIAL. POBBUA. MEXICO 1990. PP. 174-175.

3. *Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación.*

La mayoría de los participantes dieron su aprobación a estos cambios, pero sin lugar a dudas imperó en la mayoría de los participantes un desconocimiento de nuestra organización federal, ya que nada de esto es posible sin violentar el pacto que nos constituye como República, tampoco se ponen en duda las buenas intenciones de sus organizadores, que más que nada pretendían recoger la opinión de la ciudadanía, así como constatar su deseo de mayor democracia.

Artículo 73, fracción VI. El congreso tiene facultad:

"Fracción VI. Para expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal, salvo en la materia expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes:"

Recurriendo al acertado comentario del Doctor Emilio O. Rabasa y de la Licenciada Gloria Caballero, quienes señalan que: La fracción VI, faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a la Ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes. De esta manera, la reforma de octubre de 1993 ha cambiado substancialmente el contenido de esta fracción que anteriormente confería competencia legislativa muy amplia al órgano federal Congreso de la Unión y sólo una atribución reglamentaria al local (Asamblea de Representantes), además de regular todo lo referente al ejercicio del gobierno del Distrito Federal.; que, con la citada reforma, ahora se ubica en el artículo 122 de la Constitución".⁴⁰

Más adelante, en otro párrafo precisan los alcances técnicos de esta reforma;

"En los términos de la nueva fracción VI, de este artículo se invierte el procedimiento: Compete a la Asamblea de Representantes, esto es, al órgano local, todo lo que expresamente les esté conferido y que, como facultades aparecen el nuevo artículo 122 fracción VI, y al Congreso; es decir, al órgano federal, lo que no está reservado al anterior, con este nuevo sistema de distribución de competencias legislativas entre la Federación y el Distrito Federal, se ha querido fortalecer políticamente a la Asamblea de Representantes al convertirla en un auténtico órgano legislativo local, y no sólo reglamentario".⁴¹

En el decreto de reforma a estos artículos, aparecen una serie de transitorios que resultan de particular transcendencia en razón de que ahí se fijan los tiempos y modo para llevar a cabo la transición al nuevo orden legal, sin incurrir en vacíos de poder o imprecisiones.

⁴⁰ IUNDEM, P.219.

⁴¹ LOC CIT.

TRANSITORIOS;

PRIMERO.- El presente decreto estará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

SEGUNDO.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el periodo noviembre 1991 a noviembre de 1994 continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

TERCERO.- La III Asamblea de representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente decreto, y será la que se integre para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

CUARTO.- A partir del 15 de marzo de 1995 los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

QUINTO.- El primer nombramiento para el Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se verificará en el mes de noviembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

En tanto, dicho Jefe asuma su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del presidente de la República de acuerdo con la base I de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

SEXTO.- Los Consejos de Ciudadanos por demarcación territorial, se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

SÉPTIMO.- Los servidores públicos que se describan a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

OCTAVO.- Las iniciativas de leyes de ingresos y decretos de presupuestos del Distrito Federal para los ejercicios de 1995, 1996 y 1997, así como las Cuentas Públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente al 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

NOVENO.- En tanto se reforman y explidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal continuarán rigiendo las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente decreto.

DÉCIMO.- En tanto se expidan las nuevas Normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

DÉCIMO PRIMERO.- El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente decreto.

Las mencionadas reformas a la Constitución Federal Mexicana en lo relativo al Distrito Federal, implicó también modificaciones a todas las Leyes Secundarias y Reglamentarias en la materia, siendo necesario un estudio más profundo de éstas para comprender las dimensiones de los cambios. El presente trabajo no busca esto, sino solamente conocer los principios Jurídicos esenciales que regulan esta Ciudad, como elementos necesarios para tener una visión global de lo que constituye la Ciudad y así tener las herramientas suficientes que nos permitan comprender la realidad y su posterior modificación en aquellas áreas susceptibles de cambiar para bien colectivo. Estos principios jurídicos fundamentales son los que facilitan o facultan la creación de instituciones públicas que aporten soluciones para conseguir los ya mencionados beneficios sociales.

3.1.3 PROBLEMÁTICA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Al Distrito Federal se le cataloga actualmente como una megalópolis, es decir, un nivel superior en dimensiones territoriales y demográficas a muchas ciudades del mundo juntas.

Esto ha significado toda una serie de problemas, ya sea de carácter endémico o coyuntural, no obstante el Distrito Federal sigue siendo un lugar único con historia y tradición, que creemos son el sustento para salir adelante de todos los retos que se tienen que superar por el bien de la ciudad y del país entero.

Los problemas del Distrito Federal se pueden agrupar en cuatro grandes áreas.

- I. Problemas de carácter económico - financiero
- II. De carácter político.
- III. Problemas sociales, y:
- IV. Asuntos administrativos.

ESTA SESIÓN DE LA
VALOR DE LA BIBLIOTECA

I. ECONÓMICO - FINANCIEROS

Durante mucho tiempo se consideró que la ciudad de México era sostenida por el esfuerzo de los habitantes de la provincia, creándose un resentimiento justificado pues esto no estaba alejado de la realidad, por ejemplo: Entre 1983 y 1988 el Distrito Federal recibió un promedio anual de 21% de participación en los impuestos federales asignables, que sumados a las transparencias federales asignables para los organismos de transporte, llegó a sumar 63% de sus ingresos anuales. Pero al mismo tiempo, el Distrito Federal genera el 27.5% del producto interno bruto del país y la zona metropolitana en su conjunto alrededor del 37%.⁴²

Entonces, por qué de esta contradicción; el Distrito Federal es un importante motor en la economía del país y al mismo tiempo es subsidiada por el Gobierno Federal con los impuestos que recauda a nivel nacional. La respuesta podría ser incluso tema de toda una tesis, pero simplificando, podemos decir que el origen de este dilema se encontraba en un deficiente sistema tributario y de planeación a largo y mediano plazo con el gasto público.

Al parecer, las causas se han atacado y se puede hablar de un saneamiento en las finanzas públicas y un perfeccionamiento del sistema fiscal mediante la incorporación de grupos económicos al régimen tributario y que desde luego no lo estaban, así como mediante una política fiscal flexible.

Amen de también haberse recordado subsidios en áreas no susceptibles de ser beneficiadas.

II. PROBLEMAS DE ORDEN POLÍTICO

No se puede hablar de situaciones de carácter puramente político, pues se confunde a veces con cuestiones de índole social. Pero tratando de precisar, estos asuntos políticos que giraban en torno a la ya mencionada reforma del estado, que como era lógico incluía también al gobierno capitalino, la polémica la establecía el cómo conciliar los deseos de mayor democracia de los habitantes del Distrito Federal sin alterar la organización del Distrito Federal, de tal forma que vaya contra los principios federales que constituyen el sustento del país y del Distrito Federal.

La gente quería participar en la vida política por medio de mecanismos democráticos que garantizaran el acceso popular a las decisiones que afectan la vida de la ciudad. La solución fue en un principio la ya mencionada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual cumplió con creces su cometido, pero esto no fue suficiente, la sociedad

⁴² GAMBOA DE BUEN JORGE. OIB CTF. P 107. Durante el desarrollo del punto 3.1.3. se estarán ofreciendo datos y cifras de manera constante las cuales fueron obtenidas en su mayoría del libro mencionado en esta llamada

comenzaba a rebasar, tanto a autoridades como partidos políticos. Es así que, a mediados del sexenio del Presidente Salinas de Gortari se dio luz verde para que de manera conjunta, sociedad civil, partidos políticos y gobierno impulsaran una nueva reforma más profunda, pero sin demagogia; conscientes de que, lo que se propusiera fuera viable y dentro de los principios federalistas que nos rigen como nación.

Fue así como tras largas polémicas y debates, se llegó a un consenso y se reformó nuestra carta magna en materia de organización política para el Distrito Federal. El 25 de Octubre de 1993 salieron a la luz estos cambios que sin duda, son el paso fundamental para el tránsito hacia la democracia en México. Estas reformas se contemplaron ya en el punto 3.1.2 de esta tesis.

III. PROBLEMÁTICA SOCIAL

Esta no se puede constreñir a un solo aspecto, pero nosotros la consideramos como la necesidad de amplios grupos sociales de acceder a un mejor nivel de vida.

La problemática social en el Distrito Federal, está relacionada de manera principal en la pobreza, en que se encuentran sumidos amplios sectores de la población.

Si bien este problema obedece a una multiplicidad de factores, la eficacia de un gobierno, en este caso el de la ciudad de México, se puede medir en su capacidad para hacer frente a esta realidad, para tratar de mitigar sus efectos en los grupos más vulnerables, como serían mujeres, ancianos y niños. El problema de la pobreza se ha tratado de resolver con acciones de carácter social como sería el subsidio de satisfactores de primera necesidad, a alimentos que componen la canasta básica, la canalización de recursos financieros adicionales para sufragar obras públicas como drenaje, agua, pavimentación.

Es pertinente señalar que en este rubro, el Programa Nacional de Solidaridad ha contribuido a la creación de obra social a través de la construcción de escuelas, hospitales, deportivos, y otros. Este programa vino a significar la sustitución de la política social del gobierno, obedeciendo más que a una planeación estratégica de trabajo, a un proyecto dirigido a la solución de problemas coyunturales atendido a su vez a situaciones electorales.

La eficiencia de este programa debe ser analizado de manera objetiva y con todo rigor por lo que en un renglón no se puede calificar o aprobar un programa tan vasto y complejo y por no ser además a objetivo de esta investigación.

La labor social del gobierno no sólo se puede medir por el número o cantidad de obras realizadas para determinado sector o colonia de la población, también otras obras de gran envergadura que beneficiarán a toda ciudad, constituyen un beneficio indirecto a grupos sociales específicos, como por ejemplo se pueden considerar las obras del sistema de transporte colectivo metro o la construcción de nuevas avenidas que acortarán tiempos y distancias para desplazarse de un lugar a otro.

IV. ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

La problemática del Distrito Federal en este rubro lo constituye la insuficiencia en la capacidad de prestación de bienes y servicios que está el gobierno obligado a proporcionar a la población

Estos servicios son:

1. Recolección de sólidos (basura), agua potable y drenaje.
2. Transporte.
3. Vivienda.
4. Medio ambiente y Reordenación Urbana
5. Seguridad pública. Procuración e Impartición de Justicia.

Existen más rubros en materia administrativa que incumben al gobierno, pero aquí se han ubicado sólo los que pueden ser considerados entre los más importantes.

1) Recolección de basura, agua potable y drenaje.

Sin duda, éstos son los servicios básicos que debe otorgar un gobierno de ciudad.

Basura.- El problema de la basura en una ciudad con las dimensiones de la nuestra convierte en una labor titánica cuando diariamente se generan 19,000 toneladas de basura y la recolección es sólo en un 80%, el resto va a parar a la calle o en tiraderos irregulares.

Agua potable y Drenaje.- El suministro de agua potable a todos los hogares del Distrito Federal está aún lejos de alcanzarse, pero sin duda el esfuerzo ha rebasado muchas de las expectativas que se tenían, a pesar de que como se sabe el vital líquido es traído de cada vez más lejos, pues los mantos acuíferos de la ciudad se hallan sobreexplotados. Sin embargo, datos confiables nos indican que el 97% de los domicilios del Distrito Federal cuentan con toma de agua propia. El problema para superar de manera definitiva radica en la baja retribución financiera por la prestación de este servicio, es decir, no existe un programa real y equilibrado para hacerlo rentable.

Drenaje.- Esta cuestión está directamente relacionada con la situación geográfica del Distrito Federal, como se debe recordar desde tiempos remotos la ciudad ha sido presa de constantes inundaciones por no existir una salida hacia las afueras de la ciudad y por que la época de lluvias en el Distrito Federal es muy intensa, a pesar de que se han realizado grandiosas obras de ingeniería como el drenaje profundo y la infraestructura troncal tales como colectores, ríos y drenajes, aún existe un déficit en este servicio que además se ve agravado por la limitación en recursos financieros, pues al igual que con el agua no hay una adecuada política tributaria por la prestación de este servicio, lo que lo vuelve oneroso.

2) Transporte

La problemática del transporte y la vialidad en el Distrito Federal está relacionada de manera directa con la incapacidad de atender las necesidades de transporte de los millones de usuarios que diariamente se tienen que transportar a sus lugares de trabajo o a sus hogares, al iniciar y finalizar la jornada diaria. "Se calcula que en el área metropolitana se realizan 36.9 millones de viajes - personas - día, el transporte colectivo atiende a 72% y los vehículos particulares 28%, siendo el 60% de estos viajes por razón de trabajo".

Se espera que para el año 2000, 44.5 millones de personas requerirán viajar diariamente.

La deficiencia en la capacidad de proporcionar transporte a tanta gente cada día a través de los servicios públicos ha ocasionado un aumento desproporcionado de los llamados colectivos y microbuses, los cuales causan tantos males como los que dicen solucionar.

3) Vivienda

En el renglón de vivienda es muy importante señalar la relación entre ésta y la calidad del nivel de vida, lo cual ha sido comprendido por el gobierno del Distrito Federal, el que en coordinación con otros institutos y organismos federales de vivienda intentan satisfacer la demanda de casa - habitación de los habitantes de la capital.

Para 1994 se planeó construir y entregar 32,473 viviendas a través de los siguientes organismos:

FIVIDESU/FOVI	7,371
FONHAPO	3,773
INFONAVIT	3,508
FOVISSSTE	2,396
FICAPRO	1,633
CFE, PEMEX, FOVINI, ISSFAM	790
PARTICULARES	11,000

Esto se complementa con subsidios para servicios básicos como pavimentación, agua y drenaje.

4) Medio Ambiente y Reordenación Urbana.

La necesidad de organizar y controlar el crecimiento de la ciudad, el cual ha sido durante mucho tiempo anárquico, ha obligado al gobierno de la ciudad a tomar medidas drásticas que de no hacerse hubieran significado el declive de la ciudad de México.

La reordenación urbana de la que hablamos y que se implementó, está relacionada de manera directa con aspectos demográficos y ambientales. Era necesario contener el crecimiento de la mancha urbana que en su expansión destruía recursos naturales como bosques, ríos, lagos; y además imposibilita física y humanamente proporcionar servicios básicos.

Las razones de esto son muchas, pero dos pueden ser las causas principales; una la migración del campo a la ciudad por miles de personas que buscan un mejor nivel de vida; la otra, es una mala planeación urbana acompañada de una alta dosis de corrupción, derivada de la especulación de la tierra.

Para solucionar este problema el gobierno capitalino desarrollo áreas de crecimiento controlado (ZEDEC) desalienta la especulación de las tierras por medio de políticas fiscales muy agresivas y apoya proyectos de vivienda popular en zonas adecuadas. Sin embargo, es necesario señalar que aún estas políticas se ven afectadas por problemas de corrupción.

Es digno de mencionarse que la reordenación urbana en la ciudad de México contempla la creación de un contornó verde, que se pretende rodeará al Distrito Federal.

Sin exagerar hubo personas que aseguraban que el Distrito Federal, debido a sus altos índices de contaminación, estaba destinada a convertirse en la gran tragedia ecológica de este siglo.

Desde 1986 se inició de manera intensiva la lucha contra la contaminación ambiental la cual constituye el principal problema. En 1988 se incluyó en la Constitución la materia ambiental y se expidió la Ley de Equilibrio y de Protección al Ambiente, como un paso fundamental para normar la restauración del medio ambiente de la capital.

En el año de 1990, ya con datos confiables acerca de este problema y con recursos disponibles, el 15 de octubre entró en operación el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA).

El cual actúa sobre cinco líneas estratégicas de acción:

- Investigación local, educación ambiental y participación ciudadana.
- Mejor calidad ambiental de los combustibles.
- Más y mejor transporte colectivo y transporte individual más limpio.
- Modernización de la industria y control de sus emisiones contaminantes.
- Restauración ambiental.

Ahora existe el llamado Plan de Contingencia Ambiental, el cual ha mostrado ser no suficiente para atender los actuales problemas ambientales.

Si bien existen sensibles mejoras, aún hay mucho trabajo por hacer como sería descentralizar en su totalidad las industrias contaminantes que se encuentran aún en la ciudad y hacer un mayor trabajo de concientización entre la población, para hacerle entender que la solución a este grave problema está en buena medida en nuestras acciones diarias; desde tirar la basura en los lugares apropiados, como el exigir a la autoridad mayor energía para sancionar a quien contamine.

5). Seguridad Pública, Procuración e Impedición de Justicia.

El Estado moderno tiene como obligación principal el garantizar la protección a la vida, bienes y derechos de todos los miembros de la comunidad. Si esto no se cumple de manera cabal, la sociedad pierde la confianza en las instituciones y surgen fenómenos muy peligrosos, como es el de hacerse justicia por propia mano.

En el Distrito Federal, debido a factores de muchos tipos como la falta de empleo y oportunidades de desarrollo personal, han aumentado los índices de delincuencia, de manera principal en los delitos de tipo patrimonial.

El gobierno de la ciudad se percató de esta situación e inició una reorganización y modernización de los aparatos de seguridad pública, que consistió en la compra de equipo sofisticado como armamento y patrullas, además se inició la profesionalización de los miembros de las distintas policías; en especial la de la policía auxiliar.

Procuración de Justicia;

La Procuración General de Justicia del Distrito Federal como órgano responsable de la persecución de los delitos, también mostraba en su interior preocupantes signos de burocratismo y corrupción lo que llevó a la necesidad de su reestructuración, de acuerdo a las siguientes medidas;

- 1) Se crea el Instituto de Formación Profesional para capacitar a la policía judicial y Agentes del Ministerio Público.
- 2) Se ha puesto en funcionamiento un complejo sistema de computación que enlaza a 27 agencias del ministerio público.
- 3) Se modernizan los sistemas periciales con novedosas tecnologías que simplificarán y harán más eficiente el trabajo en este delicado aspecto.
- 4) Se han creado Agencias Especializadas Ministerio Público debido a la gran cantidad de ámbitos que intervienen y que se especializan en atender delitos específicos como lo son:

- Dedicada a delitos sexuales.
- Dedicada a policía judicial.
- Denuncia con detenido.
- Dedicada a asuntos del menor o incapaces.
- Dedicada a atender delitos en la central de abastos.
- Dedicada a asuntos del turista.

En fecha 30 de abril del año en curso se expidió la nueva Ley de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal la cual en su artículo 5º se establece el concepto y forma de tutelar los derechos humanos para la mencionada Institución para que a partir de esto, se creen los órganos administrativos necesarios que darán protección a los mencionados derechos humanos.

Impartición de Justicia.

Ésta incumbe al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, institución que ya con anterioridad pero ahora con mayor énfasis, se ha preocupado por crear la carrera de la judicatura con la organización de foros, simposiums y cursos para preparar de una mejor manera a los aspirantes y miembros del Tribunal.

La Seguridad pública, Procuración e Impartición de Justicia están íntimamente ligados con los Derechos Humanos.

La escalada de violencia, referida anteriormente, es un reflejo de lo que ocurre en todo el país, se podría incluso hablar de la instalación en México del crimen organizado.

La reacción del gobierno de la capital a este fenómeno fue de extrema dureza, lo que ocasionó excesos y por consiguiente, constantes violaciones a los derechos humanos.

La respuesta nuevamente a este fenómeno, por parte del Estado Federal, fue la creación del ~~Ombudsmen~~ Ombudsman nacional y la reestructuración de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. El Distrito Federal no podía ser la excepción, así se inició todo un replanteamiento de los fines y métodos para impartir justicia y para su procuración.

El 6 de julio de 1993 entró en vigor la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, que en su título segundo señala:

La formulación de un programa de seguridad pública para el Distrito Federal, que contenga las acciones necesarias que, en forma planeada y coordinada, deberán realizar los cuerpos de seguridad pública en corto, mediano y largo plazo, con el fin de garantizar que la prestación de este servicio que correspondiente de forma exclusiva al estado atienda, dentro de un marco de respeto las garantías individuales.

En un principio, la tutela de los derechos humanos de los habitantes del Distrito Federal estuvo encomendada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde su puesta en funcionamiento el día 6 de junio de 1990, hasta el 22 de junio de 1993. Fecha en que se publicó la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme al artículo 102 B Constitucional. La cual operará como órgano local de protección a los derechos humanos.

El Artículo 3 de la Ley de la Comisión del Distrito Federal proscribó "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando estas fueran imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe en 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". Como se puede apreciar, este artículo reseña lo anteriormente expuesto sobre Derechos Humanos.



La relación de la Comisión del Distrito Federal con las diversas instituciones y organismos del Distrito Federal estará fundamentada en lo señalado en el artículo 3 de su Ley Orgánica; "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a Derechos Humanos cuando estas fueran imputadas cualquier autoridad o servidor público del Distrito Federal o en los órganos de procuración de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal".

Atendiéndonos a lo señalado por este artículo, los ámbitos de actividad de la Comisión del Distrito Federal son los siguientes;

- I. La administración pública del Distrito Federal.
- II. Órgano de procuración de justicia que en este caso sería la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- III. Órgano de impartición de justicia, en este caso el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

3.2.1. LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

De acuerdo al concepto que tenemos de administración pública, para los efectos de la ley de la Comisión implicaría a todos los órganos de la administración pública centralizada, órganos desconcentrados, descentralizados y empresas de participación estatal, los cuales dependerían del Jefe del Departamento del Distrito Federal de acuerdo a las modalidades y en los términos que fijan las leyes.

De acuerdo al artículo 13 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal estas son las unidades administrativas que forman la estructura fundamental de la administración centralizada del Distrito Federal.

1. Jefe del Distrito Federal
2. Secretaría de Gobierno
3. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
4. Secretaría del Medio Ambiente
5. Secretaría de Obras y Servicios Públicos
6. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social
7. Secretaría de Finanzas
8. Secretaría de Transporte y Vialidad
9. Secretaría de Seguridad Pública
10. Oficialía Mayor y
11. Contraloría General

El número de autoridades es aún mayor si se considera que cada dependencia cuenta con sus propias unidades, personal de apoyo y operativo.

La relación de la Comisión con cualquiera de estas autoridades se puede dar, ya sea porque existe una queja que señala de manera directa a un funcionario en particular o se puede dar esta relación por la colaboración que se brinde para solucionar un asunto, sin que necesariamente se encuentre la autoridad informante involucrada en el caso.

“Véase artículo 59 de la Ley de la Comisión del Distrito Federal”

La relación entre la Comisión del Distrito Federal y la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal está relatada de manera clara y precisa en los datos y cifras expresados en el 2do informe anual de la Comisión del Distrito Federal del período que comprende octubre de 1993 - septiembre de 1995.

Del cual nos permitimos extraer algunos datos que servirán para ilustrar esta tesis.

CAPÍTULO II. Programa General de Quejas

I. CALIFICACIÓN DE LAS QUEJAS

a). Autoridades señaladas como presuntas responsables Departamento del Distrito Federal: 1870.

Las autoridades específicas señaladas con mayor frecuencia como presuntas responsables de violaciones a Derechos Humanos son las siguientes:

Secretaría de Seguridad Pública	784
Dirección del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	090
Dirección del Reclusorio Preventivo Varonil Norte	081
Dirección de la Penitenciaría de Santa Martha Acatilla	075
Delegación Política de Cuauhtémoc	066
Dirección General de Autotransporte Urbano	057
Dirección General de Regularización Territorial	053
Delegación Política de Iztapalapa	046
Delegación Política de Coyoacán	037
Delegación Política de Gustavo A. Madero	034

3.2.2 LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SU RELACIÓN CON EL ÓRGANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA (PEJDF)

Para darnos una idea más clara de lo que sería la relación de la Comisión del Distrito Federal con el órgano encargado de procurar justicia de la capital; es decir, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, citaremos las siguientes líneas del texto del informe anual de la Comisión del Distrito Federal, expresadas por su presidente, el Dr. Luis de la Barrera Solórzano:

"Vamos avanzando en el objetivo que justifica nuestra existencia: La promoción y defensa de los derechos humanos. Al hacerlo se beneficia toda la sociedad y, también se afectan intereses cuyos titulares han medrado siempre desde los sótanos, con la corrupción, la injusticia y la impunidad. De la turbiedad de esos subsuelos han surgido voces cavernarias que afirman, con vaguedad absoluta y sin especificar un solo caso, que las Comisiones de Derechos Humanos defienden delincuentes, tal patrón no resiste el menor análisis."⁴³

⁴³ PRIMER INFORME ANUAL, OCTUBRE 1993-SEPTIEMBRE 1994. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. MÉXICO 1994. P. XIII PRESENTACIÓN.

"En numerosos casos, nuestra intervención ha logrado que se agilice la integración de la averiguación previa y, en su caso se ejercite la acción penal, o que se ejecute la orden de aprehensión". Además, nadie puede señalar una sola ocasión en que por nuestra causa se haya evadido de la acción de la justicia un presunto delincuente, por el contrario, la Comisión considera que cada vez que un delito no se castiga conforme a derecho, se están violando los Derechos Humanos de la víctima y de la sociedad toda."⁴⁴

"Queremos que todos los delitos se persigan pero, por supuesto, nos oponemos a que esa persecución se lleve a cabo mediante torturas, desapariciones, allanamientos, molestias indebidas a personas inocentes, esos procedimientos atentatorios pertenecen a un pasado que no ha de volver".⁴⁵

Del análisis de este texto, se pueden deducir que el trato con la Procuraduría es muy intenso y que por la naturaleza de los asuntos donde están inmiscuidos valores como la vida, libertad y la integridad de los involucrados, así como el prestigio y el buen nombre de la autoridad o servidor público señalado como responsable, la Comisión debe manejar con mucho tacto las cosas si no habrá quien las interprete a su conveniencia y termine difamando al decir que la actuación de la Comisión del Distrito Federal es de solapar delincuentes.

DATOS Y CIFRAS;

II. PROGRAMA GENERAL DE QUEJAS

Quejas calificadas como presentante violatorias de Derechos Humanos.

a). Autoridades señaladas como presuntas responsables de violación de derechos humanos;

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal con 2,245. Las autoridades específicas señaladas con mayor frecuencia como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos son los siguientes: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Policía Judicial	525
Sector Central	093
Delegación Regional Cuauhtémoc	092
Vigésima Agencia del Ministerio Público en Iztapalapa	084
Cuadragésimocuarta Agencia del Ministerio Público en Iztapalapa	076
Tercera Agencia del Ministerio Público en Cuauhtémoc	062
Segunda Agencia del Ministerio Público Venustiano Carranza	052
Cuarta Agencia del Ministerio Público en Cuauhtémoc	051
Séptima Agencia del Ministerio Público en Cuauhtémoc	045
Decimonovena Agencia del Ministerio Público en Iztapalapa	044

⁴⁴ LOC CIT.

⁴⁵ ÍBIDEM. P. XIV. PRESENTACIÓN.

De lo expresado por el Dr. Luis de la Barrera, en lo referente a la acusación de que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal defiende delincuentes, el consejo de este *Consejo* capitalino decidió elaborar un estudio relativo a las quejas sobre procuración de justicia, para comprobar si podía ser cierto tal dicho y los resultados fueron los siguientes:

Quejas presentadas por presuntos responsables de un ilícito 219 (25.23%)

Quejas por presuntas víctimas de un ilícito 649 (74.77%)

De lo que se desprende que son más los afectados por la inacción del órgano encargado de perseguir el delito, por lo que el agraviado es doblemente afectado, tanto por el delincuente, como por la Procuraduría correspondiente que no atiende su reclamo de justicia.⁴⁶

Quejas presentadas por presuntos responsables de un ilícito 263 (20.09%)

Quejas presentadas por presuntas víctimas de un ilícito 1 271(95.84%)

Estos últimos datos son del estudio del consejo y que fue repetido durante el segundo año de labores de la Comisión del Distrito Federal y los resultados fueron similares, lo que confirma la falsa acusación de que la actividad de este organismo sirve para proteger delincuentes.⁴⁷

En virtud de lo anterior, queda de manifiesto que las víctimas de un delito son los principales quejosos ante esta Comisión, pues además de ser objeto de actos que lo agravian, en numerosas ocasiones también son objeto de abusos de autoridad - por acción u omisión - de servidores públicos que se desempeñan dentro de las dependencias a las que corresponden la procuración de justicia, la persecución de los delitos y la representación social.⁴⁸

⁴⁶ *INDEM*, P. 38.

⁴⁷ SEGUNDO INFORME ANUAL, OCTUBRE 1994-SEPTIEMBRE 1995. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. MÉXICO 1995. P.77-78.

⁴⁸ *LOC CIT.*

3.2.3 LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SU RELACIÓN CON EL ÓRGANO DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

De manera contradictoria, el propio presidente de la Comisión del Distrito Federal en su informe anual rendido en Octubre del 94, reconoce que la relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ha sido más difícil que incluso con la misma Procuraduría del Distrito Federal, quien ha mostrado mayor colaboración, ésto lo hizo saber públicamente y frente al entonces Titular del Ejecutivo.

El origen de esta situación, se halla en un caso que conoció la Comisión y del cual se desprendió una recomendación que en un principio fue aceptada por el Presidente del Tribunal, pero más tarde con argucias legaloides se consideró que tal recomendación estaba elaborada y que la Comisión del Distrito Federal carecía de fundamentos para intervenir.

El asunto al que nos referimos es la recomendación 10/94 que se refiere al caso de la señora Esperanza Ortega Bustamante, dirigida el 1 de agosto de 1994 a los titulares de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del mismo.

En este asunto, perdió la vida una anciana que fue encarcelada por motivos menores; una fuga de agua, sabedora la juez de que la señora no temía porque ser reclusa lo permitió, lo que ocasionó que la salud de la agraviada se alterara y los pocos días falleciera.

II. PROGRAMA GENERAL DE QUEJAS

Quejas presentadas como presuntamente violatorias de Derechos Humanos.

a). Autoridades señaladas como presuntas responsables de violación a Derechos Humanos.

las autoridades específicas señaladas con mayor frecuencia o como presuntas responsables de violación a Derechos Humanos, son las siguientes.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	250
Oficina Central de Notificadores y Ejecutores	025
Juzgado Decimoséptimo Penal	005
Juzgado Vigésimoquinto de Paz en Materia Penal	005
Decimoprimera Sala Penal	004
Juzgado Segundo Penal	004
Juzgado Decimosexto Penal	004
Juzgado Vigésimosexto	004

Juzgado Cuadragésimoprimer Penal	004
Juzgado Cuadragésimoquinto Penal	004
Juzgado Sexagésimoquinto Penal	004

Durante el segundo año de actividades del ~~Ombudsman~~ capitalino se presentó un segundo conflicto con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en razón a la negativa del entonces Titular del Tribunal de resolver sobre la recomendación 12/94.

Si bien, no existe un número importante de recomendaciones o de quejas en contra del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, siempre existe algún asunto que en particular pone en riesgo las buenas relaciones entre ambos organismos.

La interrelación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con otras instituciones públicas de la ciudad se da también en un plano distinto al que se establece con una queja.

Esta otra forma es a través de la orientación que se le proporciona a un quejoso cuando su asunto es notoriamente infundado o improcedente. Entonces, sin necesidad de abrir un expediente en el programa general de quejas se le canaliza ante la autoridad competente para que les dé asistencia y apoyo al problema planteado por el quejoso.

En el capítulo III del segundo informe anual, de la Comisión se señalan las diez principales autoridades hacia las cuales fueron orientadas las personas que acudieron a esta Comisión entre 1993 y 1995 sin presentar escrito de queja, las cuales fueron las siguientes instituciones:

PERSONAS ORIENTADAS

Supervisión General para la Defensa de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	793
Bufetes de Solidaridad - Secretaría de Desarrollo Social	380
Subdirección de la Defensoría de Oficio de lo Civil, Familiar y Arrendamiento del Departamento del Distrito Federal	380
Dirección de la Defensoría de Oficio y Orientación Jurídica del Departamento del Distrito Federal	285
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	304

Subdirección de Asistencia Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	338
Centro de Atención a la violencia Intrafamiliar de la PGJDF	276
Procuraduría General para la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado	113
Procuraduría General de la Defensa del Trabajador del Distrito Federal	264
Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social.	141

3.2.4 LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SU RELACIÓN PROCESAL CON LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Este tipo de relación entre las dos Comisiones de Derechos Humanos se da a partir de lo señalado por el capítulo IV de la Ley de la Comisión Nacional; titulado De las Inconformidades.

Con lo que se establece un sistema contencioso, en el que la Comisión Nacional se convierte en el órgano revisor de la actuación procedimental y resolutive de los organismos estatales de derechos humanos establecidos conforme al artículo 102 B Constitucional. En su segundo informe anual, Octubre 94/Septiembre 95 la Comisión del Distrito Federal da una relación de los recursos de queja e impugnación que se han promovido en su contra, y del estado que guardan conforme a lo informado por la Comisión Nacional.

Por lo que se deberá consultar los informes anuales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para tener mayor claridad en el funcionamiento de los ya mencionados Recursos de Queja e Impugnación.

3.3.1.1 QUÉ ES UNA ONG

Durante mucho tiempo se negó a la Sociedad Civil la responsabilidad de opinar en las decisiones de interés público. Si bien es cierto que esto es un fenómeno mundial, también es cierto que hay diferencias en las distintas regiones del mundo.

Europa siempre a la vanguardia en ideas y cambios, también fue cuna de la participación ciudadana en actividades sociales y humanísticas que el Estado tenía vetadas por considerar que podían dar lugar a incitar a la sociedad a cuestionar el orden existente, mas es importante señalar que: la participación de la sociedad en grupos organizados para defender los derechos humanos se origina en este continente y en aquellos lugares donde la democracia es una forma de vida.

A pesar de la evidencia del trabajo desarrollo por organismos formados por ciudadanos comunes no se puede encontrar aún, material bibliográfico con suficiente información al respecto, lo que más hay son notas periodísticas y ensayos, muchos de ellos extranjeros.

En México estos organismos independientes de participación ciudadana son conocidos de manera plural como "ONG's" que es la abreviación de "organizaciones no gubernamentales". Las cuales se pueden definir como "agrupaciones de personas civiles que desarrollan una actividad social, cultural, humanista o proporcionando un servicio de manera independiente del gobierno".

Si bien la popularidad de estas organizaciones ha aumentado en los últimos años, también es cierto que existen antecedentes de estos grupos en décadas pasadas, y su actividad ha ido variando en las distintas etapas del México post-Revolucionario.

CONSOLIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Al finalizar el movimiento armado principal en 1920 (Hay que considerar que durante la década de los veinte hubo varios levantamientos y asonadas), la nación mexicana comenzó a consolidar sus instituciones económicas y sociales, en un modelo de Estado omnipotente y paternalista, estos dos conceptos significan que el Estado Mexicano dominaba casi todas las actividades de la vida nacional por considerarse a la sociedad mexicana inmadura e impropia para conducir por sí misma sus destinos.

Así la iniciativa popular fue negada, si era necesario dar solución a algún reclamo había que esperar a que el Estado lo atendiera.

La razón de ésto, válida o no, era que al final de la Revolución existía la necesidad de cohesionar a la sociedad que se encontraba dividida por los grupos político-militares, que aun se disputaban el poder, ésto con el fin de evitar nuevos levantamientos armados.

EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

En la década de los cuarenta, con la toma del poder por parte de los civiles y hasta 1970 se da una etapa de tranquilidad política y social necesaria para dar paso a un acelerado desarrollo económico; esto gracias a un proteccionismo de la industria nacional como política estatal: es en esta época y principalmente en los cincuentas que comienzan a surgir un número importante de agrupaciones civiles con el fin de promover el desarrollo de los sectores más desprotegidos de la sociedad que no se habían podido incorporar al progreso económico nacional.

A este tipo de ONG se le conoce como Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo (OAPSD), quienes promueven estos grupos son en su mayoría cristianos no jerárquicos, universitarios y profesionales, siendo la iglesia la mayor institución auspiciadora, uno de estos primeros organismos es el "Secretariado Social Mexicano" cuya función principal es la creación de cooperativas a crédito para auspiciar el desarrollo económico y de educación fundamental para fomentar la participación en la dimensión social. Bajo esta misma naturaleza surge, a finales de los cincuentas, el Centro Nacional Pastoral Indígena hoy Centro Nacional de Asistencia a las Misiones Indígenas (CENAMI), quien desarrolla a la par un trabajo de carácter antropológico.⁴⁹

En la década de los sesentas se consolidan estas organizaciones que se multiplican de manera vertiginosa y de grupos tales como; El Instituto Mexicano de Estudios Sociales. (IMES).

Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS).

Promoción del Desarrollo Popular A.C. (PDP).

Centro de Estudios Ecueménicos A.C. (CEE), entre muchos otros más.⁵⁰

⁴⁹ PDP. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. EL GALLO ILUSTRADO; SEMANARIO EL DÍA. MÉXICO. No. 1 290. 12 DE ABRIL DE 1967. P. 7.

⁵⁰ ÍBIDEM. P. 8.

En los sesentas surgen otras agrupaciones y las ya existentes se expanden a otras áreas, de las nuevas organizaciones se menciona entre las más importantes el grupo "ANADEGES", que significa Análisis, Desarrollo y Gestión. "SENEC", Secretariado de Experiencias Nuevas en Educación comunitaria. Por su parte la Compañía de Jesús crea la organización Fomento Cultural y Educativo A.C.⁵¹ De lo anterior, se pueden desprender varios elementos de estudio para entender mejor la evolución de las ONG's en México.

La mayoría de las organizaciones civiles de los sesentas su actividad abarca campos muy generales de la vida social de México sin especializarse en un área o materia en particular. la mayoría de estas agrupaciones utilizan de sus siglas las palabras "Social y Desarrollo" lo que resulta tan general como hablar de cultura, economía o nación.

Gran parte de estas agrupaciones fueron fundadas o dirigidas por personas comprometidas de manera más o menos importantes con actividades pastorales. Lo anterior, da a la iglesia un papel preponderante en la conducción de las ONG'S esto puede obedecer a que en esa época fuera del gobierno, la iglesia era la única institución estructurada jerárquicamente y con recursos económicos y humanos suficientes para organizar asociaciones como las ya mencionadas.

Durante los sesentas la guerra fría y el triunfo de la Revolución Cubana hizo que la sociedad mexicana en sus sectores de clase media y estudiantil cuestionaran la vigencia y viabilidad del Estado Mexicano. Estas ideas también influyeron en diversas agrupaciones civiles las cuales actuaron sobre ideas progresistas y de avanzada.

Los movimientos mundiales como el de París de 1968 alimentaron los acontecimientos venideros que culminaron con la represión del 2 de Octubre de 1968 en la ciudad de México.

En los sesentas el Estado Mexicano tiene que adaptarse a los acontecimientos y nuevamente busca cooptar toda disidencia y es a través del gobierno de Luis Echeverría que éste, enarbolando las banderas de la lucha de izquierda como: el antiimperialismo, la economía planificada, una cultura nacionalista, etc... busca ese fin.

Durante este periodo de gobierno se da asilo a una gran cantidad de refugiados sudamericanos y se incorporan como programas de gobierno reivindicaciones populares. Nuevamente el estado es omnipotente y para poder llevar a cabo sus planes se crean dependencias, organismos, y empresas estatales, lo que convierte al Estado en un gigante. Con esto se llega a una conclusión, no hay más izquierda que la del Estado, todo lo demás es perseguido o asimilado a la burocracia.

A partir de 1976 y por cuestiones de carácter estructural así como por deficiencias propias de un estado con economía planificada, en México se inician las crisis financieras que aún hoy no han sido superadas, al mismo tiempo las ONG's se dividen en grupos que se encargan de problemas sociales más concretos como asuntos ecológicos, feministas y de Derechos Humanos.

⁵¹ IBDEM P.9.

3.3.2 LAS ONG'S, SU FUNCIÓN ACTUAL

El terremoto de 1985 y las elecciones federales de 1988 fueron los acontecimientos principales que dieran a las ONG'S la vigencia y notoriedad de que ahora gozan, también estos eventos aceleraron la reforma del Estado Mexicano. Actualmente, la sociedad es totalmente distinta no sólo a la de hace 30 años sino a la de apenas hace 10 años, además los actores sociales son otros, compuestos en su mayoría por jóvenes con grados universitarios y una clase media golpeada por más de 15 años de crisis económicas. En lo externo se presentó el fin de la guerra fría, la caída del Muro de Berlín y el resurgimiento de las corrientes económicas liberales.

El temblor de 1985 en la Ciudad de México produjo, por otra parte, un fenómeno social inesperado, ya que el tiempo que transcurrió entre el fenómeno telúrico que devastó parte de la ciudad y el inicio de la tarea de rescate por las instituciones gubernamentales encargadas de hacerlo fue muy largo, ocasionando que el gobierno no pudiera responder con la prontitud que se necesitaba, ésto se tradujo en una amplia movilización social para dirigir el rescate de los sobrevivientes y dar asistencia médica y humanitaria a los damnificados, cuando el gobierno intervino, ya había grupos de la sociedad civil organizando todas las actividades humanitarias de una manera precaria pero efectiva. La sociedad también había sido sacudida en su conciencia.

En 1988 se celebraron elecciones para elegir a los integrantes de Congreso de la Unión, a los Asambleístas y al Presidente de la República, pero a diferencia de otras elecciones anteriores ésta presentaba la oportunidad de un cambio en el poder por medio de coalición encabezada por varios ex-priistas y partidos de izquierda apoyados por asociaciones y agrupaciones de ciudadanos que luchaban por alguna reivindicación social ya sea en vivienda digna, derechos humanos, participación política, mejores salarios entre otros, a lo anterior se le llamó Frente Democrático Nacional. Durante la jornada electoral la votación fue muy cerrada entre el partido en el poder y el mencionado Frente. Al final se otorgó el triunfo al candidato oficial, mas sin embargo quedó la duda de una posible manipulación en el conteo de los votos.

Este acontecimiento político dejó establecidas ONG's encargadas de defender la legalidad de las elecciones y la efectividad del sufragio. Durante el sexenio del entonces Presidente Salinas de Gortari se dieron elecciones en varios estados de la república, en donde estas ONG's jugaron un papel trascendental en la defensa del voto, recuérdese principalmente: San Luis Potosí, Guanajuato y Michoacán. El climax de estos sucesos se dio en los recientes comicios federales de 1994. Donde hubo observadores civiles a lo largo y ancho del país.

Lo anteriormente planteado nos lleva a reflexionar sobre el papel de estas organizaciones ciudadanas en los distintos ámbitos de la vida nacional y su importancia como reflejo de una sociedad plural y participativa, lo cual aleja el fantasma de la violencia como medio para expresar inconformidades o para buscar soluciones.

3.3.3 LAS ONG'S Y LOS DERECHOS HUMANOS

Como señalamos en el punto 3.3.1. de esta tesis, las ONG's encargadas de la defensa de los derechos humanos se origina en Europa, siendo las dos organizaciones más prestigiadas Amnistía Internacional (AI) y la Comisión Internacional de Juristas, fundada en 1952. Sin embargo, hay quien afirma que el origen de las ONG's defensoras de derechos humanos se originaron en América Latina, esta confusión tal vez se deba a la constante labor que se ha realizado en esta zona del planeta, en favor de los derechos humanos. Es penoso pero América Latina es una de las regiones en el mundo con un alto índice violaciones a Derechos Humanos y México forma parte de esta comunidad.

En un interesante estudio sobre las organizaciones de derechos humanos en Centro América, se señalan las causas que han concurrido para la aparición de estas ONG's en la región. Según los autores, existen aspectos internos y externos para la gestación de dicho fenómeno, dentro de los primeros encontramos los siguientes:

- a) Insuficiencia y crisis del Estado de Derecho de la democracia representativa.
- b) Estructura social y económica que dificulta la consolidación de los derechos humanos.
- c) Enfrentamiento y violencia institucionalizada.
- d) Represión
- e) Sistemática y generalizada violencia o violación de los derechos humanos.

Los elementos externos que coadyuvan a la conformación de estos organismos, contemplados en el citado estudio son los siguientes:

- a) Los derechos humanos, como el gran tema de la segunda mitad del siglo XX.
- b) Algunos hechos políticos acaecidos en algunos países o regiones, que han ejercido considerable influencia en la consolidación de la ideología de los derechos humanos en un mundo en el que la velocidad de la información es cada vez mayor y la opinión pública internacional ejerce una importante presión sobre el poder político.
- c) La aparición de nuevos actores en el campo de los derechos humanos (ONG's), tanto a escala mundial como en el plano nacional.⁵²

⁵² JULIO RODRIGUEZ, et al, EL MOVIMIENTO POR LOS DERECHOS HUMANOS EN CENTRO AMÉRICA. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. SAN JOSÉ, COSTA RICA. 1963.

Para efectos de esta reflexión los anteriores elementos resultan útiles, en algunos casos para el nacimiento de una determinada ONG de Derechos Humanos, pueden haberse conjugado todos los factores que han sido enumerados, en otros casos, solamente algunos de esos factores han influido en la formación del organismo.

Es el estudio de una situación particular determinada lo que nos ilustrara sobre las motivaciones fundamentales para que ciertos individuos o sectores de la sociedad civil en un esfuerzo autónomo con relación al gobierno, se organicen en defensa de la dignidad de la persona humana.

En el caso de México, no se presentan en su totalidad las causales internas, tal vez únicamente los incisos a y b, por lo que respecta al inciso d, que se refiere a la represión, se puede considerar que en nuestro país, ésta se da de una manera muy selectiva y en casos bien determinados.

En cuanto a los factores externos, éstos en su totalidad han influido para el surgimiento y posterior consolidación de las ONG's defensoras de Derechos Humanos en México.

Si bien, las mencionadas organizaciones locales surgen primordialmente por cuestiones internas de cada país, su fuerza reside mucho en agentes externos, como las ONG's internacionales y en los convenios y tratados internacionales en materia de protección a Derechos Humanos, auspiciados principalmente por las Naciones Unidas cuyo sustento es la Declaración Universal de los Derechos Humanos más todos los documentos jurídicos de derechos internacionales que fundamentan la defensa mundial de los derechos humanos.

Esta legislación internacional debido a su trascendencia ha tomado el carácter de ser vinculatoria para todos los estados miembros de la ONU. Esta coercitividad de la mencionada legislación internacional se ha perfeccionado a través de la elaboración de dos pactos y un protocolo facultativo, los cuales son:

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, donde se reconoce a los pueblos su derechos de autodeterminación, de libertad de asociación, de educación y de seguridad social entre otros.
2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se señalan los derechos a la vida, a la libertad y seguridad personal, a las normas de detención, igualdad de condiciones y garantías individuales en el proceso, así mismo de condiciones y garantías individuales en el proceso, así mismo, se especifican los derechos de carácter político como el que faculta a reunirse pacíficamente con protección del Estado, a la libre participación política a través del respeto al voto y la garantía de un sufragio efectivo; además, el protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual instituye un mecanismo de denuncia de posibles actos ilegales por medio de un comité de derechos humanos.

El Estado Mexicano se ha negado a firmar este protocolo facultativo alegando su tradicional susceptibilidad en lo referente a su soberanía. No obstante, el artículo 133 de la Constitución Federal Mexicana incorpora y hace como obligatoria en su cumplimiento toda ley o convenio internacional que sea ratificado por México, pero la auténtica y verdadera fuerza la obtienen las ONG's de su trabajo en las bases sociales, arraigando en éstas y confundándose en el entretejido social del país al que pertenece, en este caso México.

De los incipientes grupos espontáneos para reclamar algo en particular, hasta organizaciones de estructura compleja, las ONG's han ganado espacios de los que difícilmente podrán ser desplazados, apoyándose a la vez con referentes normativos como: La Constitución Federal, las Leyes y Reglamentos así como la Legislación Internacional.

En la actualidad no hay ámbito de la vida pública nacional en que no estén inmiscuidas, ni se sabe cuántas son pues según el directorio de organizaciones Civiles de la Secretaría de Gobernación suman mil trescientos de ONG's, el directorio de la Secretaría de Desarrollo Social habla de tres mil quinientos grupos. Asimismo tampoco se conoce el monto de los recursos económicos que manejan, hay quién calcula cerca de cincuenta millones de dólares, pero lo que sí es manifiesto, es que se encuentran en plena expansión.

Áreas más comunes de participación de las ONG's:

- Campesino Indígena.
- Derechos Humanos.
- Educación popular.
- Género (Feminismo).
- Atención y asistencia psicológica.
- Comunicación.
- Salud.
- Medio ambiente.
- Vivienda y Hábitat.
- Financiamiento.

El multicitado surgimiento y expansión de las ONG'S, ha planteado nuevos retos para éstas, así antes que nada, el poder ser definidas de manera más exacta. Para la O.N.U. son: "Las personas jurídicas de carácter privado sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social para la comunidad en general que no tengan por objeto reivindicaciones gremiales o de grupo y que no se encuentren adscritas o vinculadas al sector público."⁵³

Para el defensor de Derecho Humanos Miguel Concha Malo son: "El canal idóneo por medio del cual la sociedad se comunica con quienes se encuentran en labores de dirección política y administrativa del gobierno y de la sociedad."⁵⁴

En esta búsqueda de su definición también se intenta ubicarla en el sector público o privado pero hay quienes la consideran como un tercer sector, ni público, ni privado, sino civil.

⁵³ MORENO DANIEL. ONG'S LOS NUEVOS PROTAGONISTAS. REVISTA ENFOQUE SEMANARIO REFORMA. MÉXICO. No. 79. 25 DE JUNIO DE 1995. P. 3.

⁵⁴ LOC CIT

Al igual que la necesidad de tener un concepto más preciso de lo que son las ONG's actualmente también existe la necesidad de definir de manera más clara su relación con los partidos y con el gobierno a través de un marco legal que precise ésto y subsane deficiencias y lagunas en esta materia o por lo que se refiere a organismos no gubernamentales.

Por lo que respecta a su relación con el gobierno este último, si bien tolera a las Ong's e incluso acepta también desconfía de su labor y de algunas de sus actividades, pues no es cómodo ser vigilado y evaluado en sus labores que desarrolla el Estado a través de sus órganos de gobierno, más aún que muchas de las ONG's son muy proclives a utilizar a la opinión pública para denunciar con estridencia algún desacerto, falla o exceso del gobierno, pero lo importante es que este último reconoce la importancia de las ONG's para la nación. Son un hecho y el Estado reconoce su importancia cívica, social y humanitaria, independientemente de que haya agrupaciones críticas y hasta hostiles al propio Gobierno.⁵⁵

El modelo económico adoptado por los gobiernos actuales ha traído como consecuencia que el Estado haya retirado su asistencia y apoyo a las clases más pobres en términos económicos con la idea de que sean las fuerzas del mercado las que poco a poco vayan arrojando los excedentes de la derrama de recursos hacia los desposeídos.

Estos espacios dejados por el gobierno, han sido ocupados por grupos civiles organizados en tareas de carácter asistencial, creando cooperativas entre trabajadores y campesinos, sociedades agrícolas e incluso llevando servicios como medicina a través de consultas y donación de medicamentos. Esto le da a esos grupos un respaldo popular que incomoda a los caciques de las comunidades donde se trabaja de esta forma, lo que ha sido percibido por los partidos políticos quienes buscan cooptar a esos grupos para sus propios fines, siendo esto a la vez una actividad política indirecta.

Existen también ONG's que realizan actividades consideradas como políticas de una manera abierta, la diferencia con los partidos políticos estriban en el fin que buscan, pues mientras los partidos desean alcanzar el poder para ejercerlo, los organismos civiles buscan la democratización de la vida nacional, del gobierno, del Estado y de la misma sociedad civil. Cada partido político guarda una relación distinta con las ONG's, para el partido en el poder el Partido Revolucionario Institucional son oposición disfrazada de buenos samaritanos; el Partido Acción Nacional los mira con desconfianza y les niega representatividad, pues sus ideas no son expuestas a la lucha y a la contienda electoral donde el voto popular es la prueba de fuego de las ideas, para el Partido de la Revolución Democrática han sido sus aliadas; recuérdense que muchas de estas agrupaciones se formaron a partir de el presunto fraude cometido en las elecciones presidenciales de 1988, quienes defendían el supuesto triunfo de la coalición Cardenista, para muchos politólogos la imposible unificación de la izquierda mexicana ha llevado a la necesidad de simpatizantes del socialismo a mejor formar agrupaciones civiles con carácter progresista, donde pueden llevar a la práctica sus ideas sin el costoso compromiso ideológico que esto implica.

⁵⁵ *IBIDEM*. P. 7.

La importancia así como la trascendencia de las actividades de las ONG's, conlleva la necesidad de crear un marco legal que aliente su participación pero que a la vez de seriedad a su actividad. Esta legislación deberá tener como objetivo que:

A) Quienes pretendan crear un organismo civil deban cumplir con ciertos requisitos obligatorios como sería: especificar el fin para el que se crea el organismo, área principal de actividad, siendo importante que el titular de la organización acredite una calidad moral a toda prueba así como la de sus principales colaboradores, además deberán proponer un plan de trabajo a realizar y los métodos que emplearán para llevarlos a cabo. Todo esto con el fin de que la sociedad y el gobierno puedan ubicarlas o requerir sus servicios ya sea de asesoría o como organismo coadyuvante con el gobierno para realizar trabajos para bien de la comunidad.

B) La ley que se encargue de regular las actividades y funciones de las ONG's deberá ser muy precisa par establecer los sistemas de financiamiento de las ONG's, detallando el régimen fiscal bajo el que se registrarán con el fin de evitar se creen organismos civiles para realizar verdaderas actividades empresariales y de esta forma defraudar al fisco, así como también que sirvan para actividades ilícitas encubiertas principalmente en narcotráfico y el lavado de dinero.

Se reitera que esta Ley que se creará, más que controlar este tipo de organizaciones buscaría que únicamente se consoliden las organizaciones serias y comprometidas con la sociedad, pero al mismo tiempo procurando que desaparezcan las organizaciones oportunistas sin vocación de servicio, tratando que las nuevas organizaciones encuentren un espacio de trabajo en aquellas áreas o campos donde más se les necesite.

Sin duda estos nuevos actores sociales con su estructura y funcionamiento muy peculiares, darán todavía mucho de que hablar en los tiempos que vienen, pues ya no serán ni sector público ni privado sino civil.

3.3.4 LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU RELACIÓN CON LAS ONG'S

El contexto anteriormente descrito sobre la problemática en el Distrito Federal (3.1.3), es en el cual surgen y se consolidan las ONG's como confiables interlocutores de una sociedad civil exigente y politizada.

Con el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se dieron los primeros contactos formales entre el Estado y las ONG's defensoras de Derechos Humanos, pero con la reforma a la Constitución y la descentralización de la actividad pública en esta materia, las ONG'S acudieron al organismo público defensor de Derechos Humanos correspondientes en razón de la materia o fuero, es decir, el proceso de organización del sistema nacional del Ombudsman incluyó la participación de las ONG's; primeramente, como medio de comunicación de las demandas más apremiantes y necesidades de la

Sociedad Civil en materia de respeto y protección de derechos humanos, en segundo término como organizaciones serias y con un respeto irrestricto a la Ley de la Materia lo cual significa en términos prácticos que si una ONG desea la intervención de un organismo público de derechos humanos, deberá hacerlo por los canales adecuados con el pleno conocimiento de atribuciones, fueros y competencias sin excepción alguna, de experiencias recogidas se sabe que en más de una ocasión ONG's serias y respetables presentan quejas notoriamente infundadas e improcedentes que de acuerdo a la Ley, imposibilita a la institución respectiva a intervenir, lo que ocasiona una pérdida de valioso tiempo, acompañado alguna veces de irresponsables reproches como: "ya sabía que aquí no me iban a ayudar, sólo es pura burocracia", es triste, pero cierto.

Se da por un hecho la buena voluntad de las ONG's, pero el mundo frecuentemente está saturado de buenos deseos y nada de realidades, si se desea hacer valer el derecho se tiene que hacer con el derecho en la mano, no hay excepción.

Con la instalación y puesta en funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se constituye esta como el único órgano público en la materia con el que las ONG's deberán entablar relaciones formales, ya sea para la presentación de quejas o para trabajos interdisciplinarios, académicos o de capacitación en el ámbito local, actividad desempeñada anteriormente por la Comisión Nacional.

En su discurso de toma de protesta como **Ombudman** capitalino el Dr. Luis de la Barrera Solórzano mencionó en varias ocasiones a la sociedad civil y a las ONG's:

-En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones, "Las organizaciones no gubernamentales tienen el derecho y el deber de exigir el cumplimiento cabal de las recomendaciones".

-"El reto no es solo de los organismos públicos defensores de derechos humanos: es de la sociedad toda..."

También señaló, que la Comisión es totalmente autónoma y que representa tanto a la sociedad en su conjunto como a individuos y organizaciones.

- "No representa a ficción alguna, sino a toda la sociedad y cualquier persona víctima de una violación a sus garantías se ha de atender tanto a las quejas e inquietudes de organizaciones con conciencia de sus prerrogativas y con influencia en la opinión pública, como el reclamo del individuo ignorante de sus derechos y sin capacidad real para hacerse oír en los medios de comunicación".

Por último señalo:

"Convoco a todos los grupos sociales, a las organizaciones y colegios, a los institutos académicos, a los individuos que creen en esta causa, a que asumamos juntos la defensa y la protección de los derechos humanos por mi parte, me comprometo a cumplir con entrega y alegría, la tarea que me asigna la sociedad del Distrito Federal"⁵⁶.

De los extractos anteriores del discurso se puede establecer que el titular de la Comisión del Distrito Federal está consciente que sin el apoyo total de la sociedad y de las ONG's como auxiliares independientes en su trabajo, no se podría llegar.

Se puede asegurar que el futuro de la relación entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las ONG's, dependerá en gran medida del grado de mutua confianza que se tengan uno y otros: es decir en el momento en que haya dudas sobre la buena fe en la actuación, ya sea tanto de la Comisión como las ONG's, se podría hablar de un dislocamiento en lo fundamental de las fructíferas relaciones entre sociedad y **Ombudsman** capitalino.

Muy lejos se está de que en una ciudad tan compleja como lo es la Ciudad de México se tenga una respuesta para todos los problemas que existen. Esto es, por más recursos humanos y materiales y toda la buena voluntad, no habría resultados satisfactorios sin el apoyo de todos los habitantes y las organizaciones independientes de esta gran metrópoli.

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, establece los lineamientos generales con relación a las ONG's:

Artículo 22. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá las siguientes facultades:

Fracción III: Establecer las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales;

Fracción IV: Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con organismos públicos, sociales o privados nacionales e internacionales, en materia de su competencia;

Fracción VIII: Celebrar convenios de colaboración con autoridades y organizaciones de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales para el cumplimiento de los fines de la Comisión.

⁵⁶ GACETA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. MÉXICO. No 1. ENERO DE 1994. PP. 26-27.

Artículo 23. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, podrá llevar a cabo reuniones con organizaciones no gubernamentales de defensa de los Derechos Humanos legalmente constituidas, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión considerando al efecto el listado que de las mismas integre dicha Comisión.

El reglamento interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señala que será el órgano encargado de los asuntos relativos a la ONG's:

Artículo 42. La Secretaría Técnica del Consejo tendrá las siguientes funciones:

Fracción VIII: Establecer una comunicación directa y periódica con los organismos públicos y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en el país y particularmente, con las del Distrito Federal.

Fracción XII: Celebrará convenios de colaboración con autoridades y organizaciones de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales para el cumplimiento de los fines de la Comisión; de lo señalado por la Ley y el Reglamento se desprende que la conducción en lo general de la política de la Comisión del Distrito Federal corresponden al presidente de la misma y que la Secretaría Técnica es el órgano al que se le delegan las funciones relativas a ONG's.

En el No 6 de la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, apareció publicado el informe de actividades de diciembre de 1993 hasta el 31 de junio de 1994 de la Comisión del Distrito Federal. En este informe se señala con las actividades relativas a ONG's comprendidas en el título III, "Relación con organismos de Derechos Humanos".

1. NIVEL NACIONAL.

Dentro de las funciones de establecer una comunicación directa y periódica con los organismos públicos y organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos en el país la Secretaría Técnica realizó las siguientes actividades:

a) Se elaboró un directorio de instituciones, organizaciones y colegios de profesionistas del Distrito Federal relacionados con los derechos humanos.

b) En febrero de 1994 se llevó a cabo la primera reunión con representantes de ONG's del Distrito Federal a fin de intercambiar puntos de vista sobre la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Se llegó a la conclusión de continuar con estas reuniones.

- c) Se desarrolló un proyecto de seguimiento de ONG's del Distrito Federal con el fin de integrar en un banco de datos toda la información de cada organización con el objeto de elaborar un informe que permita plantear y atender a los grupos más vulnerables.
- d) Se actualizaron los expedientes de ONG's para permitir que la Secretaría Técnica de información periódica del estado que guardan las quejas presentadas por éstas.
- e) A nivel nacional se sostiene una estrecha comunicación con las 31 Comisiones Estatales para promover el intercambio de publicaciones, material diverso e información.
- f) Se recabó información relativa a los informes que presentó el gobierno de México como parte del programa nacional en favor de la infancia.
- g) Se estableció comunicación directa con el grupo Desarrollo Joven, A.C. con quien se analiza el proyecto "Renace" que consiste en vincular a un pasante de derecho como un joven interno para facilitar a este último su readaptación social.

2. NIVEL INTERNACIONAL.

- a) La Secretaría Técnica inició contactos con organismos intergubernamentales con el propósito de intercambiar información que permita incrementar las experiencias en Derechos Humanos, así como el acervo bibliográfico de la Comisión del Distrito Federal.

Debido a la actividad señalada la Comisión del Distrito Federal envía su gaceta a:

La Comisión de Derechos Humanos de la OEA en Washington.

Al Instituto y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Costa Rica;

Al programa de Derechos Humanos de la UNESCO, en París entre otros.

- b) Además, se estableció comunicación directa y periódica con las siguientes organizaciones:

- UNICEF
- Asociación Internacional de Estudiantes en ciencias Económicas y Comerciales (ACECE).
- Federación Interamericana de Abogados, con sede en Chicago.
- Américas Watch, de los Angeles y Nueva York.
- Organización Mundial Contra la Tortura, Ginebra.
- American Friends Service Comité, de San Diego California.

c) Se elaboró el proyecto relaciones intermacrópolis, con el fin de intercambiar información y experiencia de instituciones defensoras de derechos humanos de las grandes urbes.

Se debe aclarar que el contacto es únicamente con grandes ciudades, cuyos mecanismos para proteger los Derechos Humanos podrían resultar relevantes para la CDHDF y sus programas.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

- El trabajo de la Secretaría Técnica ha sido intenso y muy variado.
- El trabajo de la Comisión del Distrito Federal en la ciudad más grande del mundo hace muy difícil la labor en la que está comprometida la institución.
- La Secretaría Técnica prepara un programa de capacitación y difusión destinado a formar a la niñez y juventud de la ciudad de México en la cultura de los derechos humanos "Una niñez educada e informada tendrá como resultado una ciudadanía educada y responsable".

INFORME ANUAL

El resto del trabajo desempeñado por la Secretaría Técnica de la Comisión del Distrito Federal durante el periodo del mes de octubre de 1993 a septiembre de 1994 se encuentra recopilado en el texto del informe anual de la Comisión, de éste se desprende lo siguiente en materia de ONG'S de la misma institución:

- Se realizó un convenio denominado Vida Digna, entre la Comisión del Distrito Federal, el Consejo Consultivo del Programa de Solidaridad (PRONASOL) y con Promoción Consultivo del Programa de (PRODESOMÉ) con el cual, se ofrecen alternativas de desarrollo y trabajo a la "sexo servidora" (prostitutas) a través de becas para aprender algún oficio como repostería, computación y administración. Cerca de 700 mujeres se beneficiaron con este programa.
- Se creó un directorio de ONG's de Derechos Humanos, instituciones, organizaciones y colegios de profesionistas para mantener un contacto permanente con éstos.
- Se llevaron a cabo reuniones en febrero y julio de 1994 con ONG's de la ciudad de México con el fin de intercambiar puntos de vista e información a cerca de la defensa de los derechos humanos. De estas reuniones, se acordó con siete ONG's trabajar en particular sobre los siguientes temas:

- Abuso de autoridad en prisión preventiva y huelgas de hambre, abuso sexual en menores, violencia y discriminación de la mujer, reducción de la edad en menores infractores y de niños de la calle.

- Se estableció estrecha comunicación con las treinta y un Comisiones Estatales para el intercambio de publicaciones y material diverso.

- Se recopiló información sobre los organismos estatales Pro Derechos Humanos de las Ciudades más grandes del país como Guadalajara, Monterrey y Puebla, para el intercambio de experiencias e información que pueda facilitar la labor de la CDHDF.

- Se mencionan nuevamente los convenios ya descritos entre la Comisión del Distrito Federal y organismos internacionales, con el fin de acrecentar el acervo bibliográfico y experiencias que pueden ser de utilidad para nuestra realidad nacional.

- Con apoyo de la SEP y debido a la solicitud formulada a la UNESCO, la Comisión cuenta con la edición más reciente de el Directorio Mundial de Instituciones de Investigación y Enseñanza.

- La comisión quedó inscrita en la red para la atención a violación de Derechos Humanos de las mujeres.

De pláticas establecidas de manera informal con miembros de la Secretaría Técnica de la Comisión del Distrito Federal, se tiene cierta información acerca de la política a seguir por la institución en su relación con las ONG's:

- Se busca una comunicación más directa y clara posible con todos los organismos.

- Se tiene mucho cuidado en el reconocimiento formal que haga la Comisión de alguna ONG, pues se puede correr el riesgo de que esta última organización no sea realmente un interlocutor serio y confiable o que trate de utilizar con fines no claros la relación con la Comisión.

Los datos aportados sirven para ilustrar la actividad que desarrolla el OMBUDSMAN capitalino en relación con las ONG's, pero este trabajo es constante, por lo que año con año se amplían los contactos con otros grupos civiles.

CAPÍTULO IV. FUNCIONES DEL ESTADO

4.1. FUNCIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD

4.1.1 CONCEPTO DE FUNCIÓN SOCIAL.

-El término de función social está compuesto de dos conceptos, función: que en su sentido etimológico viene de la palabra "fungere" que significa: hacer, cumplir, ejercitar y de social: (Adj. Lar. Socialem). Perteneciente a lo relativo a la sociedad humana "ocuparon el primer plano de la atención los problemas de la vida social, lo otro, la vida individual queda relegada como sin fuera cuestión poco seria o intrascendente". (Ortega Y Gasset)

- Perteneciente o relativo a las relaciones entre las clases sociales; lucha de clases.⁵⁷

Para ser más precisos, Xifra diría que función: es la realización puesta en práctica de una serie de fines análogos y de una manera continuada, y lo social lo que cumple el Estado, mediante el desarrollo de ciertas actividades económicas, sanitarias, sociales y políticas, determinadas en forma específica, que contribuyen de manera directa e indirecta al bienestar de la población.⁵⁸

En México lo social es lo relativo a las clases sociales o grupos más desprotegidos y en desventaja económica frente a las otras clases integrantes de la sociedad.

De todo lo expresado, se puede definir la función social como la actividad constante que se realice para alcanzar algún fin relacionado con el apoyo y asistencia a los grupos sociales integrantes de una clase económicamente desprotegida o débil.

Esta actividad de protección a los débiles corresponde fundamentalmente al Estado; la función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante.⁵⁹

Se podría hablar de un estado social el cual buscaría como fin último o función primera el alcanzar el equilibrio social.

⁵⁷ GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE. EDITORIAL PLANETA. ESPAÑA 1980. P.806.

⁵⁸ SERRA ROJAS ANDRÉS. CIENCIA POLÍTICA. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO 1990. P.558.

⁵⁹ HELLER HERMAN. TEORÍA DEL ESTADO. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO 1987. P.221.

El Estado Social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social y por este motivo se le ha clasificado de distintas maneras como estado benefactor, promotor, distribuidor, manager etc...⁶⁰

El Estado Mexicano como producto de la Revolución de 1910 tiene en sus fundamentos constitucionales un profundo interés social. De ahí que en aquellas áreas donde participe siempre su actividad estará impregnada de este sentido.

Aún en los tiempos actuales en que el liberalismo vuelve a tomar presencia en la vida económica, política y social de los países bajo el nombre de neoliberalismo, México ha tratado de adaptarlo a nuestra ideología revolucionaria bajo el seudónimo de liberalismo social.

El gobierno actual, inmerso en la vorágine mundial ha replanteado el concepto de lo social. Y es aquí donde el tema de los derechos humanos cobra auge. La incógnita surge al preguntarse cómo hacer respetar los derechos humanos de los mexicanos expresados en la Constitución como garantías individuales y; al mismo tiempo, procurar una justicia social sin afectar los intereses de los particulares. Es decir, ya no puede ser válido el concepto de sacrificar a los menos por las mayorías, sin una causa que realmente lo justifique.

4.1.2 SU FUNCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO PRÁCTICO

Por lo expresado anteriormente la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como órgano del Estado Mexicano en su esencia; debe, por razones políticas, históricas y sociales, tener un profundo sentido social.

Sabedores de que en el Distrito Federal existe un entramado de grupos, clases sociales e intereses disímiles los cuales se entrecruzan sin saberse realmente cuál es su naturaleza y origen. Donde muchas veces un problema en particular puede tener repercusiones en un número indeterminado de personas; de ahí la necesidad de que en su actuación la Comisión del Distrito Federal pueda, en un momento determinado, alcanzar a un mayor número de personas que podrían ser beneficiadas por la protección de esta institución.

El modo de hacer ésto es a través de lo que conoceremos como recomendaciones para la solución a problemas de carácter general o de afectaciones a personas indeterminadas.

REGLAMENTADO POR LOS ARTICULOS 17 FRACCIÓN VI y 50 DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

⁶⁰ Flix ZAMUDIO HÉCTOR. ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y CAMBIO CONSTITUCIONAL: MEMORIA DEL IV CONGRESO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. TOMO I. MÉXICO 1983. P.337.

ARTÍCULO 17 FRACCIÓN VI.

"Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal VI. Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos".

ARTÍCULO 50.

Cuando de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que hayan sido aceptadas por autoridades o servidores públicos resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones de Derechos Humanos, la Comisión estará facultada para investigar de oficio el área de actuación con que se relacionen dichas recomendaciones, para efecto de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas en términos de la fracción VI del artículo 17 de esta ley.

Durante el año de 1994 la Comisión del Distrito Federal emitió dos recomendaciones de este tipo la 4/94 y la recomendación 8/94 que se transcriben para efectos de ejemplificar lo expuesto y enseguida procederá su análisis.

RECOMENDACIÓN 4/94

Emitida el 26 de mayo de 1994, dirigida al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

QUEJA,

El 6 de Abril del año en curso, la Señora Raquel Padilla Hernández manifestó que la junta de Asistencia Privada para el Nacional Monte de Piedad abusa de las personas que tienen necesidad de recurrir al empeño.

INVESTIGACIÓN

Las investigaciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal permitieron afirmar que el Nacional Monte de Piedad obtenía ventajas usureras con el cobro de intereses preponderios excesivos, muy superiores a los usuales en el mercado.

El montepío cobraba a los particulares intereses que iban de 36 a 66 % anuales, más un 24% por almacenaje. Tal situación se daba a pesar de que el interés legal es del 9% en operaciones entre particulares, de acuerdo con el artículo 2395 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia de fuero federal. Mientras tanto, el interés promedio anual que pagaban las instituciones de crédito por la captación de recursos del público en general no excedía del 15.31% en abril de ese año.

En conclusión, El Nacional Monte de Piedad cobraba intereses que, en números redondos sextuplicaban el interés legal y que, cuando menos, duplicaban y hasta cuadruplicaban el interés máximo usual en el mercado.

La Junta de Asistencia Privada que, en ejercicio de sus atribuciones legales de control, había dado reiteradas instrucciones al patronato del Monte Pío para que formulara un proyecto que redujera esas tasas, sin embargo el patronato ni siquiera daba respuesta a los requerimientos.

RECOMENDACIONES

Se recomendó al Jefe del Departamento del Distrito Federal, ordenará a la Junta de Asistencia Privada que, en el ejercicio de sus atribuciones legales tomará inmediatamente las medidas pertinentes y obligará al Patronato del Nacional Monte de Piedad a reducir las tasas de interés por los préstamos con garantía prendaria que hace a los particulares. En caso de que el Patronato persistiera en su actitud, se pidió instruir a la junta para que removiera a los patronos y formulara la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público por fraude específico de usura.

AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO

El Jefe del Departamento del Distrito Federal ordenó a la Junta de Asistencia Privada tomara las medidas necesarias para obligar al Patronato del Nacional Monte de Piedad a reducir las tasas de interés por préstamo con garantía prendaria. Así, a partir del 28 de junio del 94 las tasas máximas de interés bajaron del 66% al 42% anual, y el patronato anunció que a partir del 1 de octubre disminuirán al 36%.

En consecuencia, esta recomendación se encuentra totalmente cumplida.

Este logro devuelve a la institución parte del espíritu que le infundió Don Pedro Romero de Terreros Conde de Regla, quien estableció en 1775 el Sacro y Real Monte de Piedad de Animas, una casa de préstamo con garantía prendaria que no cobrara intereses.

El carácter social de esta recomendación radica en dos puntos fundamentales; uno en que su alcance de protección abarca a un número indeterminado de personas, pudiendo ser cualquiera que requiera de los servicios del Monte de Piedad.

Y el segundo punto radica en que: sin duda, los mayores beneficiarios son las clases sociales económicamente más desprotegidas, las que por no poder cubrir los requisitos solicitados por la banca comercial para poder acceder a un crédito, podrán obtener un apoyo económico con sólo dejar en prenda algún bien que garantice el pago de manera segura y confiable; sabedores de que sus bienes y patrimonio les serán devueltos en buen estado al pagar con intereses que igualmente podrán ser cubiertos, en tiempo oportuno.

RECOMENDACIÓN B/94

Emitida el 13 de junio de 1994, dirigida, conjuntamente a los Titulares de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Secretaría de Protección y Vialidad, las Delegaciones Políticas de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y de la Dirección General de Orientación y Asistencia Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

QUEJA

El 28 de enero del año en curso, **asambleístas del Partido Acción Nacional** manifestaron mediante un escrito que recibieron varias quejas de personas que ejercen la prostitución, quienes denunciaron abusos cometidos por distintos servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría General de Protección y Vialidad y de las Delegaciones Políticas Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, de los que son víctimas ellas y sus clientes.

Agregaron que quienes se dedican a la prostitución son objeto de extorsión por inspectores de vía pública, mientras que sus clientes lo son por agentes de la Policía Preventiva de esta capital. Asimismo, indicaron que frecuentemente son remitidas, ellas o sus clientes a los jueces cívicos aún sin que medie la queja por escrito de vecinos del lugar, como exige el Reglamento Gubernativo y de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

También aseveraron que los hijos menores de algunas sexo servidoras permanecen encerrados en los cuartos de hoteles mientras que ellas desempeñan su trabajo. Por último señalaron que no existen programas sanitarios adecuados para la prevención y atención de las enfermedades de transmisión sexual.

INVESTIGACIÓN

Las indagaciones realizadas condujeron a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a descubrir que, tanto las personas que ejercen la prostitución en la vía pública en la Delegación Cuauhtémoc y Venustiano Carranza como sus clientes, han sido víctimas de extorsiones, golpes y detenciones injustificadas, no sólo por parte de Agentes de Protección y Vialidad, sino también por encargados de campañas especiales, inspectores de vía pública y policías judiciales. Los jueces cívicos las han sancionado sin observar el procedimiento establecido por el Reglamento Gubernativo y de Justicia Cívica.

La Comisión de Derechos Humanos explica en esta recomendación que, de acuerdo con dicho reglamento, el ejercicio o la invitación a la prostitución sólo es infracción cívica cuando altera el orden o la seguridad pública o la tranquilidad de las personas, y que en tal hipótesis la detención sólo pueden hacerla los agentes de la policía preventiva si se dan los siguientes requisitos:

- a) Que se haya presentado queja de vecinos por escrito ante el Juez Cívico;
- b) Que el Juez Cívico haya emitido un citatorio dirigido al presunto infractor;
- c) Que el citatorio haya sido entregado por un agente de la policía preventiva al presunto infractor;
- d) Que el presunto infractor no cumpla con el citatorio notificado y, por ello, el Juez Cívico libre orden de presentación en su contra.

RECOMENDACIONES

Al Procurador de Justicia capitalino se le recomendó iniciar las averiguaciones previas correspondientes para determinar la probable responsabilidad penal del personal de la unidad departamental de campañas especiales de la Delegación Cuauhtémoc en actos de abuso contra personas que ejercen la prostitución, en particular la de los servidores públicos conocidos como; Giovanni, Pomponio, Roberto o Beto, Otero, Jerónimo, señalados reiteradamente como autores de dichos actos. Además, que se tomen las medidas inmediatas, adecuadas y suficientes para que se impida que los policías judiciales participen en acciones relacionadas con el ejercicio de la prostitución, excepto en los casos en que, bajo la dirección y por instrucciones del Ministerio Público, se investigue la probable comisión de un delito.

Al Secretario General de Protección y Vialidad se le recomendó que se cumpla inmediatamente, estricta y permanentemente con la siguientes instrucciones: que sea exclusivamente personal femenino de esa secretaría el que realice el servicio público de protección a la zona de la merced, donde se ejerce la prostitución, y que se instalen módulos de supervisión suficientes y adecuados para controlar las acciones de aquel personal; que el contratador interno de esa secretaría agote y determine pronto y debidamente los procedimientos de responsabilidad iniciados con motivo de las agresiones sufridas por Angélica Flores y sus clientes, además de los actos de abuso cometidos por los tripulantes de las patrullas 3138 y 3078, y que se tomen las medidas adecuadas y suficientes para que los policías preventivos cumplan estrictamente con el Reglamento Gubernativo y de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

La recomendación 8/94 afronta una problemática social muy delicada como es el caso de la prostitución.

Este problema es de carácter estructural no puede ser controlado con acciones represivas o parciales que únicamente fomentan la corrupción de las autoridades que participan, este asunto debe ser abordado con un enfoque multidisciplinario y flexible donde las posibles soluciones sean aportadas por diversas instituciones públicas e incluso asociaciones civiles con fines no lucrativos.

Sin duda, esta recomendación representa el ejemplo más claro de lo que constituye la función social de la Comisión del Distrito Federal que sin caer en pronunciamientos demagógicos y subjetivos, emite por medio de este tipo de recomendaciones posibles soluciones fundadas en el derecho y con un punto de vista objetivo.

Esta recomendación, abarca el problema de la prostitución desde tres puntos de vista; legal, social y médico.

Legalmente, pide a las autoridades involucradas en esta problemática; la Secretaría General de Protección y Vialidad, la Procuraduría del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas en cuyo perímetro se realiza el servicio, que sus actos en este campo se apeguen estrictamente a Derecho y en los casos donde han existido violaciones a derechos humanos sean investigados y se sancionen a los servidores públicos involucrados.

Socialmente se ha pedido a las autoridades relacionadas con la problemática, que en estricto ejercicio de sus funciones implementen programas de carácter social como: crear cursos de capacitación con becas y bolsas de trabajo como alternativa laboral para las prostitutas, crear centros de atención especializada para los hijos de prostitutas, para que en la medida de la posibilidades tengan un desarrollo físico-emocional sano.

Médicamente, se pide se elabore un programa único de salud que de manera positiva trate de llevar un control sanitario para evitar la transmisión de enfermedades venéreas o el SIDA.

Como se puede establecer, estas dos recomendaciones reúnen los requisitos que las constituyen en recomendaciones de carácter general y que cumplen una función social, estos requisitos son:

- su integración se basó en investigaciones exhaustivas y bajo un criterio técnico-formal para evitar, en la medida de lo posible, caer en una posición parcial, subjetiva o prejuiciosa del problema planteado.

- Este tipo de recomendación va dirigida a ofrecer otras alternativas de solución a problemas concretos reales, lo que evita que se pueda caer en pronunciamientos demagógicos e irresponsables; como sería el recomendar que se solucione la pobreza en que están sumergidos miles de mexicanos. Esto sería irrealizable.

- El número de personas que puedan ser beneficiados por la recomendación es indeterminados pero generalmente lo integran miembros de los grupos sociales más débiles como son: Mujeres, Niños, Ancianos, Minusválidos; Las clases económicamente más pobres, así como de entre ellas, analfabetos, subempleados, desempleados y minorías discriminadas como: Homosexuales, Travestis, Prostitutas y enfermos incurables (SIDA).

Si bien muchas veces estas recomendaciones no podrán ser cumplidas en su totalidad y con prontitud, se deberá mostrar por parte de las autoridades responsables una disposición para llevar a cabo todo lo recomendado. Se debe ser realista y entender que hay cuestiones de carácter estructural que no pueden ser modificadas de un día para otro.

Aunadas a las dos recomendaciones mencionadas anteriormente durante el segundo año de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, este organismo emitió tres propuestas de esencia legislativa, de conformidad con lo establecido en el Art. 17 Fracción VI, de su Ley con el fin de procurar una mejor protección a los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México:

- a). Propuesta para profesionalizar a Ministerio Público, la Policía Judicial y los Servicios Periciales
- b). Proyecto de ley para la atención y la integración social de las personas discapacitadas en el Distrito Federal.
- c). Proyecto de reforma a la defensoría de oficio del Fuero Común del Distrito Federal.⁵¹

Del análisis de estas propuestas, se desprende que al igual que las mencionadas recomendaciones (4/94 y 8/94) la elaboración de éstas se sustentó en los elementos también mencionados como lo son:

Surgieron de un estudio técnico-formal de una realidad imperante, con el fin de darle un sustento de objetividad necesaria y de esta forma hacer posible humana y materialmente su cumplimiento.

Se ofrecen como alternativas viables con el fin de enriquecer las diferentes propuestas para solucionar el problema real planteado.

El número de personas que se puedan beneficiar con la concreción de la propuesta no puede ser determinado.

En las propuestas A y C el beneficio directo, sería para los empleados de los mencionados organismos, pero de manera indirecta el beneficio es para la sociedad en su conjunto, la cual requiere de mejores mecanismos para la procuración de justicia.

La propuesta B cumple una función social mas concreta, pues los directamente beneficiados serian un sector o grupo específico de la población que se caracteriza por que sus integrantes se encuentran por motivos especiales, en desventaja frente a los demás grupos de población.

Este tipo de propuestas legislativas difieren de las recomendaciones para asuntos de carácter general, en que las primeras su planteamiento no está sujeto a las exigencias de una recomendación en cuanto a su procedimiento, así como en su cumplimiento por parte de la autoridad recomendada lo cual hace tener a las propuestas una mayor flexibilidad de adaptación a las necesidades existentes, ésto es, su aceptación procuraría una mejora en la prestación de un servicio o práctica administrativa aunque no se hable de una violación a derechos humanos de manera concreta o la existencia de una queja que en particular motive la necesidad de realizar los cambios recomendados.

⁵¹ SEGUNDO INFORME ANUAL. OCTUBRE DE 1994-SEPTIEMBRE 1995. OB. CIT. PP. 15-16.

4.1.3. LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DIFUSOS COMO FUNCIÓN SOCIAL DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Existe en la teoría jurídica una serie de derechos que forman parte de los llamados derechos colectivos o sociales cuyo surgimiento es posterior a éstos, los cuales son llamados como: **Intereses Difusos o de Personas Indeterminadas.**

Mismos que pueden ser descritos como aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses que se refiere como se ha reiterado al consumo, medio ambiente, a los problemas urbanos y al patrimonio artístico y cultural, entre los más importantes.⁶¹

Este tipo de intereses surgen como consecuencia de los perjuicios que ocasiona el avance de la tecnología, la industria y la urbanización, y que siendo responsabilidad de la autoridad el vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales para evitar tales perjuicios, no lo haga o no corrija esos desvíos.

Este tipo de situaciones se da de manera principal en el ámbito administrativo, pues esta autoridad es la que a través de permisos, concesiones, licencias u otros instrumentos puede ocasionar o tolerar actos que repercutirán en detrimento de la población.

Ejemplificando: Esta afectación a intereses de personas no determinadas, se da cuando en el caso de que la autoridad permitiera la instalación de una fábrica contaminante en una zona considerada únicamente como residencial; aquí la afectación sería en detrimento de los habitantes cercanos a la fábrica en su derecho a un medio ambiente limpio, así como el incumplimiento por parte de la autoridad que no estaría observando la reglamentación establecida sobre el uso del suelo.

Otro ejemplo y que puede ocurrir en cualquier ciudad del mundo, es cuando la autoridad invocando un bien común, como sería la construcción de un sistema de transporte público masivo, afectara alguna reserva ecológica, sitio histórico, lugar de valor artístico o cultural.

Con estos dos ejemplos se originan los que podrían ser los elementos que constituyen la afectación a intereses difusos. Si bien el solo hecho de que la autoridad permitiera o tolerara alguna irregularidad de este tipo, constituiría una violación a los mencionados derechos, siendo el reclamo de los afectados hacia la actitud de la autoridad, el hecho que daría origen a una posible violación a intereses difusos.

De lo anterior podemos determinar que, para que se de el supuesto de que existe una violación o afectación a intereses difusos se deben dar los siguientes elementos:

⁶¹ FIX ZAMUDIO HÉCTOR. JUSTICIA CONSTITUCIONAL OMBUDSMAN Y DERECHOS HUMANOS. OB CIT. P. 425

1.- Debe existir la afectación real y concreta a un derecho de carácter ecológico, consumo, urbano, o afectación al patrimonio cultural o artístico de la comunidad.

2.- La mencionada afectación debe provenir de la acción o inactividad de una autoridad de carácter administrativo o de su omisión o tolerancia a algún agente social que realice el mencionado perjuicio colectivo.

3.- Lo que determina que la afectación de determinado interés colectivo sea considerado de carácter difuso, es el que los afectados hasta antes del acto violatorio, no mantenían cohesión o permanencia como grupo, este elemento es muy importante para efectos de no ser considerados como grupo de presión, los cuales tienen sus propios medios de defensa cuando existe una afectación a sus intereses.

Teóricamente se puede establecer que tanto los intereses difusos como los intereses colectivos, pertenecen a los derechos sociales o de la segunda generación. Los intereses colectivos son anteriores y corresponden a los Sindicatos, Gremios, Ligas o Colegios Profesionales, mientras que los intereses difusos son posteriores, sin que existan jurídicamente mecanismos efectivos de tutela.

El Sistema Jurídico Mexicano, se encuentra en un franco atraso respecto a la forma de tutelar estos derechos de carácter difuso, pues no existe judicialmente recurso alguno al cual acudir para la defensa de los mencionados intereses.

En el ordenamiento mexicano todavía no se han hecho intentos por regular la presentación de demandas por la afectación de los derechos e intereses difusos, si bien se ha iniciado la preocupación por regular su participación en la vía administrativa, de acuerdo con el anteproyecto de la ley de procedimiento administrativo para el Distrito Federal publicado en 1991. Por el contrario persisten en el Juicio de Amparo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia los tradicionales principios de interés personal, directo y de la legitimación procesal, pero existen algunas resoluciones aisladas de los tribunales colegiados de circuito que han abordado de manera incipiente la cuestión⁶³.

A partir del surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y posteriormente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las cuestiones relativas a intereses difusos han obtenido una vía para su solución en los mencionados organismos.

Por lo que respecta a la tutela de los propios intereses y derechos difusos o transpersonales no se han presentado problemas en relación a su planteamiento ante la institución del Ombudsman, ya que en un número importante de ordenamientos no se exigen los requisitos de interés jurídico ni tampoco en relación con los efectos de la sentencia, ya que dicho organismo sólo puede pronunciar recomendaciones no obligatorias y puede inclusive intervenir de oficio por medio de un procedimiento sencillo, rápido y sin formalismos judiciales.⁶⁴

⁶³ *IBIDEM*. P. 437.

⁶⁴ *IBIDEM*. P. 440-441.

No obstante lo anterior sería preferible que se regulara expresamente la presentación de tales derechos e intereses para la tutela del **Ombudsman**, para poder precisar su alcance y efectos.

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, establece los mecanismos esenciales de atención a cuestiones que por su naturaleza puedan constituir una afectación a interés difusos.

Estos medios se encuentran regulados en el Artículo 17 Fracciones II, V, VI, VII, y IX, así como el Artículo 22 Fracción IV, Artículo 50 y 57 de la mencionada Ley.

Sobre la necesidad de perfeccionar los mecanismos de atención a las quejas por afectación a los mencionados intereses por parte del **Ombudsman**, ésta sería más que nada a lo interno del organismo, con la creación de un equipo de trabajo abocado en atender ese tipo de quejas. De la experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se podría adoptar el sistema de trabajo de especialización con el funcionamiento de coordinaciones, como son: la Coordinación de Asuntos Indígenas, Coordinación de Asuntos de la Mujer, o programas especiales como el de presuntos desaparecidos o agravios a periodistas, mismos que operan en el **Ombudsman** Nacional.

El Ombudsman capitalino podría adoptar este mismo esquema y crear una coordinación especializada en asuntos de intereses difusos, donde cabrían de manera principal cuestiones relativas al medio ambiente así como desarrollo urbano, en este último rubro se contemplarían afectaciones a bienes culturales o artísticos de la capital, esto último en coordinación con los organismos federales de esta materia, así mismo la mencionada coordinación podría emitir opiniones o aportar propuestas y dar asesoría a grupos afectados en sus intereses.

La atención especializada a quejas de carácter difuso por parte del **Ombudsman** Capitalino, a pesar de lo complejo y aún desconocido de la materia, complementa la llamada función social de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

4.1.1. CONCEPTO DE FUNCIÓN POLÍTICA

La palabra "FUNCIÓN", anteriormente explicada en su significado, es válida también para explicar el concepto de función política, pero abundando más sobre esta palabra; se debe mencionar que el concepto de función fue tomado de las ciencias naturales (biología) por el sociólogo inglés Herbert Spencer, quien desarrolló una teoría en la que a semejanza de los seres vivos, la sociedad también posee órganos los cuales desarrollan una función específica dentro de un todo. A esta teoría se le conoce como organicista.⁶⁵

Política, para poder dar una definición clara del término que nos ocupa; primero hay que tratar de definir "Política" lo cual constituye una ardua labor de selección, pues existen tantos conceptos de política como estudiosos de ésta y corrientes doctrinales hay en el mundo.

Desde su significado etimológico; la palabra "Política" proviene del griego "polis" ciudad. Es decir la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio delimitado, que constituían una entidad práctica, autosuficiente y que estaba regida por un gobierno autónomo.⁶⁶

Así, lo político o la política era lo perteneciente o relativo a la polis o ciudad y de algún modo hacía referencia a los asuntos que eran de la incumbencia de dicha colectividad o sea los asuntos públicos.

Para J.C. Jellinek, la política es una ciencia práctica pues señala: "La política se considera como la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada, que estudia cómo el Estado puede alcanzar determinados fines".⁶⁷

Para Juan J. Rousseau, la política es: "La actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social por medio de una función de orden, defensa y justicia que mantenga la cohesión y la superación del grupo".⁶⁸

El diccionario de la Real Academia Española define Política como:

"Política":

- Arte, doctrina, u opinión referente al gobierno de los Estados.

⁶⁵ ANDRADE SÁNCHEZ EDUARDO. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. EDITORIAL HARLA. MÉXICO 1987. PP 6-7.

⁶⁶ ANDRADE SÁNCHEZ EDUARDO. INTRODUCCION A LA CIENCIA POLÍTICA. EDITORIAL HARLA. MÉXICO 1980. P. 5.

⁶⁷ ROJAS ANDRÉS. CIENCIA POLÍTICA. OB CIT. P. 80.

⁶⁸ IBERAM. P. 75.

- Actividad de los que rigen o aspiran a concluir los asuntos públicos
- Cortesía o buen modo de comportarse

Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.⁶⁹

De lo obtenido de estos conceptos se puede deducir que la política, es una actividad realizada fundamentalmente por el Estado al cual sin abundar demasiado, definiremos como; "La organización constitucional de una nación soberana que sirve permanentemente en un territorio".

Es así como el binomio Política-Estado se convierte en un vínculo indisoluble, pues el Estado a través de sus órganos de gobierno, requiere de hacer política para alcanzar las metas establecidas que permitan el desarrollo de la sociedad hacia niveles más altos de progreso.

La política está relacionada con el gobierno de la sociedad, nos interesa aquella sociedad en la que podemos identificar un gobierno que la dirige.

Para completar nuestro estudio, definiremos bajo nuestro entender a la política como:

La actividad que el estado realiza a través de sus órganos de gobierno, para marcar la ruta que se habrá de seguir para alcanzar determinados fines y metas propuestas, que permitirán a la sociedad de ese país desarrollar sus potencialidades y que se traducirá en niveles superiores de vida y desarrollo.

4.2.2 SU FUNCIÓN POLÍTICA EN EL ÁMBITO PRACTICO

El Estado en el ejercicio de su poder y mandato emplea una política general la cual se instituye en el vehículo para conducir los destinos de la nación.

Esta política a seguir en determinado momento en el tiempo estará determinada por diversos factores tanto estructurales como coyunturales. Así como por las distintas ideologías que imperen tanto al exterior del país como en su interior.

Al adoptar el Estado una determinada política de trabajo, ésta será ejecutada a través de los distintos órganos que lo conforman y que tienen participación en las áreas y rubros de la vida nacional; así se puede hablar de una política de gobierno en materia agraria, política educativa, política económica, política social, etc..

⁶⁹ ANDRADE SÁNCHEZ EDUARDO. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA. OB. CIT. P. 3.

En Derechos Humanos el gobierno del Licenciado Salinas de Gortari puso en marcha una política en esta materia que replanteó el concepto de éstos, así fue como se estableció un organismo administrativo que ejecutara en la práctica esos planes.

Después de la experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de varias Comisiones Estatales, surgió la Comisión del Distrito Federal como órgano de gobierno y como institución para guiar y conducir la política del Estado Mexicano en materia de derechos humanos, para la ciudad de México.

No se debe olvidar que el gobierno mexicano al constitucionalizar la defensa de los derechos humanos, dio un rango superior a este compromiso porque al ser un ordenamiento de política fundamental, le da la vigencia y permanencia suficiente para evitar que sólo sea una moda pasajera o acto transitorio de sexenio.

Así la Comisión del Distrito Federal, se convierte en el organismo responsable de guiar la política en materia de Derechos Humanos en el mismo.

Sin embargo, hay tratadistas que niegan la posibilidad de que un órgano realice actividades de carácter político.

Herman Heller explica que: "No toda actividad del Estado es actividad política, en general se califica de político tan sólo al poder que el Estado dirige o conduce, no al que ejecuta como depositario del poder político. Se considera, en general, únicamente al que puede llevar a cabo un cambio esencial en la división de poder estatal, en lo interno o lo externo, sobre la base de decisiones autónomas, o bien se esfuerza por poseer esta facultad. Por eso no vale ordinariamente como política la actividad de órganos estatales subordinados que se realiza bajo normas precisas y tampoco se consideran, con frecuencia, como políticas amplias zonas de la política social y de la actividad cultural del Estado".⁷⁰

En oposición a este concepto o punto de vista, nosotros sostenemos el punto de que la Comisión de Derechos Humanos como un órgano de gobierno, sí realiza una función política.

Para esto nos sirven como apoyo tres elementos:

1. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no constituye en su origen un mero acto administrativo, sino que surge por precepto Constitucional (Artículo 102 B).
2. La Comisión del Distrito Federal como organismo público descentralizado no depende jerárquicamente de ningún órgano de la administración pública, por lo que se conduce de manera autónoma y puede así trazar sus propios planes de trabajo y forma de llevarlos a cabo.

⁷⁰ HELLER HERMAN, OB. CIT. P. 223

3. El **Ombudsmán**, como figura del derecho aún desconocida para muchos es en esencia el defensor único y superior de los derechos humanos del pueblo. De ahí, que los requisitos de calidad moral y eficiencia sean requeridos.

Siendo estas facultades que rebasan el ámbito administrativo. No es lo mismo considerar un problema políticamente en su conjunto, en su unidad en una acción general, que en una particularización. El funcionario actúa políticamente en uso de la facultad discrecional encaminada a la atención de los servicios públicos o satisfacción de las necesidades públicas.

Si bien el concepto de política abarca otras actividades entre ellas, las de carácter electoral y partidos políticos, para la Comisión de Derechos Humanos estos dos campos no son de su competencia:

Artículo 18.- de la ley. "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no podrá conocer de los casos concernientes a: I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales".

Para comprender de lo que se tratan las cuestiones electorales el Dr. Eduardo Andrade señala;

Al Sistema electoral comprende diversos elementos a través de los cuales se regula el procedimiento que va desde la posibilidad de participar en él como votante o candidato, hasta la asunción del cargo correspondiente, pasando por la preparación y desarrollo de la elección, las demarcaciones geográficas en que se divide la recepción de la votación y la calificación de los resultados...¹⁷

Sobre esta cuestiones de carácter electoral y partidista el Dr. Carpizo indicó;

"La fracción III del propio artículo cuarto (primer reglamento de la CNDH), refiere a las cuestiones electorales, definiendo; Hemos de aclarar que generalmente los **Ombudsmán** de otros países no tienen competencia en material electoral y ello se debe al carácter apolítico y partidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia puede envolver en tal forma al **Ombudsmán** que lo debilite para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado: proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.

El propio artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional en su fracción III. Señala la prohibición de la Comisión a intervenir en calificación de elecciones ¿Por qué?;

¹⁷ ANDRADE SÁNCHEZ EDUARDO. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA. OB CIT. P.168.

"Porque no puede substituir a los Congresos Federal, Local, y a los Tribunales Electorales en donde existen porque la Comisión se convertiría en un superpoder por encima de los poderes Legislativo y Judicial. Porque intervendría en las disputas políticas del país, pudiendo aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como **Ombudsman** que es el objetivo por el cual fue creada la Comisión Nacional. Al igual que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal"⁷².

Sin bien la Comisión del Distrito Federal como institución creada a semejanza de un **Ombudsman** no puede participar en cuestiones electorales y de lucha partidista por el poder, debido a las razones ya señaladas. La función política de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es real y válida en el sentido de ser guía y motor para alcanzar un Estado de Derecho más igualitario y justo. Función política que para Deutch sería: "La toma de decisiones por medios públicos"⁷³. Actividad diaria de la Comisión del Distrito Federal.

4.3 LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL SU FUNCIÓN JURÍDICA

4.3.1 CONCEPTO DE FUNCIÓN JURÍDICA

El significado de función ya ha sido ampliamente comentado en puntos anteriores de esta tesis, por lo que sería reiterativo tocarlos ahora se dará un significado de jurídico, que será complemento de nuestro concepto.

Jurídico; Jurídico, A adj. (Lat juridicum, de ius, derecho y dicere, decir). Der. Perteneciente o relativo al derecho."⁷⁴.

De esto se podría definir "*FUNCIÓN JURÍDICA*" como la actividad constante y permanente de un órgano en el ámbito legal o del derecho para alcanzar una meta o fin determinado.

No se debe pasar por alto que cualquier órgano de gobierno que realice una función busca siempre un fin determinado ya que éste será impuesto en el ámbito estatal por la Ley.

El Estado para poder llevar a cabo su importante labor de proteger y salvaguardar los Derechos Humanos de los mexicanos requiere de órganos capaces de cumplir esta misión.

Es aquí donde se requiere llevar del ámbito teórico a la práctica los planes políticos en esta materia. Para realizar esto el Estado lo hace a través de órganos de gobierno que constituyen unidades administrativas que en el plano de la realidad ejecutan los actos y acciones necesarias para poder cumplir la labor encomendada.

⁷² CARPIZO JORGE. DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS - COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. MÉXICO 1993. P. 23-25

⁷³ DEUTSCH KARL. POLÍTICA Y GOBIERNO. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO 1976.

P. 13.

⁷⁴ GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE. OB. CIT. P. 6190.

En Derecho Público, el órgano puede ser una persona, una institución, una unidad administrativa, quien se encomiendan aplicaciones parciales de la ley. Es un término sacado de la medicina para señalar una parte del cuerpo encargado de llevar una función. También el órgano, en este lenguaje figurado, es un conjunto de partes del Estado a quien se asigna una función que se ramifica y subdivide de acuerdo con su importancia. Sin este órgano la voluntad, de llevar acabo la defensa de los Derechos Humanos se quedaria en una intensión

"El órgano es un medio de acción para llevar a cabo finalidades sociales. Estamos en presencia de una "UNIDAD JURÍDICA" a quien se va a encomendar la realización de determinados propósitos"⁷⁵.

Si los seres humanos no concurren con su voluntad personal, quedaria como una buena intencion.

Ya que sabemos que será un órgano el encargado de llevar acabo la función establecida, éste deberá adoptar un naturaleza jurídica; esto es, entrar al plano de la realidad con una estructura legal que dé sostén a todo el apartado administrativo que se empleará para realizar el Trabajo. Y es aquí donde el Derechos Administrativa como rama especifica de derecho cumple la función de dar un régimen legal al órgano.

Los fines se incorporan al orden juridico, es lo que Hartmann ha llamado "El arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas". Cuando una corriente de opinión precisa un cambio se requiere organizarlo en fines, clasificarlos en órganos, proveerlos de medios, para que puedan ser cumplidos en bien de la comunidad una vez reconocidos como principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencias, jurisdicción, prerrogativas, facultades derechos, poderes jurídicos y otras denominaciones múltiples han sido los esfuerzos de los científicos para dictar al Derecho Administrativo de una base general y de una terminología aplicada.⁷⁶

El artículo 2 de la Ley de la Comisión del Distrito Federal señala la naturaleza de la Ciudad de México. "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un órgano público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los Derechos Humanos establecidos en el orden jurídico mexicano".

DESCENTRALIZACIÓN : "La descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales los poderes de decisión que corresponde a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela administrativa sui generis, que no es la jerarquía"⁷⁷.

Determinada la naturaleza jurídica del **Ombudsman** capitalino podrá determinar de un modo más preciso su función jurídica.

⁷⁵ SERRA ROJAS ANDRÉS CIENCIA POLÍTICA OB CIT P. 546

⁷⁶ SERRA ROJAS ANDRÉS DERECHO ADMINISTRATIVO I EDITORIAL PORRÚA MEXICO 1992. P. 20

⁷⁷ IBIDEM P. 732

4.3.2 SU FUNCIÓN JURÍDICA EN EL ÁMBITO PRÁCTICO

Esta aportación de la Comisión del Distrito Federal se da básicamente en los resultados del trabajo inherente a la institución en su calidad de **Ombudsman**. la Comisión de Derechos Humanos al emitir una recomendación de carácter público y autónomo y aún sin la coercitividad necesaria está provocando una acción que repercutirá en una reacción con resultados reales y palpables:

La función jurídica de la Comisión del Distrito Federal, está originada en su innovación al sistema jurídico mexicano ya que como anteriormente se vio, esta figura traída de otros países es de recién incorporación a nuestra vida social y jurídica.

Si bien para muchos aún no es clara su razón de ser, ésta comienza a ser aceptada así como entendida su función.

Jorge L. Maiorano afirma que el **Ombudsman** frente al control jerárquico, privativo de la propia administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Frente al control parlamentario tradicional, insuficiente para atender todos los casos y afectados, además por móviles políticos, presenta la objetividad y profesionalidad de su función. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible.⁷⁸

"No hay ninguna duda, más países latinoamericanos irán incorporado la figura del **Ombudsman** sus regímenes jurídicos. Es ya, entre nosotros, una figura de prestigio. El peligro es que se le cree solo para lucirla, como pantalla, pero que no se le dote de los elementos necesarios para que pueda realmente funcionar".⁷⁹

Por lo que al final, se puede establecer que la auténtica función jurídica de la Comisión del Distrito Federal, se da cuando al echar andar su mecanismo procesal para verificar la existencia de violaciones a derechos humanos y que de comprobarse éstos, dará lugar a una resolución de carácter público autónomo y no vinculatoria, conocida como recomendación.

La cual, debido al respaldo moral que la campaña, traerá ensecuencias de carácter legal y político a quien osó violar un derecho humano.

Esto sin lugar a dudas, viene a completar y enriquecer nuestro sistema legal, para el control de los actos de autoridad.

Sobre la recomendación existen voces en un natural desconocimiento sobre los límites y alcances de la misma piden que la mencionada resolución puede tener coercitividad, así como se pueda al par de una sentencia resolver cuestiones de fondo ya sea en un litigio o en un juicio penal para resolver sobre la responsabilidad o no del procesado.

⁷⁸ CARPIZO JORGE. DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN. OB.CIT. P.47.

⁷⁹ INDEM. P.49.

Sin embargo esto no es posible, ya que de tener estas facultades el **Ombudsman** se convertiría en un poder para-judicial que vulneraría la función de los órganos de impartición de justicia desquiciando la bien llamada división de poderes.

Así, el **Ombudsman** capitalino puede conocer de quejas en contra del poder judicial del Distrito Federal, siempre y cuando la queja verse sobre cuestiones procedimentales a los que equipara la Ley de la Comisión de Distrito Federal como de carácter administrativo distinguiéndolos de un asunto de fondo o sustancia.

Artículo 19. Para lo efectos de esta ley se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II. Las sentencias interlocutorias que se emiten durante el proceso;
- III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o Tribunal u órgano de impartición de justicia para cuya expedición haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; y
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

El **Ombudsman Federal** no tiene esta facultad más que en recurso de revisión y siempre que se trate de un órgano del fuero común. Ya que de acuerdo al Art. 102 - B Constitucional no se puede conocer de quejas en contra del Poder Judicial Federal.

Esta función bien delimitada de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, lo asemeja a el denominado "**Ombudsman Judicial**".

OMBUDSMAN JUDICIAL

Este órgano opera en algunos países de Europa como España, Suecia y Finlandia; donde su actuación se basa en las premisas siguientes :

- Bajo ningún motivo vulnera la autonomía del Poder Judicial sustentada en los principios de³⁰

- a) Exclusividad de competencias
- b) Estabilidad funcional
- c) Irreductibilidad remunerativa
- d) Supremacía orgánica
- e) Cosa juzgada
- f) Imparcialidad política
- g) Inmunidad funcional y personal

- Sus resoluciones únicamente versan sobre cuestiones procedimentales bien determinadas y sobre el funcionamiento administrativo del Tribunal como actividad equiparada al servicio público.

- Este ombudsman más que un órgano inquisidor es de apoyo y de legitimación a la función judicial.

Para que exista esta figura, debe haber un profundo conocimiento de la institución, así como un amplio sentido de la democracia por parte de los integrantes del Poder Judicial.

Dentro de los nuevos instrumentos con que cuenta la administración pública mexicana, para procurar una mayor justicia se creó por decreto publicado en Diario Oficial con fecha 3 de junio de 1996, la llamada Comisión de Arbitraje Médico; la cual se constituye como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud y cuyo objetivo es el de resolver en el ámbito nacional las diferencias o conflictos que se presenten entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos, tanto públicos como privados.

Este órgano se integra por un comisionado así como un consejo de diez miembros. Entre las funciones principales de esta institución se encuentran las de:

- Brindar asesoría e información sobre los derechos y obligaciones de usuarios como de servidores o prestadores de servicios médicos.
- Podrá colaborar con las instancias y órganos de impartición y procuración de justicia mediante la elaboración de dictámenes y peritajes especializados en la materia.
- Atenderá las quejas de las personas afectadas en sus derechos por una mala, deficiente o negligente prestación de un servicio médico, por lo cual podrá emitir laudo u opinión técnica.

³⁰ EL OMBUDSMAN JUDICIAL. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN, MÉXICO 1991. PP. 33-34

Del estudio de este órgano se observa que su integración y funcionamiento en términos generales es semejante al **Ombudsman** mexicano, pudiéndose incluso considerar un derivado de éste.

En este marco, se han realizado a últimas fechas propuestas para crear otros **Ombudsman**. Uno para las fuerzas armadas y el ejército del que ya se tiene un antecedente en Alemania; el cual resulta inviable aún para nuestro país, en virtud de la peculiar constitución o integración de nuestras instituciones castrenses.

El otro llamado fue realizado de manera oficial por un funcionario del gobierno capitalino, con la finalidad de crear un Ombudsman de los Niños, el cual se encargaría de atender los asuntos y problemas que atañen a los menores de la Ciudad de México, en especial, a los denominados "Niños de la Calle". Esta propuesta es posible de llevar a cabo a la práctica por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a través de un área o equipo dedicado exclusivamente a esta cuestión, con el fin preciso de evitar una diversificación de los esfuerzos para atender esta problemática.

PRIMERO. La institución conocida como **Ombudsman** desde sus orígenes más remotos hasta nuestro días ha tenido que evolucionar para adaptarse a la realidad del momento histórico correspondiente.

SEGUNDO. El tema de los derechos humanos siempre ha sido estudiado a lo largo de la historia de México, incluso existen antecedentes de organismos abocados a la defensa de los derechos humanos, pero ha sido en las constituciones políticas vigentes las que de acuerdo a la época han plasmado el concepto que se tiene en ese momento de los derechos humanos.

TERCERO. Nuestra Constitución Política Mexicana de 1917 recoge el concepto actual de derechos humanos y lo expresa como garantías individuales y sociales. Garantías que conviven en el mismo ordenamiento político - jurídico y que si bien se complementan también en ocasiones entran en conflicto. La solución a este choque de intereses es resuelto por la intervención del Estado quien esgrimiendo un supuesto sentido social dá generalmente su fallo en favor del interés de las mayorías, recogido en el llamado interés social, con ésto atropellando garantías individuales.

CUARTO. Del estudio Histórico-Filosófico de la evolución del concepto Derechos Humanos, se pueden llegar a la conclusión de que éste no es único e inmutable y que corresponden así como debe su origen al llamado estado liberal, donde los valores de libertad e igualdad son elementos indispensables para el desarrollo de la empresa, sustento del capitalismo y este último como esencia económica del estado liberal.

Cuando el estado liberal no puede resolver las contradicciones que se gestan en su seno, como lo es de manera principal el nulo o poco reparto de la riqueza generada por el trabajo de muchos y que se queda en los pocos. Se busca un nuevo orden social y político.

Por lo que influido por las ideas de esencia socialista surge el llamado Estado Social de Derecho el cual se constituye en la alternativa más importante para superar los defectos del liberalismo sin caer en el totalitarismo del socialismo real el cual al final de este siglo XX fue superado. El Estado Mexicano surgido de la revolución de 1910 al redactar su Constitución incluyó los principios fundamentales del llamado Estado Social de Derecho o de Bienestar, con lo que se da origen al llamado derecho social o de la segunda generación el cual a diferencia de los derechos humanos o de la primera generación, busca la justicia en términos de grupo no sólo de personas.

Del estudio de la evolución histórica del derecho se puede llegar a la conclusión de que dependiendo del sistema político, económico y social que adopte un estado dependerá su forma de conceputar el derecho ya sea de una visión colectivista con el principal objetivo de asegurar los intereses de grupos o individualista con preponderancia al interés particular.

Esto a la vez nos lleva a la conclusión de que los derechos humanos en su concepto clásico predominara en los estados de tendencia liberal o neoliberal como ahora se le llama y que los llamados derechos sociales en los estados con un sistema amplio de bienestar social.

QUINTO. En la actualidad se presenta el fenómeno de la globalización del mundo a través de la formación de grandes bloques económicos. México en razón de su ubicación geopolítica forma parte de uno de estos bloques junto con Estados Unidos y Canadá. Esta integración económica con otras naciones ha traído por añadidura otros acontecimientos de carácter político y social consistentes en la revisión de aquellas áreas de la vida nacional que se encuentra en un franco atraso o en proceso de descomposición llámese el campo, Relación Iglesia-Estado, Derechos Humanos etc...

SEXTO. En la pretendida modernización de México los Derechos Humanos requieran de manera urgente un cambio para superar viejas prácticas sustentadas en la prepotencia y arbitrariedad con que se manejan la mayoría de los miembros del gobierno. El primer paso para superar esto, fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, figura creada a semejanza de un **Ombudsmen** pero adaptada a la realidad del país.

Los resultados arrojados por la Comisión Nacional hicieron necesaria una reforma a la Constitución Federal para de esta forma darle un carácter permanente a la defensa de los Derechos Humanos.

SÉPTIMO. La reforma a la Constitución implicó el surgimiento de un sistema nacional de protección a derechos humanos en el que participan todos los Estados miembros de la Federación y el Distrito Federal, con la creación de sus propios organismos de derechos humanos de carácter local.

El 22 de junio de 1993 se publica la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que da origen al organismo público encargado de defender y proteger los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México. La Ley de la Comisión del Distrito Federal guarda semejanza con la de la Comisión Nacional, pero perfecciona procedimientos de investigación y suple ciertas lagunas de interpretación de conceptos, por ejemplo: que es asunto jurisdiccional. El reglamento viene a complementar lo establecido en la Ley de manera clara y concreta.

OCTAVO. La Ciudad de México como capital de la Federación constituye el ámbito material y especial de validez de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y por ende el área de actividad de la Institución.

Esta Ciudad de México cuenta con un pasado histórico muy rico pero también con un presente lleno de dificultades de carácter atávico y coyuntural como lo son los problemas sociales, referentes a la pobreza en que se encuentran sumidos miles de capitalinos y que a su vez deriva otros males como la delincuencia, las enfermedades y el hacinamiento; así también una contaminación que ha llegado a niveles insostenibles, aunado a esto el Gobierno Capitalino no cuenta con recursos económicos eficientes para hacer frente a todas estas situaciones.

A partir del conocimiento de la problemática general del Distrito Federal es como nos podemos dar cuenta de la inmensa labor que tiene que desarrollar la Comisión del Distrito Federal en pro de una mejor calidad de vida para todos y no solo en cuestiones individuales (particulares).

La actividad del **Ombudsman** capitalino implica un trato constante con las diversas autoridades del Gobierno del Distrito Federal; en los tres poderes Ejecutivo.- representado en el Jefe del Distrito Federal; Judicial.- Tribunal Superior de Justicia, Legislativo.- Asamblea de representantes y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como órgano dependiente del Ejecutivo Federal. Los resultados y datos de esta interactividad entre la Comisión del Distrito Federal y el Gobierno Capitalino se encuentran registradas en los informes que periódicamente rinde la Comisión del Distrito Federal.

NOVENO. La sociedad civil mexicana por cuestiones de carácter cultural, social y política, permaneció por mucho tiempo en estado de vida latente esperando el momento idóneo para surgir a una nueva etapa pero gracias a fenómenos internos y externos comenzó a sufrir un lento pero constante proceso de organización para exigir respeto y espacios de participación en los diferentes ámbitos de la vida nacional, esto se dio a través del surgimiento de agrupaciones ciudadanas conocidas como organizaciones no gubernamentales mejor conocidas como ONG's las cuales se convierten en eficaces interlocutores de la sociedad y los órganos de decisión del gobierno, es decir establecen conductos de comunicación entre la población y las autoridades.

Actualmente existe un auge de ONG's relacionados con los Derechos Humanos y su actividad está ligada de manera importante con los organismos públicos de derechos humanos, con la Comisión del Distrito Federal se da esta relación de manera clara y transparente en donde existen proyectos de trabajo para desarrollar de manera conjunta. Todo esto se establece a partir de lo señalado en la Ley y Reglamento Interno de la Comisión del Distrito Federal, siendo la Secretaría Técnica de la misma Comisión el órgano encargado de ejecutar los mencionados planes.

DÉCIMO. La actividad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en una de las ciudades más grandes del mundo implica que su trabajo sea diferente al que normalmente desarrolla un *Ombudsman*, esto es, es tal el número de gentes que habita una megalópolis como lo es nuestra ciudad y son los problemas tan complejos que la función de la Comisión del Distrito Federal no puede limitarse a resolver asunto por asunto, uno por uno, pues sería desgastante que se emitiera una recomendación para cada caso concreto si el tipo de violación a derechos humanos implica a un número indeterminado de afectados. Esto lo suple la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por medio de la emisión de recomendaciones sobre aspectos generales de una práctica, disposición legislativa o reglamentaria cuya mejoría reeditará en una mejor protección a derechos humanos. Existen dos claros ejemplos de este tipo de recomendaciones y que son la 4-94 y 8-49 el análisis de éstas se desprenden las siguientes características:

- a) El número de beneficiados por la recomendación no puede ser determinado.
 - b) Esta recomendación es producto de una profunda y exhaustiva investigación tanto teórica como práctica y con un enfoque multidisciplinario que incluye a especialistas de otras áreas.
 - c) El cumplimiento de este tipo de recomendación es más tardado en razón de la complejidad del asunto en particular.
 - d) Los principales beneficiados son por lo general miembros de las clases económicas más desfavorecidas o de los grupos discriminados en razón de sus prácticas, preferencias e incluso por enfermedades.
- En un futuro este tipo de investigación por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será la aportación al *Ombudsman* como institución mundial y que en su larga evolución se adecua a las nuevas necesidades que se imponen en un mundo de grandes urbes.

DÉCIMO PRIMERO. En la teoría jurídica existen estudios sobre los llamados derechos transpersonales o intereses difusos, los cuales pertenecen a personas no determinadas en número integrantes de diversos grupos sociales distribuidos en amplios sectores de la población y si bien estos derechos pertenecen a los llamados derechos sociales o de la segunda generación, difieren de éstos en que no existen organizaciones o medios para su defensa, los mencionados intereses difusos lo integran cuestiones relativas al medio ambiente, urbanismo, a la cultura y patrimonio histórico de una nación así como también cuestiones de género como familia y feminismo, en México debido al atraso con respecto a otras naciones en cuanto a la doctrina este tipo de derechos no cuenta con los medios jurídicos para su protección, pues el poder judicial federal no puede conocer de este tipo de afectaciones debido a los tradicionales principios procesales de afectación personal actual y directa así como en lo relativo a los alcances y efectos particulares de la sentencia.

Si bien existen en nuestro país algunos intentos para tutelar estos derechos, es hasta el surgimiento de la figura del *Ombudsman*, que se da una alternativa real para la solución de este tipo de problemas.

La ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, contiene los principios básicos para conocer de quejas por afectación a derechos de personas no determinadas, sin embargo sería muy aplaudible que el Ombudsman capitalino organizara grupos de trabajo especializado en este tipo de quejas a través de unidades de trabajo conocidas como coordinaciones las cuales funcionarían a semejanza de las ya existentes en el Ombudsman nacional.

DÉCIMO SEGUNDO. La política que un concepto general se le conoce como la actividad de los que rigen o aspiran a conducir los asuntos públicos, el arte o traza con que se conduce un asunto y se emplean los medios para alcanzar un fin determinado, siendo esta actividad en su sentido puro como algo que compete sólo al Estado. Así podemos hablar de políticas de estado en educación, salud, justicia, derechos humanos, etc. Pero para poder llevar a cabo estas políticas se requiere de órganos o estructuras administrativas que realicen la actividad, ésto es, que produzcan resultados en el mundo tangible y que éstos puedan ser cuantificados o medidos. En Derechos Humanos el Estado Mexicano desplegó una política acorde con las necesidades del país y que para poder llevar a cabo creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, posteriormente con la ya citada reforma a la Constitución, el Distrito Federal cuenta con su órgano local en esta materia y que de manera única conducirá la defensa y protección a derechos humanos. Esto la convierte en un organismo de conducción de la política a seguir en materia de derechos humanos sin que exista jurídicamente otro poder y autoridad que le imponga lineamientos de actuación.

DÉCIMO TERCERO. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal también cumple una función jurídica desde un plano teórico y otro práctico; teórica y doctrinalmente viene a complementar de herramientas jurídicas que sirven para controlar los actos de autoridad y de la legalidad de sus procedimientos en ejercicio de sus funciones.

En el ámbito práctico el acto de emitir una recomendación que si bien no tiene imperio de ley, sí cuenta con el respaldo moral y político que hace que surja al mundo del Derecho con una serie de exigencias que de ser admitidas traerán consecuencias para los responsables de violaciones a derechos humanos.

Se discute ahora la posibilidad de hacer exigible el cumplimiento de una recomendación a semejanza de una sentencia. Lo cual no es posible debido a que ésto convertiría al Ombudsman en un órgano para-judicial y la esencia y fin para la que se creó se desvirtuaría, asimismo ésto rompería con la división de poderes tan necesaria para mantener el llamado estado de derecho, por lo que bajo ninguna circunstancia el Ombudsman se puede constituir en un suprapoder.

Pues es simplemente un eficiente instrumento más con el que ahora cuenta en derecho mexicano para controlar el uso de poder por parte del Estado.

DÉCIMO CUARTO. La misma consolidación del **Ombudsman** en nuestro país ha originado que se busque implementar esta figura en otros ámbitos de la actividad de estado mexicano con el fin de subsanar deficiencias o desvíos en la prestación de un servicio o en la búsqueda de soluciones a alguna problemática social de difícil situación.

En materia Federal se creó de manera reciente la llamada Comisión de Arbitraje Médico, cuya facultad de emitir opiniones de carácter técnico no coercibles se asemeja a la función de los **Ombudsmen**.

En algunos países existe el llamado **Ombudsman Judicial** cuya ciertas funciones han sido adaptadas a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, lo que le facultó a esta conocer de quejas relativas al poder judicial del Distrito Federal en el ámbito exclusivo de deficiencias en el procedimiento o en cuanto a irregularidades en la prestación del servicio público como tal, quedando lo que se conoce como asunto jurisdiccional de fondo, esencia del órgano judicial para resolver el litigio, a salvo de cualquier intervención ajena, por lo que se le prohíbe de manera absoluta al **Ombudsman** capitalino intervenir en este aspecto.

Por último, se ha planteado la posibilidad de crear el llamado **Ombudsman de los niños** con el fin de que esta institución se encargue de proteger a los menores, en especial a los llamados niños de la calle; tarea que se considera debe ser realizada por el **Ombudsman** capitalino a través de un área especializada en el tema y así evitar la duplicidad de funciones o la creación de más burocracia que en nada resolvería el problema real.



Aguilar Cuevas Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsmán). CNDH. 1a. Edición. México 1991.

Álvarez de Lara Rosa María. Legislación Estatal en Materia de Derechos Humanos. CNDH. 1a. Edición México 1991.

Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México 1991.

Aguirre Vizcarra Javier. Distrito Federal Organización Jurídica y Política. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México 1989.

Andrade Sánchez Eduardo. Ciencia Política. Editorial Harla. 2a. Edición. México 1990.

Battimore T.B. Introducción a la Sociología. Editorial Península. 9a. Edición. Barcelona 1986.

Burgos Ortizola Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 8a. Edición. México 1991.

() . Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 21a. Edición. México 1988.

Carpizo Mé. Gregor Jorge. Algunas Reflexiones Sobre el Ombudsmán y los Derechos Humanos. CNDH. 1a. Edición. México 1990.

() . Qué es la CNDH. Editorial CNDH. 2a. Edición. México 1990.

() . Derechos Humanos y Ombudsmán. UNAM CNDH. 1a. Edición. México 1993.

Castaño Tebeles José. Los Derechos del Hombre. Editorial Reus. 4a Edición. Madrid 1992.

De Bona Leonno Néstor. Razón de Estado y Justicia Social. Editorial Porrúa. 1a Edición. México 1991.

Deutsch Karl. Política y Gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición. México 1976.

Documentos Básicos CNDH. Presidencia de la República. Editorial CNDH. 1a. Edición. México 1990.

El Desafío Mexicano. Editorial Nexos. 1a. Edición. México 1988.

El Estado Protector en Crisis. Informe de la Conferencia Sobre las Políticas Sociales en los Años 80's. Colección Informes. Editorial Occede y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, España 1985.

El Ombudeman Judicial. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León. 1a. Edición. México 1993.

Ely Chiroy. La Sociedad. Introducción a la Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica. 14a. Impresión. México 1985.

Fis Zamudio Héctor. El Estado Social de Derecho y Cambio Constitucional. Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo I. UNAM. México 1983.

(_____). Justicia Constitucional **Ombudeman** y Derechos Humanos. CNDH. 1a. Edición. México 1993.

(_____). Protección Jurídica de los Derechos Humanos. CNDH. 1a. Edición. México 1991.

Gambos de Buen Jorge. Ciudad de México, una Visión. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México 1994.

Góngora Pimentel Genaro David y Acosta Romero Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México 1992.

Heller Herman. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. 12a. Edición. México 1987.

Herrendorf Daniel E. Derechos Humanos y Viceversa. CNDH. 1a. Edición. México 1991.

1er. Informe Anual Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Octubre 1993 - Septiembre 1994. CDHF. 1a. Edición. México 1994.

2do. Informe Anual Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Octubre 1994 - Septiembre 1995. CDHDF. 2a Edición. México 1995.

Informe Anual Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mayo 1992 - Mayo 1993. CNDH. 1a. Edición. México 1993.

(_____). Mayo 1993 - Mayo 1994. CNDH. 1a. Edición. México 1994.

- Kelson Hans.** Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM. 3a. Reimpresión. México 1983.
- López Chavarrín José y Otros.** Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. CNDH. 1a. Edición. México 1993.
- Madrazo Jorge.** Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México 1994.
- Méndota y Nuñez Lucio.** El Derecho Social. Editorial Porrúa. 3a. Edición. México 1980
- Merton K. Robert.** Teoría y Estructura Sociales. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Reimpresión. México 1984.
- Memoria del Coloquio Inaugural CDHDF.** La Experiencia de las Comisiones de Derechos Humanos Realidad Actual y Perspectiva. CDHDF. 1a. Edición. México 1994.
- Memoria del Congreso Internacional.** "La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad". CNDH. 1a. Edición. México 1992.
- Medina Chavarrín José.** Sociología Teoría y Técnica. Editorial Fondo de Cultura Económica. 4a. Edición. México 1987.
- Pico Jaesop.** Teorías sobre el Estado de Bienestar. Editorial Siglo XXI. 2a Edición Madrid 1990.
- Robson Gamboa Emilio.** Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. CNDH. 1a. Edición. México 1992.
- Robson O Emilio y Caballero Gloria.** Mexicano ésta es tu Constitución. Editorial Porrúa. 9a. Edición. México 1994.
- Robledo Juan.** La Reforma del Estado en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México 1994.
- Sayeg Neto Jorge.** Introducción a la Historia Constitucional de México. UNAM. 1a. Reimpresión. México 1983.
- Serra Rojas Andrés.** Derecho Administrativo I. Editorial Porrúa. 15a. Edición. México 1992.
- (_____). Ciencia Política. Editorial Porrúa. 9a Edición. México. 1990.
- (_____). Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Editorial Porrúa. 10a Edición. México 1991.
- Tena Ramírez Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 7a. Edición. México 1964.

BIBLIOGRAFÍA

- El Papel de las Organizaciones No- Gubernamentales y los Derechos Humanos. El Gallo Ilustrado; Semanario El Día. México. No. 1398. 09 de Abril de 1989, p. 24
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 1. Enero de 1994.
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 2. Febrero de 1994.
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 5. Mayo de 1994.
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 6. Junio de 1994.
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 7. Julio de 1994.
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 8. Agosto de 1994.
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 9. Septiembre de 1994.
 - Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. No. 0. Agosto de 1990.
 - Periódico El Nacional. México. No. 23, 223, Año LXV, Tomo V, 1 de Octubre de 1993. P. 2.
 - Periódico La Jornada. México. No. 3255, Año 10, 1 de Octubre de 1993. P. 30.
 - Periódico La Jornada. México. No. 3256, Año 10, 02 de Octubre de 1993. P. 46, 47.
 - Periódico La Jornada. México. No. 3302, Año 10, 17 de Noviembre de 1993. P. 6.
 - Periódico La Jornada. México. No. 3304, Año 10, 19 de Noviembre de 1993, P. 52.
- Promoción del Desarrollo Popular pdp (1987). Las Organizaciones No- Gubernamentales y los Derechos Humanos. El Gallo Ilustrado; Semanario El Día. México. No. 1294, 12 de Abril de 1987, P. 6.
- Moreno Daniel. ONG'S Los Nuevos Protagonistas. Revista Enfoque; Semanario Reforma. México. No. 79. 25 de junio de 1995. P. 3.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 94a. Edición. México 1992.

Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 28 de Enero de 1992.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. D.O. 6 de Junio de 1990.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. D.O. 29 de Junio de 1992.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. D.O. 12 de Noviembre de 1992.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. D.O. 26 de Julio de 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. D.O. 30 de Diciembre de 1994.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. D.O. 22 de Junio de 1993.

Reglamento Interno Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. D.O. 17 de Diciembre de 1993.

Acuerdo de creación Procuraduría Social del Distrito Federal. D.O. 23 de enero de 1989.

CONSTITUCIÓN COMENTADA

Abercrombie Nicholas. Hill Stephen. Turner Bryan. **Diccionario de Sociología.** Colección Teorema Serie Mayor. 1a. Edición Madrid. 1986.

Constitución Comentada. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1985

Diccionario de la Real Academia Española. Tomo II. Editorial Espasa- Calpe. 20a. Edición. Madrid. 1994.

Gran Enciclopedia Larousse. Tomo 9. Editorial Planeta. 15a. Reimpresión. Barcelona. 1980.

Palomar de Miguel Juan. **Diccionario para Juristas.** Ediciones Mayo. 1a. Impresión. México 1981.

Rodríguez Julio. et al. **El Movimiento por los Derechos Humanos en Centro América.** Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica. 1983. Ponencia.