

## COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Héctor Fix-ZAMUDIO<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. III. *Naturaleza y organización*. IV. *Competencia y facultades*. V. *Procedimiento*. VI. *Los acuerdos y las recomendaciones*. VII. *Notificaciones, publicidad y los informes generales y especiales*. VIII. *Impugnaciones*. IX. *Responsabilidad de autoridades y servidores públicos*. X. *De las atribuciones de la Comisión del Distrito Federal en materia de promoción y difusión de los derechos humanos*. XI. *Bibliografía básica*.

### I. INTRODUCCIÓN

1. En la reforma al artículo 102 de la Constitución federal publicada el 28 de enero de 1992, que introdujo un apartado B) al citado precepto fundamental, cuya primera parte regula a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público Federal, se estableció en su parte conducente que:

*El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas...*"

2. Esta reforma importante elevó en México a nivel constitucional los organismos de derechos humanos que se han ido creando en los

<sup>1</sup> Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional.

últimos años de acuerdo con el modelo institucional del *Ombudsman* de origen escandinavo. Estas entidades complementan y auxilian a los órganos tradicionales de tutela de tales derechos, especialmente a los tribunales, debido a que los mismos, por las grandes cargas de trabajo que soportan, son ya insuficientes para lograr una protección oportuna y adecuada de los propios derechos.

3. Por otra parte, debemos tomar en consideración que las declaraciones de derechos contemporáneas se han enriquecido con instrumentos internacionales, que una vez ratificados y aprobados por los órganos competentes, forman parte de los ordenamientos jurídicos internos. En efecto, por lo que respecta a nuestra legislación, debemos tomar en cuenta que además de los derechos humanos, tanto individuales como de carácter social, que consagra nuestra Constitución federal, ya forman parte de nuestra legislación los consagrados en los acuerdos o convenios internacionales que han sido ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en los términos del artículo 133 constitucional. Entre ellos debemos mencionar a la Convención Americana de Derechos Humanos, o Pacto de San José, aprobado en la ciudad de San José, Costa Rica, en noviembre de 1969; y los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en Nueva York en diciembre de 1966, todos ellos ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en el mes de mayo de 1981 (Fix-Zamudio, 1993-B, pp. 445-455).

4. Por ello y de acuerdo con una evolución que se observa en años recientes en América Latina, en cuyos ordenamientos se introdujo de manera paulatina estos organismos inspirados en el *Ombudsman*, se crearon algunas instituciones similares en nuestro país, especialmente en el ámbito de las entidades federativas y en la UNAM. Todo ello culminó, como es bien sabido, en el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como dependencia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, por decreto presidencial de 5 de junio de 1990, y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha Comisión los días 18 de junio a 9 de julio del mismo año de 1990 (Carpizo, Jorge, 1993, pp. 5-29.)

5. No obstante que desde el punto de vista formal dicha Comisión dependía originalmente de la citada Secretaría de Gobernación, desde su inicio, y de acuerdo con la orientación que le dio su presidente, el destacado constitucionalista Jorge Carpizo, dicho órgano demostró un alto grado de independencia con lo que adquirió un gran prestigio en amplios sectores de la sociedad. A través de una intensa labor de

promoción que abarcó conferencias, mesas redondas, cursillos, capacitación y la publicación de numerosos folletos y libros sobre la materia, la Comisión comenzó a crear una cultura de los derechos humanos, hoy muy robustecida como un factor esencial para llevar a cabo una verdadera tutela de estos últimos.

6. Si bien en un principio se formularon algunas observaciones críticas sobre la situación de la citada Comisión Nacional en el seno del Ejecutivo federal, retrospectivamente debe considerarse un gran acierto la creación administrativa de la misma ya que permitió el conocimiento de las funciones de dicho organismo tutelar y logró su aceptación en los sectores políticos y sociales de nuestro país, como lo demuestra el hecho de que, no obstante su reciente creación y el desconocimiento que existía sobre la institución, la misma fue elevada a rango constitucional en sólo dos años, y la iniciativa presidencial respectiva fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados, en los términos del artículo 135 constitucional y con un amplio margen de consenso entre los legisladores federales y locales.

7. El ejemplo excitante de la Comisión Nacional en su etapa inicial, produjo efectos inmediatos en varias entidades federativas, las cuales crearon comisiones locales de derechos humanos, la mayoría de ellas como organismos desconcentrados dependientes de los gobiernos de los Estados. Sin embargo en algunas de estas comisiones se estableció en cuanto a su titular, una designación similar a la conferida a los magistrados de los tribunales superiores de las mismas entidades. En esta dirección podemos mencionar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, que inclusive se incorporó al artículo 76 de la Constitución de dicha entidad por reforma de 21 de septiembre de 1990, reglamentada por la Ley Orgánica respectiva publicada el 26 del mismo mes de septiembre de 1990, así como la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California creada por Ley del Congreso de la citada entidad de 31 de enero de 1991.

8. Todo lo anterior preparó el terreno para la citada reforma constitucional al artículo 102 constitucional de 28 de enero de 1992 (ver *supra* párrafo 1). De acuerdo con el artículo transitorio 2o. del mencionado precepto fundamental, las legislaturas de los estados disponían de un año a partir de la publicación del decreto respectivo (28 de enero de 1992) para establecer los organismos locales de protección de los derechos humanos.

9. Con apoyo en las disposiciones mencionadas del apartado B del artículo 102 constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley

Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. El Reglamento Interno de la propia Comisión Nacional fue aprobado por el Consejo de dicho organismo y publicado el 12 de noviembre del mismo año.

10. Las legislaturas de los estados expidieron dentro del plazo de un año establecido por la reforma constitucional (ver *supra*, párrafo 8), las citadas leyes orgánicas de las Comisiones locales respectivas, y tomaron como modelo, con algunos matices, a la mencionada Ley Orgánica de la Comisión Nacional, de 29 de junio de 1992. En tal virtud, además de la Nacional se expidieron 31 leyes locales.

11. Por lo que se refiere al Distrito Federal, no fue sencillo expedir la Ley Orgánica de su Comisión de Derechos Humanos, debido a la gran complejidad de los sectores sociales y políticos del propio Distrito, que además ha estado sujeto a una gran discusión en cuanto a la necesidad de renovar sus órganos de gobierno, como lo demuestran los lineamientos establecidos en el nuevo y extenso texto del artículo 122 constitucional, reformado por decreto publicado el 25 de octubre de 1993.

12. Por tanto, el último de los ordenamientos que se expidió por el Congreso de la Unión con fundamento en el referido artículo 102 constitucional, lo fue la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de junio de 1993. El Reglamento Interno de dicho organismo fue aprobado por el Consejo respectivo y publicado el 16 de diciembre del mismo año.

## II. ANTECEDENTES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

13. Como instituciones que influyeron en la creación de la mencionada Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, podemos mencionar en primer término algunas que deben considerarse como modelos para el establecimiento de las comisiones de derechos humanos, incluyendo la Nacional, en el ordenamiento mexicano. Es bien conocido que el modelo o paradigma original de estos organismos es la figura del *Ombudsman* de origen escandinavo que se creó en la Ley Constitucional de la Forma de Gobierno de Suecia de 1809 (sustituida por la actual de 1974); ésta sirvió de inspiración a los restantes países escandinavos, primero Finlandia, al obtener su independencia en 1919,

y posteriormente Dinamarca y Noruega al terminar la Segunda Guerra Mundial.

14. El *Ombudsman* escandinavo como comisionado del parlamento para la fiscalización de la conducta de las autoridades administrativas se divulgó ampliamente en los países de Europa Continental en la segunda posguerra, así como en Inglaterra y otros países de la *Commonweath*, es decir, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, así como con numerosas variantes, en los Estados Unidos y más recientemente en los ordenamientos latinoamericanos (Aguilar, Cuevas, 1991, pp. 21-112; Venegas Álvarez, 1988, pp. 59-106; Salomón Delgado, 1992, pp. 49-121).

15. El citado organismo ha recibido numerosas denominaciones tales como las de Comisionado Parlamentario, *Médiateur*, Promotor de Justicia, Defensor Cívico, Abogacía Popular (*Amtswaltschaft*) etcétera, pero la que ha tenido mayor divulgación, especialmente en América Latina, es la de *Defensor del Pueblo*, introducida por la Constitución española de 1978 (Gil Robles y Gil Delgado, 1981, pp. 223-316; *id*, 1992, pp. 33-58; Fairén Guillén, 1982, pp. 83-116).

16. En efecto, con el nombre de Defensor del Pueblo se ha establecido dicha institución en las Constituciones de Colombia de 1991 (artículos 281-283); Paraguay de 1992 (artículos 276-280) y Perú de 1993 (artículos 161-162), así como en las cartas de varias constituciones provinciales argentinas. También ha recibido la misma denominación en el decreto presidencial argentino de 26 de agosto de 1993, que creó la institución en el ámbito nacional como una dependencia del propio Ejecutivo, pero que en poco tiempo, con el mismo nombre, fue regulado como comisionado del órgano Legislativo por ley publicada el 6 de diciembre del mismo año.

17. También podemos encontrar otras denominaciones en las cartas latinoamericanas, tales como la del Procurador de Derechos Humanos de la Constitución guatemalteca de 1985; y el Procurador de los Derechos Humanos introducido en las reformas constitucionales de octubre de 1991 a la carta de El Salvador de 1983, en cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos en la ciudad de México, en abril de ese año. También debe mencionarse al Defensor de los Habitantes, creado por la ley aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica y publicada el 10 de diciembre de 1992.

18. Además de lo anterior debe agregarse que la figura del *Ombudsman* se ha extendido a las legislaciones de los países que han abandonado el modelo soviético y se han aproximado a los países de Europa occidental, tales como Polonia, las Repúblicas Checa y Eslovaca, Hun-

gría, Rumania, etcétera. También se han creado recientemente tanto un *Ombudsman* regional para la Unión Europea, como el de carácter mundial, con el establecimiento del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por todo ello no resulta exagerada la afirmación de la doctrina en el sentido de que el *Ombudsman* se ha transformado en una institución de carácter universal (Legrand, 1973, pp. 851-856).

19. Por lo que respecta al ámbito nacional, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tiene como antecedentes los que sirvieron para introducir el organismo en nuestro país que, como ya lo hemos señalado, era prácticamente desconocido hasta época muy reciente. En este sentido podemos mencionar: la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979); la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima (1984) y posteriormente para los municipios del Estado de Colima (1984); la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1985); la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de La Montaña del Estado de Guerrero (1987); la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988); y la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro (1988). También deben incluirse los organismos locales mencionados con anterioridad y creados en los años de 1990 y 1991 (ver *supra* párrafo 7) (Madrazo, Jorge, 1993, pp. 45-52).

20. En forma más directa se puede citar a la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada por Acuerdo del Jefe del mismo Departamento que se publicó el 25 de enero de 1989, y cuyo Manual de Organización apareció en el *Diario Oficial de la Federación*, de 17 de julio, del citado año de 1989. Por supuesto que el modelo más inmediato es la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de junio de 1992, que también ya hemos mencionado (ver *supra* párrafo 9).

### III. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN

21. La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con apoyo en el apartado B) del artículo 102 de la Constitución federal y tomando como modelo la Ley Orgánica de la Comisión Nacional, configura en su artículo 2o. a esta institución, según los lineamientos del paradigma del *Ombudsman* como: “*un organismo 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”.

22. Dicha disposición desarrolla el precepto constitucional en cuanto reconoce el carácter independiente de la institución, que está consagrado de manera indirecta en la carta fundamental, la cual establece la naturaleza autónoma de las recomendaciones de los organismos no jurisdiccionales respectivos.

23. Pero además de estos lineamientos señalados en el transcrito artículo 2o. de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la autonomía orgánica y funcional de dicha Comisión distrital está consagrada en otros preceptos del citado ordenamiento, entre los cuales podemos mencionar el artículo 9o., según el cual el presidente de la mencionada Comisión es nombrado por el titular del Ejecutivo Federal y sujeto a la aprobación, en su caso, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por las dos terceras partes de sus miembros presentes, que es el régimen de designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo con el todavía vigente artículo 73, fracción VI, base 5a, de la Constitución federal, y fracción VII del artículo 122 constitucional, que entrará en vigor en unos meses. Un aspecto peculiar de la ley que se examina está contenida en el segundo párrafo del mismo artículo 9o, de acuerdo con el cual el presidente de la República para formular el nombramiento del titular de la Comisión Distrital solicitará por conducto del jefe del Departamento del propio Distrito opiniones no vinculatorias de asociaciones, colegios y en general de entidades o personas que estime convenientes.

24. Este sistema de designación ha sido adoptado por las leyes de los estados sobre las comisiones locales de derechos humanos, de acuerdo con el modelo del artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional, en cuanto este último precepto dispone que el nombramiento del presidente de la misma Comisión, corresponde al mismo titular del Ejecutivo Federal pero con aprobación del Senado de la República; procedimiento utilizado para la designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 96 de la carta federal. Lo anterior significa que tanto el presidente de la Comisión Nacional como el de la del Distrito Federal están dotados de estabilidad durante el ejercicio de su encargo, y por lo tanto no podrán ser destituidos sino mediante el juicio de responsabilidad establecido por título IV de la propia Constitución federal (artículos 24 de la Ley Nacional, 16 de la distrital).

25. Otro precepto que está orientado hacia la independencia de la Comisión distrital es el artículo 15, el cual establece que el presidente de la misma y los visitadores no podrán ser detenidos, sancionados o juzgados por las opiniones o recomendaciones que emitan ni tampoco por los actos que realicen en el ejercicio de las facultades propias de sus cargos que les asigne dicho ordenamiento (disposición equivalente a la contenida en el artículo 13 de la Ley de la Comisión Nacional, con algunos matices).

26. También se puede mencionar en esta misma dirección lo dispuesto por el artículo 60. de la Ley distrital, de acuerdo con el cual la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el desarrollo de sus funciones y *en ejercicio de su autonomía, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno*. El artículo 10 del Reglamento de la citada Comisión, además de transcribir la mencionada disposición, agrega en su parte final: “Sus Recomendaciones y Acuerdos de no Responsabilidad sólo estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes.” (Este precepto es equivalente al contenido en el artículo 50. del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

27. Otra disposición que merece destacarse y que refuerza la autonomía de la Comisión distrital es la contenida en el artículo 35 de su Ley Orgánica, ya que establece: “La Comisión de Derechos del Distrito Federal, por conducto de su Presidente, de manera excepcional y previa consulta con el Consejo, podrá *declinar conocer de un determinado caso, si éste puede lesionar su autoridad moral o autonomía*” (este precepto es equivalente a lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aun cuando la ley distrital agregó el carácter excepcional de esta determinación).

28. También puede señalarse lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto establece que dicho organismo tiene facultad de elaborar su propio proyecto anual de egresos, el cual será remitido directamente al titular de la Secretaría encargada de esta materia (actualmente la Secretaría de Hacienda). Y agrega que: “En todo caso *dicho presupuesto será suficiente para permitirle el cumplimiento de sus fines*.” (Esta disposición tiene su equivalente en lo establecido por los artículos 75 y 76 de la Ley de la Comisión Nacional.)

29. Por lo que respecta a la *organización*, el artículo 70. de la Ley distrital establece que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se integra con un presidente; un consejo; los visitadores que



determine su reglamento, los cuales auxiliarán al presidente y lo sustituirán en sus ausencias; así como el personal necesario para el desarrollo de sus actividades (equivale al artículo 5o. de la Ley de la Comisión Nacional con algunas modalidades).

30. a) Ya hicimos referencia al procedimiento de designación del presidente de la Comisión distrital (ver *supra* párrafo 23). El artículo 8o. de la propia ley distrital señala como requisitos que debe cumplir el citado presidente, la ciudadanía mexicana por nacimiento; una edad mínima de 35 años el día de su nombramiento; poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos, así como del marco normativo vigente para el Distrito Federal en esta materia; gozar de buena reputación y reconocido prestigio público, además de no haber sido condenado por delito intencional o preterintencional que amerite una pena de prisión mayor de un año, con excepción de ser delitos que lastimen seriamente la buena fama en el concepto público, pues entonces quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena (tiene equivalencia en el artículo 9o. de la Ley de la Comisión Nacional, pero en la distrital se le agregó la exigencia relativa a los conocimientos generales en materia de derechos humanos y de la normativa correspondiente). Según el artículo 10 de la ley distrital, el presidente de la Comisión durará 4 años en su cargo y puede ser reelecto una sola vez, disposición similar a la contenida en el artículo 11 de la Ley Nacional.

31. Uno de los aspectos de mayor significación que establecen los distintos ordenamientos que regulan la institución del *Ombudsman*, en mayor o menor escala, es la relativa al prestigio moral e intelectual de los titulares de los mencionados organismos no jurisdiccionales, por tratarse de una magistratura de "opinión" o de "persuasión", que descansa en buena parte en la calidad personal de sus titulares (Fix-Zamudio, 1982, pp. 281-344). Lo anterior ha quedado demostrado con la destacada actuación de los dos presidentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los distinguidos constitucionalistas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, cuya independencia y autoridad moral son indiscutibles. Con un criterio similar se designó como presidente de la Comisión distrital al conocido jurista Luis de la Barreda, con amplia experiencia en la Comisión Nacional.

32. b) Por lo que respecta a los *visitadores*, el citado artículo 7o. de la Ley distrital remite para su número al Reglamento interno, cuyo artículo 44 establece que la Comisión del Distrito contará con un mínimo de dos y un máximo de cuatro visitadurías. El artículo 13 de la ley dispone que los visitadores serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la Comisión. Como requisitos se exigen la

ciudadanía mexicana, una edad mínima de 30 años el día de la elección y no haber sido condenado por delito intencional o preintencional. En el caso de la Comisión Nacional, los artículos 5o. y 23 de su ley prevén un número máximo de cinco visitadores, de los cuales actualmente existen tres; y los requisitos de designación son similares, pero en el ámbito nacional se exige, además, tener título de licenciado en derecho y tres años de ejercicio profesional, así como reconocida buena fama. La exigencia de la preparación jurídica nos parece indispensable, aun cuando no la exija la ley distrital, ya que la función de los visitadores, como se verá más adelante, es la instrucción del procedimiento de quejas y reclamaciones, lo que requiere una preparación profesional especializada.

33. c) Uno de los aspectos innovadores del decreto presidencial de 5 de junio de 1990, que introdujo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entonces como dependencia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, fue la creación de un Consejo integrado por personas connotadas pertenecientes a diversas corrientes sociales e intelectuales, que permitiría otorgar una intervención directa a los diversos sectores de la sociedad civil en la labor tutelar de los derechos humanos realizada por dicha Comisión Nacional (Carpizo, 1993, pp. 7-29).

34. El funcionamiento adecuado del citado Consejo en el establecimiento de las políticas generales de la Comisión Nacional y su participación en la toma de decisiones de gran importancia, así como en la aprobación del Reglamento interno, determinó que se consolidara en la Ley de la Comisión Nacional publicada el 29 de junio de 1992, ya que en la misma se conservó la estructura y funciones del referido Consejo, otorgándosele una categoría más elevada a sus diez integrantes, ya que a partir de la vigencia del artículo 18 del citado ordenamiento, que reglamenta las disposiciones del apartado B del artículo 102 de la carta federal, los miembros del Consejo son designados por el titular del Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, es decir, se sigue el mismo procedimiento para el nombramiento del presidente de la Comisión, con la diferencia de que el consejero con más antigüedad con excepción de su presidente, que también lo es de la Comisión, cada año debe abandonar sus funciones. Los citados consejeros desempeñan sus actividades de manera honorífica, como se estableció desde su creación en 1990.

36. Este mismo sistema es adoptado por las leyes de los estados, en las que únicamente varía el número de consejeros, y es también el que se estableció en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. De acuerdo con el artículo 11 de dicho ordenamiento:

El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal está 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 miembro del Consejo *tendrá carácter honorario*, con excepción del de su Presidente. Cada año deberá ser sustituido el miembro de mayor antigüedad de dicho Consejo.

37. Como ocurre en forma similar respecto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según lo expresamos anteriormente, los integrantes del Consejo de la Comisión Distrital son nombrados por el presidente de la República con aprobación de la Asamblea de Representantes del propio Distrito Federal (artículo 12 de la ley distrital).

38. *d)* Además del presidente, los visitadores y el consejo, la Comisión Distrital cuenta con personal profesional y técnico de apoyo.

39. De acuerdo con el artículo 24 del Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la presidencia tiene el apoyo de varias dependencias auxiliares: Direcciones general de quejas y orientación; de administración, y de comunicación social, así como una coordinación de seguimiento de recomendaciones, además de la secretaría particular y de la coordinación de asesores.

40. De cada visitaduría dependen una dirección general; dos direcciones de área; una coordinación de procedimientos internos; visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones (artículo 48 del Reglamento). Es importante señalar que según el artículo 52 del mismo Reglamento, tendrán el carácter de *visitadores adjuntos* los miembros del personal profesional que laboraren en las visitadurías y que reciban el nombramiento específico como tales, y además serán considerados como visitadores para los efectos del artículo 25 de la ley (que se refiere a la fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o denuncias presentadas ante dicha Comisión), los directores generales, los directores de área, los coordinadores de procedimientos internos, así como el director general de quejas y orientación. También, previo nombramiento específico, el secretario particular y los asesores del presidente del organismo.

41. El artículo 53 del citado reglamento exige para ser visitador adjunto tener un título profesional legalmente expedido; ser ciudadano mexicano, y poseer la capacidad necesaria, a juicio de los visitadores,

para el desempeño de las funciones correspondientes, ya que según el artículo siguiente, es decir, el 54, dichos visitadores adjuntos serán designados por el presidente de la Comisión distrital a propuesta de los visitadores titulares.

42. Por lo que respecta al Consejo de la Comisión, éste contará, según el artículo 41 del Reglamento, con un secretario técnico, que es designado por el propio Consejo a propuesta del presidente de la Comisión (artículo 12 de la ley respectiva). Dicho secretario técnico acordará directamente con el presidente de la Comisión.

43. La organización interna de la Comisión distrital es similar a la de la Comisión Nacional, con algunas modalidades, entre ellas, que la Nacional cuenta con una secretaría ejecutiva, de la que carece la del Distrito Federal (artículos 21 de la ley y 73 a 77 del Reglamento Interno de la Nacional).

#### IV. COMPETENCIA Y FACULTADES

44. En relación con la *competencia territorial* de la Comisión distrital, los artículos 3o., de la Ley y 13 de su Reglamento interno, le confieren el conocimiento de las quejas y denuncias por presuntas violaciones de los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a *cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal.*

45. El artículo 17 del citado Reglamento establece que cuando en un mismo hecho o circunstancia estuvieren involucradas, 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, lo que coincide con lo que dispone a este respecto el artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional. El citado artículo 17 reglamentario agrega que cuando concurren autoridades o servidores públicos del Distrito Federal y de las entidades federativas o municipios, se hará el desglose correspondiente al Distrito Federal y se radicará la queja por lo que se refiere a este último.

46. De acuerdo con el artículo 17 de la ley, la *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones:* A) recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, las presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: a) actos u omisiones de índole administrativa o de los servidores públicos o de las autori-

dades de carácter local del Distrito Federal, en los términos del artículo 30. de dicho ordenamiento (ver *supra* párrafo 44).

47. b) Agrega el citado precepto que la Comisión distrital puede conocer de quejas contra *los particulares o algún agente social que cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal o cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas*. Esta disposición constituye una innovación en el ordenamiento jurídico mexicano introducida por el artículo 60., fracción II, inciso b) de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que establece la posibilidad de presentar instancias ante la Comisión distrital contra la conducta de particulares, cuando dicha conducta ha sido realizada con la tolerancia o anuencia de las autoridades, o bien cuando estas últimas injustificadamente no hagan uso de las facultades que les correspondan contra estos particulares.

48. Ésta es la institución que se conoce como *Drittwirkung* por la doctrina alemana (Lombardi, 1970, pp. 61-97), la que no implica que se hagan valer las quejas directamente contra los citados particulares, sino únicamente cuando su conducta se encuentre vinculada a las autoridades que pueden fiscalizar su comportamiento y no lo hacen de manera injustificada. La mención especial que se hace respecto a la afectación de la integridad física de las personas, se apoya en la trágica experiencia de la actuación de particulares que indebidamente han auxiliado a los agentes de las policías judiciales (en realidad, de investigación) tanto de la Federación como de las entidades federativas, llamados vulgarmente “madrinas”, y que con frecuencia han sometido a torturas o malos tratos a los detenidos ilegalmente por ellos o por los agentes de los cuales dependen.

49. En relación con la facultad de la Comisión distrital respecto de la citada conducta de particulares, el artículo 14 de su Reglamento aclara que se entiende por “ilícitos” los comportamientos que puedan tipificarse como delitos y las faltas o infracciones administrativos (artículo 14 del Reglamento de la Comisión Nacional).

50. También le corresponden a la Comisión distrital: B) elaborar *propuestas conciliatorias* para la inmediata solución de la reclamación, cuando el caso lo permita; C) formular *recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante la autoridad respectiva*; D) impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal; E) proponer la formulación de proyectos legislativos

o reglamentarios y prácticas administrativas; F) promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos; G) expedir su reglamento interno; elaborar instrumentos y programas preventivos en materia de derechos humanos; y H) supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal, estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos. En esta última materia se entiende que dichas atribuciones se ejercen sin perjuicio de las que corresponden a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 6o., fracción II, de la ley de esta última), por lo que la Comisión distrital deberá promover la implementación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto.

51. Estas atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal son muy similares a las que atribuyen a la Comisión Nacional por el artículo 6o. de la Ley Orgánica.

52. El artículo 18 de la Ley de la Comisión distrital determina los asuntos que no puede conocer el citado organismo de acuerdo con lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la carta federal, es decir: actos o resoluciones de organismos o autoridades electorales; resoluciones de carácter jurisdiccional y conflictos de carácter laboral. A éstos se agregan, de acuerdo con el modelo de la ley nacional (artículo 7o., fracción IV) las consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

53. Si bien no era indispensable establecer dichas prohibiciones, se introdujeron inclusive en el texto constitucional debido a que, por desconocimiento inicial sobre la naturaleza y funciones de estos organismos, se discutió la posibilidad de que la Comisión Nacional creada en 1990 pudiese conocer de estas cuestiones, que son ajenas a los propósitos de la institución. Además se incorporó a la Ley de la Comisión Nacional la interdicción de que se le pudiese someter consultas, ya que la experiencia demostró que las solicitudes de dictámenes de esta naturaleza desvirtuarían la naturaleza del organismo, para convertirlo, de una institución tutelar de derechos humanos, en un cuerpo consultivo. Por otra parte, la interpretación final de las disposiciones constitucionales, incluyendo las relativas a los derechos humanos corresponde a la Suprema Corte de Justicia, y no sería conveniente establecer varios órganos públicos con esta función interpretativa, aun cuando la de las comisiones de derechos humanos fuera sólo consultiva (Fix-Zamudio, 1993-B, pp. 186-201).

54. Sin embargo, otra de las cuestiones que fue objeto de polémica ha sido la relativa a la intervención de la Comisión Nacional, con anterioridad a su constitucionalización, para fiscalizar las actividades administrativas de los tribunales federales, función que fue objetada por la Suprema Corte de Justicia, por considerar que lesionaba la independencia de los propios tribunales. Este punto de vista es respetable, pero sin fundamento sólido, como lo demuestra la práctica que se ha establecido en numerosos ordenamientos en los cuales se admite que los organismos no jurisdiccionales inspirados en el modelo del *Ombudsman* realicen esa fiscalización a los jueces y tribunales, la que no ha lesionado la autonomía judicial, sino que por el contrario le ha servido de apoyo y de auxilio (Fix-Zamudio, 1993-C, pp. 189-192, 212-216).

55. En virtud de este debate, el citado apartado B del artículo 102 de la Constitución federal veda la posibilidad de que el organismo nacional pueda conocer de las denuncias de cualquier clase contra el Poder Judicial Federal. Sin embargo, a pesar de la prohibición expresa en torno a la intervención de todos los organismos protectores de los derechos humanos, tanto los de carácter nacional como local, respecto de resoluciones judiciales (ver *supra* párrafo 52), cuando se trata de la *conducta estrictamente administrativa* de los jueces y funcionarios judiciales de los estados y del Distrito Federal, la intervención se admite tácitamente. Además, la Comisión Nacional ha establecido con buen criterio, que la prohibición mencionada sólo se aplica a los tribunales que integran formalmente el Poder Judicial Federal en los términos del artículo 94 de la Constitución Federal, pero no a otros tribunales federales autónomos tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los tribunales federales agrarios (Fix-Zamudio, 1993-C, pp. 214-215).

56. En tal virtud, es conveniente una distinción, que no es fácil en algunos aspectos, entre la conducta administrativa de los tribunales y las resoluciones judiciales que pronuncian (Cossío Díaz, José Ramón, 1992). Por ello la ley distrital toma como modelo lo dispuesto por el artículo 19 del Reglamento interno de la Comisión Nacional, el que realiza un ensayo, a nuestro modo de ver encomiable, que sólo requeriría de alguna precisión para deslindar el difícil campo de la conducta administrativa y las resoluciones jurisdiccionales. Al respecto, el artículo 18 de la citada ley distrital establece que:

Para los efectos de esta Ley se entiende por *resoluciones de carácter jurisdiccional*: I. Las sentencias o laudos definitivos [se entiende, sentencias en materia laboral] que concluyan la instancia; II. Las sentencias

interlocutorias que se emitan durante el proceso; III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y IV. En materia administrativa [en realidad, contencioso 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 [esta última disposición es innecesaria en virtud de la enumeración que se hace anteriormente].

57. Otras cuestiones que están excluidas del conocimiento de la Comisión distrital son las de carácter ecológico, y por ello el artículo 15 del Reglamento respectivo establece que cuando dicha Comisión reciba una queja en esta materia, la remitirá de inmediato a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que se le otorgue el tratamiento que corresponda (Armienta Calderón, 1992, pp. 93-95). Pero cuando dicha queja sea de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por tratarse de la segunda instancia, la Comisión distrital debe turnarla a la primera (artículo 25 del Reglamento de la Comisión Nacional).

58. Un aspecto muy significativo es el relativo al alcance de la competencia material de la Comisión distrital, sobre la protección y promoción de los derechos humanos. La parte relativa del apartado B del artículo 102 constitucional, se refiere a “organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano”. De manera implícita dicha expresión comprende también a los derechos de la persona humana consagrados por los tratados internacionales ratificados y aprobados por el gobierno mexicano en los términos del artículo 133 constitucional, y así lo consagra expresamente el artículo primero del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Este ejemplo lo ha seguido el artículo 2o. del Reglamento de la Comisión del Distrito Federal, ya que establece: “Para el desarrollo de las funciones de la Comisión del Distrito Federal, se entiende que *los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México*”. Entre estos instrumentos internacionales destacan los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y Derechos Econó-



micos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los tres ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en mayo de 1981 (ver *supra* párrafo 3)

59. Por lo que respecta a las atribuciones del *presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, el artículo 22 de la ley respectiva le atribuye entre otras; actuar como representante legal de la Comisión; formular los lineamientos generales a que deberán sujetarse las actividades administrativas de la propia Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal de la misma; el establecimiento de las políticas generales que habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales; promover y fortalecer las relaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con los organismos públicos, sociales y privados nacionales e internacionales en la materia de su competencia; enviar anualmente un informe al titular del Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al jefe del Departamento del Distrito Federal, sobre las actividades de la Comisión; así como a la Asamblea de Representantes del mismo Distrito; aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones y acuerdos que resulten de las investigaciones efectuadas, y formular las propuestas generales conducentes a una mayor protección de los derechos humanos en el Distrito Federal. (Estas atribuciones del presidente son similares a las establecidas por el artículo 15 de la ley nacional).

60. El artículo 23 de la ley distrital agrega una atribución adicional, al facultar al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para 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 la Comisión.

61. Por lo que respecta a los *visitadores*, expresamos con anterioridad (ver *supra* párrafo 32), que son de dos categorías: los titulares y los adjuntos. De acuerdo con el artículo 24 de la ley distrital, poseen las siguientes facultades: recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas ante la Comisión por los afectados, sus representantes o los denunciantes; iniciar de oficio, discrecionalmente, la investigación de las denuncias que aparezcan en los medios de comunicación social y que sean de su competencia; efectuar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos; y realizar las investigaciones y estudios necesarios

para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán al presidente de la Comisión, para su consideración, y en su caso, aprobación (precepto equivalente al contenido en el artículo 24 de la ley nacional).

62. El artículo 20 de la ley distrital establece como facultades del *Consejo*: establecer los lineamientos generales para las actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; aprobar el Reglamento de la citada Comisión, las reformas al mismo; así como las demás normas relacionadas con dicho organismo; proporcionar su opinión sobre el proyecto del informe anual del presidente de la Comisión, y de otros asuntos que le someta el propio presidente, incluyendo lo relativos al artículo 50 del citado ordenamiento, sobre los pronunciamientos generales de la Comisión cuando resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones de derechos humanos; pedir al citado presidente de la Comisión informes sobre los asuntos que se encuentran en trámite o que haya resuelto la Comisión; y conocer el informe del presidente sobre el ejercicio presupuestal (ver el artículo 19 de la Comisión Nacional).

## V. PROCEDIMIENTO

63. A) *Lineamientos*. De acuerdo con el modelo del artículo 4o. de la Ley de la Comisión Nacional, el artículo 5o. de la ley distrital consagra como principios esenciales de los procedimientos que deben seguirse ante la misma, que estos últimos deben ser *ágiles y expeditos* y estarán sujetos sólo a las *formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes*. Además, deben seguirse 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 los quejosos, denunciantes, autoridades o servidores públicos para evitar la dilación de las comunicaciones escritas*. Se establece el principio de la *confidencialidad* en la información o documentación de los asuntos de la competencia de la Comisión distrital, ya que la publicidad se refiere exclusivamente a los acuerdos y las recomendaciones (ver *infra*, párrafo 116).

64. El Reglamento interno desarrolla estos principios en varios preceptos, entre ellos el contenido en el artículo 5o., el cual dispone que se evitarán los formalismos innecesarios y se procurará en lo posible la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar la competencia de la

Comisión; y además que la investigación respectiva se haga a la mayor brevedad, para lo cual deben evitarse las actuaciones no indispensables (este precepto es equivalente al contenido en el artículo 9o. del Reglamento de la Comisión Nacional).

65. Un aspecto importante es la *gratuidad* de todas las actuaciones ante la Comisión distrital, en las cuales no se requiere la intervención de abogados, pero cuando los interesados decidan acudir al asesoramiento profesional, se les advertirá que el mismo no es necesario y se les recordará la gratuidad de los servicios de la Comisión (artículos 6o. de los Reglamentos de la Comisión distrital y 10 de la nacional).

66. B) *Legitimación*. Ésta es muy amplia en los términos del artículo 27 de la ley distrital, en cuanto pueden acudir ante la misma para presentar quejas y denuncias contra las presuntas violaciones de los derechos humanos, tanto los afectados, en forma directa o por medio de representantes, así como las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona aun cuando sea menor de edad (artículos 27 de la Ley de la Comisión distrital y 25 de la Ley de la Comisión Nacional, aun cuando la primera condiciona la intervención de las organizaciones no gubernamentales cuando se refiera a denuncias presentadas respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas, no tengan la capacidad efectiva de presentar queja de manera directa. Consideramos que esta limitación es razonable, para evitar abusos en la formulación de denuncias).

67. El artículo 59 del Reglamento de la Comisión distrital considera como organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, a las personas colectivas dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los derechos humanos, comprendidos los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal que se constituyan conforme a la legislación de la materia. Para facilitar el acceso a la citada Comisión, el mismo precepto reglamentario establece que no será necesario acreditar la constitución de dichas organizaciones, para presentar las denuncias respectivas, pero cuando la Comisión tenga dudas podrá solicitar la documentación correspondiente, y si la misma no se presenta en el plazo que se señale, la instancia se tendrá por interpuesta sólo a título personal de quienes la hubiesen suscrito. Si la organización no está constituida legalmente, el escrito respectivo sólo tiene validez respecto de las personas firmantes (este artículo corresponde, en esencia, al 83 del Reglamento de la Comisión Nacional).

68. C) *Plazo preclusivo*. El artículo 28 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de acuerdo con el modelo del artículo 26 de la Ley de la Comisión Nacional, establece el *plazo de un año a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos o de que el quejoso o denunciante hubiese tenido conocimiento de los mismos*.

69. Sin embargo, este lapso para la presentación de las quejas o denuncias puede ampliarse en casos graves a juicio de la propia Comisión distrital. Sin embargo, el ordenamiento que se comenta se aparta de la Ley Nacional en cuanto a los supuestos en los cuales no existe plazo para la introducción de las citadas instancias, por lo que pueden hacerse valer en cualquier tiempo. El citado artículo 26 de la Ley Nacional sitúa en esta situación exclusivamente a los hechos que pueden calificarse como *violaciones de lesa humanidad*, las que son definidas por el artículo 84 del Reglamento de la Comisión Nacional como aquellas *infracciones que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto*. Este mismo precepto reglamentario dispone que deben considerarse como casos en los cuales puede ampliarse el citado lapso de un año, las infracciones graves a los derechos fundamentales de la persona relativos a la libertad y a la vida, así como a la integridad psíquica y física.

70. En forma diversa, el artículo 28 de la Ley de la Comisión distrital establece que no existe plazo alguno cuando se trate de violaciones de lesa humanidad, o sean aquellas que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto, como lo hacen los preceptos legales y reglamentarios de la Comisión Nacional descritos en el párrafo anterior, pero comprende dentro de esta hipótesis, las presuntas infracciones a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas, que la legislación nacional considera únicamente como los supuestos de un lapso mayor, a juicio de la Comisión respectiva.

71. No dudamos que esta modalidad de la ley distrital fue adoptada por el legislador con la mejor intención de tutelar con mayor eficacia los derechos esenciales de la vida, libertad e integridad de las personas, pero a nuestro modo de ver, plantea varios inconvenientes que es preciso señalar. En primer término consideramos que es acertado lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley de la Comisión Nacional y el 84 de su Reglamento interno, para excluir de plazo alguno la presentación de quejas o denuncias cuando se trate de violaciones que se consideran de *lesa humanidad*. A este respecto, seguramente se tomó en consideración lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crí-

menes de Lesa Humanidad, firmada el 26 de noviembre de 1968 y en vigor el 11 de noviembre de 1970, ya que el artículo 1o., inciso b) de dicho instrumento internacional, dispone que se deben considerar crímenes de lesa humanidad los cometidos en tiempo de guerra como en tiempo de paz según la definición dada por el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg de 8 de agosto de 1945, y confirmada por varias resoluciones de la Asamblea General de las propias Naciones Unidas, a los cuales se agregan la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debido a la política de *apartheid* (estos últimos en vías de desaparecer debido a los recientes cambios políticos y constitucionales en Sudáfrica) y la sanción del delito de genocidio, aun si estos actos no constituyen una violación al derecho interno del país donde fueron cometidos (como lo era en la legislación anterior de Sudáfrica). Por ello consideramos acertada la definición del Reglamento de la Comisión Nacional y del artículo 28 de la ley distrital de considerar estas infracciones como las que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto, de acuerdo con las disposiciones del mencionado convenio internacional.

72. Pero equiparar las últimas infracciones, que son imprescriptibles de acuerdo con el derecho internacional, con las que afecten, así sea gravemente, la vida, la libertad y la integridad de las personas (que pueden dar lugar a la ampliación del plazo preclusivo según la legislación nacional), puede producir serias dificultades, puesto que en cualquier momento se pueden presentar quejas o denuncias contra estos actos realizados largo tiempo atrás, lo que daría lugar a investigaciones históricas, que además de ser muy difíciles, afectarían el principio de seguridad jurídica, el cual sólo puede quedar en segundo término tratándose precisamente de crímenes de lesa humanidad.

73. D) *Presentación de quejas o denuncias.* En esta materia se advierte una mayor flexibilidad respecto del procedimiento judicial, puesto que se establecen lineamientos que permiten un mayor acceso de los afectados ante la Comisión distrital. Si se trata de instancias irregulares o incompletas, se orienta a los promoventes para corregir errores u omisiones, y en el supuesto de casos que no competan al citado organismo, se proporciona información a los mismos promoventes para que puedan acudir ante las autoridades o funcionarios que pueden resolver los problemas planteados.

74. En cuanto a la forma de presentar dichas quejas o denuncias, el artículo 30 de la ley distrital dispone que en principio deben formularse por escrito con firma o huella digital y datos de identificación. Pero en casos urgentes o cuando el quejoso o denunciante no pueda escribir o

sea menor de edad, podrán interponerse oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, debiendo ratificarse dentro de los cinco días siguientes a su presentación. A su vez, el artículo 32 del citado ordenamiento establece que la Comisión debe orientar y apoyar a los quejosos y denunciadores sobre el contenido de sus inconformidades y tratándose de personas que no entiendan correctamente el idioma español, les proporcionará gratuitamente un traductor. Además, se pondrán a disposición de los interesados formularios que faciliten el trámite.

75. Un aspecto que debe destacarse, y que se apoya en la experiencia de varios ordenamientos en los cuales funcionan organismos no jurisdiccionales inspirados en la figura del *Ombudsman*, se refiere a las quejas y denuncias formuladas por personas que se encuentran privadas de su libertad, pues en ese supuesto, de acuerdo con el artículo 30, segundo párrafo de la Ley distrital, los escritos respectivos deben ser enviados a la Comisión por los encargados de los centros de readaptación, detención o internamiento del Distrito Federal o por la autoridad o servidor público de mayor jerarquía del lugar donde se encuentren los quejosos, pero también podrán ser entregados directamente a los visitantes de la misma Comisión, o bien por vía telefónica. El artículo 58 del Reglamento dispone que la correspondencia que los internos de cualquier centro de reclusión o readaptación social envíen a la Comisión no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora a los encargados del centro respectivo, y tampoco serán sometidas a escucha o interferencia las conversaciones que se establezcan entre los funcionarios de la Comisión y los internos (preceptos equivalentes a los artículos 27 y 29 de la Ley Nacional y 88 del Reglamento interno de la Comisión Nacional, con algunas variantes).

76. E) *Tramitación*. En cuanto a la tramitación de quejas y denuncias, así como los asuntos iniciados de oficio por la Comisión distrital, tanto la ley como el reglamento establecen lineamientos que se apegan a los principios esenciales de rapidez, concentración, informalidad y flexibilidad que rigen el procedimiento (ver *supra* párrafos 63-64). Inclusive podemos afirmar que de acuerdo con el modelo de la legislación nacional, a la cual nos hemos referido en varias ocasiones, la distrital consagra aspectos de mayor avance que los establecidos en numerosos ordenamientos contemporáneos, puesto que otorga a los interesados un conjunto de ventajas muy significativas, para lograr la resolución efectiva de las inconformidades correspondientes.

77. Como las disposiciones son complejas, para facilitar su análisis haremos el intento de sistematizar la secuela del procedimiento y divi-

dirlo en varias etapas, entre las cuales podemos destacar: a) admisión; b) informes de la autoridad o servidor público; c) conciliación; d) investigación; e) medidas precautorias; f) periodo probatorio; g) proyectos de acuerdo o de recomendación. Dejaremos para un capítulo posterior el análisis de los citados acuerdos y recomendaciones adoptados por el presidente de la Comisión.

78. a) *Admisión*. El procedimiento de admisión es extremadamente flexible, ya que se establecen los mecanismos para evitar que por error o falta de conocimientos, se desechen las quejas y denuncias que se presentan, y cuando no es posible corregir las deficiencias de las citadas instancias o los promoventes soliciten que su nombre no se haga público, la Comisión puede decidir que se realice una tramitación de oficio.

79. De acuerdo con el modelo de la ley nacional, la que regula a la Comisión distrital contiene varias disposiciones que están dirigidas a facilitar la admisión de las denuncias de las personas que consideran se han infringido sus derechos humanos, de manera que sólo cuando ello no sea posible, o que sea ostensible la incompetencia de la Comisión, se desecharán las promociones respectivas, pero en todo caso se debe orientar a los interesados para que acudan a las autoridades que pueden resolver sus inconformidades.

80. Así, el artículo 33 de la ley que se comenta establece que cuando la instancia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado que debe emitirse en un plazo máximo de diez días hábiles. Cuando notoriamente la queja o denuncia no sea de la competencia de la Comisión distrital, se proporcionará al promovente la orientación pertinente a fin de que acuda a la autoridad o servidor público al que corresponda resolver el asunto (artículo 33 de la ley nacional).

81. En los artículos 22 y 34 se establece que cuando el contenido de la queja o denuncia sea oscuro y no puedan deducirse los elementos que permitan la intervención de la Comisión, debe requerirse por escrito al interesado para que la aclare, y en caso de no hacerlo después del segundo requerimiento, se archivará el expediente. Por otra parte cuando los promoventes no puedan señalar a las autoridades o servidores públicos que consideren hayan afectado sus derechos, la queja será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación de los hechos (preceptos equivalentes a los artículos 31 y 37 de la ley nacional).

82. Un precepto de gran trascendencia que consignan con variantes la mayoría de los ordenamientos inspirados en el paradigma del *Om-*

*budsman* escandinavo es el contenido en el artículo 31 de la ley distrital (32 de la nacional), de acuerdo con el cual, la formulación de quejas y denuncias, así como los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión *no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los promoventes de acuerdo con los ordenamientos aplicables ni tampoco interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad*. Esta disposición señala que *esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia*, esto último para evitar que, por falta de conocimiento, el promovente pierda la oportunidad de acudir ante otras vías por medio de las cuales pueda obtener la reparación de las infracciones que reclama ante la Comisión.

83. Las disposiciones anteriores determinan con claridad el carácter no jurisdiccional de la Comisión distrital, ya que la misma no debe interferir con las atribuciones de los jueces y tribunales, y por ello la interposición de quejas y denuncias no afectan la procedencia de otros medios de defensa, esencialmente procesales, ni tampoco pueden utilizarse dichas promociones para suspender plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad de carácter jurisdiccional, porque las instancias ante la citada Comisión no son procedimientos previos que deban agotarse antes de acudir a las vías procesales. Esta situación se relaciona con los efectos no obligatorios de las recomendaciones formuladas por la Comisión, ya que de acuerdo con el artículo 48, primer párrafo, de la ley que se comenta (equivalente a lo dispuesto por el 46 de la ley nacional), dichas recomendaciones no podrán anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra las cuales se han presentado las quejas o denuncias (ver *infra* párrafo 83).

84. *b) Informes de la autoridad o servidor público*. Una vez admitida la queja o denuncia, la Comisión deberá ponerla en conocimiento de las autoridades o servidores públicos a los cuales se imputen las infracciones, así como al titular del órgano de que dependan, y para ello la citada Comisión debe utilizar cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, y solicitará a dichas autoridades presuntamente responsables un informe por escrito sobre los actos u omisiones que les atribuyan. Dicho informe debe rendirse en el plazo de quince días naturales a partir de aquel en el cual la autoridad reciba el relato y el requerimiento por escrito, pero este plazo puede reducirse en casos urgentes a juicio de la propia Comisión (artículos 37 de la ley distrital y 34 de la nacional).

85. El informe de las autoridades respectivas debe contener los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u



omisiones que se le imputan, la existencia de los mismos, en su caso, así como los elementos de información que considere necesarios para la documentación del asunto (artículos 37 de la ley distrital y 38 de la nacional).

86. Por lo que respecta a los efectos que produce la falta de presentación del informe, la ausencia de la documentación que lo apoya o el retraso injustificado en su rendimiento (en los términos de los artículos 38 de la ley de la Comisión distrital y segundo párrafo del precepto del mismo número de la nacional), implica que la Comisión respectiva al dictar su recomendación tenga por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia. En esta materia se advierte una similitud con el llamado informe justificado que deben rendir ante el juez federal las autoridades señaladas como responsables en el juicio de amparo (artículo 149 de la Ley de Amparo), ya que el propósito del citado informe es similar al que solicita la Comisión respectiva, que es el conocimiento de los hechos que motivaron la conducta de las propias autoridades y la ausencia de dicha información, la falta de la documentación respectiva, o bien el retraso injustificado en su presentación, con independencia de la responsabilidad en que incurren dichas autoridades, es similar a la rebeldía de los demandados en el proceso ordinario (Fix-Zamudio, 1993, pp. 109-118).

87. *c) Medidas precautorias o cautelares.* Éstas son esenciales para lograr la eficacia de la función protectora de los organismos no jurisdiccionales como instrumentos protectores de los derechos humanos, según lo ha demostrado la experiencia relativa a los instrumentos procesales que poseen una función similar, como el amparo y el hábeas corpus, ya que sin las medidas cautelares, aun cuando se otorgue la protección, la misma puede ser ilusoria si durante el tiempo de tramitación de la instancia, por rápida que se desarrolle, desaparecen o se menoscaban gravemente los derechos sobre los cuales debe recaer la tutela.

88. De esta manera, el artículo 39 de la Ley de la Comisión distrital (artículo 40 de la ley nacional), dispone que el presidente de la Comisión y los visitadores *podrán solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados*, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justifican.

89. Debe destacarse que los preceptos mencionados en el párrafo anterior superan la polémica que se ha entablado sobre si las medidas

precautorias en el juicio de amparo sólo deben tener efectos exclusivamente conservativos o suspensivos de acuerdo con el nombre tradicional de la institución (Burgoa, 1984, pp. 703-711), o si bien, según la teoría general de las medidas cautelares, sus efectos pueden ser restitutorios cuando la eficacia de la providencia lo exija, de acuerdo con la situación concreta (Fix-Zamudio, 1993-A, pp. 58-62; Castro, 1991, pp. 51-70). En efecto, la parte final de ambos artículos establece: *“Dichas medidas pueden ser precautorias de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto”*.

90. En los casos de urgencia, el segundo párrafo del artículo 74 del Reglamento de la Comisión distrital establece que, además de la información que se requiere a la autoridad o servidor público presuntamente responsables (ver *supra* párrafos 84 y 85), el presidente de la Comisión Nacional y los visitadores *deberán establecer de inmediato comunicación telefónica con la citada autoridad para conocer la gravedad del problema, y en su caso, solicitar las medidas (precautorias) necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas* (disposición equivalente a la contenida en el artículo 99, segundo párrafo, del Reglamento interno de la Comisión Nacional).

91. *d) Conciliación.* Esta institución debe considerarse como uno de los instrumentos esenciales de los organismos no jurisdiccionales según el modelo del *Ombudsman*, ya que lo que estos organismos pretenden en primer lugar es la solución rápida y oportuna de las quejas y denuncias por violación de los derechos humanos. Por otra parte, debe señalarse brevemente, que la conciliación como método de solución de conflictos con anterioridad o dentro del proceso judicial se había demeritado debido a que se sustituyó por una simple exhortación de las partes para que llegasen a un acuerdo, por lo que se transformó en un simple trámite sin resultados prácticos, y esto había ocurrido inclusive en el proceso laboral en el cual teóricamente la propia conciliación debía constituir un aspecto obligatorio previo o paralelo a la tramitación del juicio propiamente dicho.

92. Sin embargo, el enorme recargo de que adolecen los tribunales en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos ha conducido a revalorar recientemente la conciliación, especialmente para la solución de las controversias de menor cuantía, pero también dentro del proceso mismo, con el objeto de concluir en forma rápida y anticipada el mayor número de litigios. En este sentido podemos mencionar los *conciliadores judiciales franceses*, institucionalizados por el decreto de 20 de marzo de 1979, reformado el 18 de mayo de 1981; los *conciliadores alemanes (Schiedmänner)*, que si bien tienen un origen histórico en la

legislación prusiana del siglo anterior, han sido reorganizados en la primera posguerra por las leyes de las distintas entidades federativas (*Länder*) y los *Neighborhood Justice Centers* en los Estados Unidos (Fix-Zamudio, 1988, pp. 526-529).

93. También en el ordenamiento mexicano se observa una evolución, así sea limitada, para rescatar a la conciliación, inclusive en el proceso civil, que era la disciplina en la cual se advertía un menoscabo mayor. En efecto, en las reformas al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que entraron en vigor en enero de 1986, se introdujo en el artículo 272-A, la *audiencia previa y de conciliación*, una vez contestada la demanda y en la cual el juzgador debe examinar las cuestiones relativas a la legitimación procesal y procurar la conciliación, pero en sentido actual y no tradicional, es decir, *a cargo de un conciliador* adscrito al juzgado respectivo, el cual debe preparar y proponer a las partes, alternativas de solución al litigio (Ovalle 1991, pp. 107-119; Gómez Lara, 1987, pp. 270-274).

94. De acuerdo con el modelo de la ley nacional (artículo 36), el artículo 40 de la ley distrital dispone que una vez admitida la queja o denuncia, la *Comisión procurará la conciliación de las partes dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados*. Cuando la autoridad hubiese aceptado esta mediación, deberá acreditar dentro del término de quince días hábiles, haber dado cumplimiento a las medidas conciliadoras. Este lapso puede ser ampliado cuando lo requiera la naturaleza del asunto.

95. Sin embargo, de manera acertada, el artículo 89 del Reglamento de la Comisión distrital (artículo 117 del Reglamento Interno de la Nacional), establece que la conciliación no procede cuando la queja o denuncia se refiere a violaciones a los derechos a la vida, la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados y sus posibles consecuencias.

96. El procedimiento conciliatorio está previsto por los artículos 90 a 94 del Reglamento de la Comisión distrital (artículos 118 a 122 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional). En esencia, dicho procedimiento se inicia con una propuesta presentada de manera breve y sencilla por el visitador encargado de la tramitación a la autoridad o servidor público a quien se imputa la violación. Para efectuar esta propuesta dicho visitador debe escuchar al interesado, al cual le explicará en qué consiste la mediación y sus ventajas, y le informará sobre el trámite conciliatorio hasta su conclusión. Estas disposiciones son esenciales para el éxito de la propia conciliación, ya que la misma no debe reducirse, como ocurría de manera tradicional, según se ha dicho

(ver *supra* párrafo 91) en una simple exhortación a las partes, ya que las mismas requieren de alternativas presentadas por el conciliador, a fin de que puedan llegar a un avenimiento.

97. Por otra parte, durante el procedimiento de conciliación la autoridad o servidor público podrá presentar a la Comisión las pruebas que considere pertinentes para comprobar que en el caso particular no existen violaciones a los derechos humanos del promovente o para oponer alguna causa de incompetencia. Por otra parte, si la autoridad o servidor público acepta la propuesta (el artículo 36 de la ley nacional se refiere también al *allanamiento*, que implicaría la aceptación de las pretensiones del promovente), cuenta con un plazo de quince días para cumplir con la misma (ver *supra* párrafo 93), y si al terminar dicho lapso no la cumple totalmente, el quejoso o denunciante lo podrá hacer saber a la Comisión distrital para que, en su caso, dentro de 72 horas contadas a partir de la interposición del escrito del promovente, se resuelva sobre la reapertura del expediente y se determinen las acciones que procedan. Existe en esta última disposición una discrepancia respecto de lo establecido por el artículo 119 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, en el cual se adopta un criterio menos estricto en cuanto a la conducta de la autoridad o servidor público, ya que determina que el promovente puede informar a la Comisión Nacional sobre el incumplimiento de la propuesta si durante 90 días posteriores a la aceptación, no se ha cumplido en su totalidad. Al respecto consideramos que sería preferible una solución intermedia, ya que inclusive se puede otorgar a la autoridad pública un plazo mayor de los 15 días si la naturaleza del acto lo permite para el citado cumplimiento, por lo que la Comisión podría solicitar un informe a la propia autoridad sobre las causas de incumplimiento para determinar si se otorga un aplazamiento debido a la naturaleza del asunto, ya que el lapso de tres meses parece excesivo.

98. *e) Investigación.* Cuando no es posible que el asunto se resuelva rápidamente por medio de la conciliación o el *allanamiento* de la autoridad, la Comisión debe realizar una investigación por medio del visitador encargado de la tramitación. Esa investigación es similar a la que realizan los jueces y tribunales, por lo que se otorgan a la Comisión facultades semejantes a las judiciales para allegarse la información y los medios de convicción necesarios para el debido conocimiento del conflicto. De acuerdo con lo anterior, el artículo 41 de la ley distrital (que corresponde al 49 de la Ley de la Comisión Nacional), atribuye a la Comisión facultades imperativas para pedir a las autoridades y servidores públicos a los que se imputen las violaciones, la presentación

de informes o documentos complementarios; también puede solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación; está facultada la Comisión para practicar visitas e inspecciones mediante personal técnico o profesional; citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

99. *f) Pruebas.* Con motivo de la investigación realizada por la Comisión distrital, de manera también similar a los juzgadores y con el objeto de documentar los elementos de convicción, la propia Comisión está facultada, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley (que no tiene equivalente en la Ley de la Comisión Nacional), para solicitar y desahogar todas las pruebas que considere indispensables, incluyendo las que se allegue de oficio, siempre que las mismas se encuentren previstas como tales en el orden jurídico mexicano. A este respecto, el artículo 278 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que puede servir de referencia, dispone al respecto que: “Para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, o de cualquiera cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero; *sin más limitación de que las pruebas no estén prohibidas por la ley, ni sean contrarias a la moral*”. De manera que pueden presentarse cualesquiera medios de convicción, incluyendo los que proporcionan los nuevos adelantos tecnológicos, siempre que no caigan en alguna de las dos limitaciones señaladas.

100. Por lo que respecta a la valoración de los citados elementos de convicción, se adopta el criterio contemporáneo de la *sana crítica o de la prueba razonada*. En tal virtud el artículo 43 de la Ley de la Comisión Distrital (41 de la Ley de la Comisión Nacional) establece que las pruebas respectivas serán valoradas en su conjunto de *acuerdo con los principios de la lógica y la experiencia* (y en su caso) de la *legalidad*, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados. Es un principio similar al establecido por el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de acuerdo con la reforma que entró en vigor en enero de 1986, pues el precepto anterior, del texto original de 1932, seguía los principios tradicionales de la prueba legal o tasada establecidos por la Ley de Enjuiciamiento Civil Española de 1881, reformada sustancialmente en años recientes en su país de origen (Ovalle Favela, 1991, pp. 170-173).

## VI. LOS ACUERDOS Y LAS RECOMENDACIONES

101. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal puede dictar dos tipos de proveídos. Por una parte los *acuerdos* en el curso de las investigaciones y de *no de responsabilidad*, así como las *recomendaciones autónomas* (artículos 45 de la ley distrital y 43 de la nacional).

102. Por lo que respecta a los *acuerdos de trámite*, éstos se dictan durante las investigaciones que realice la Comisión y son obligatorios para los particulares y autoridades y servidores públicos los que deban comparecer o aportar información o documentos y su incumplimiento los hace incurrir en responsabilidad (ver *infra* párrafos 124-127).

103. *Los acuerdos de no responsabilidad* los dicta la Comisión en el caso de que se compruebe que las autoridades o servidores públicos no hayan cometido las violaciones de derechos humanos que se les hubiesen imputado.

104. *Las recomendaciones autónomas* se pronuncian por la Comisión cuando se hubiese concluido la investigación. Tanto en éstas como en los acuerdos de no responsabilidad deben analizarse los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos de los promoventes, *por haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes*. También debe destacarse, que las recomendaciones deben señalar las *medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado* (artículos 46 de la ley distrital y 44 de la nacional).

105. El visitador respectivo debe formular un proyecto de recomendación que se somete al presidente de la Comisión distrital para su consideración y resolución final. Al respecto, el citado titular formulará las modificaciones, las observaciones que considere convenientes, y en su caso, lo suscribirá (artículos 47 de la ley distrital y 44 de la nacional).

106. El artículo 48 de la Ley de la Comisión distrital dispone que la recomendación *no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija*. Como lo señalamos anteriormente (ver *supra* párrafo 82), ni tampoco podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones contra las cuales se haya presentado la queja o la denuncia.

107. Sobre el contenido y efectos de la *recomendación pública autónoma*, como la denominan tanto el artículo 102, apartado B, de la Constitución como el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional, presenta varios aspectos que la separan ostensiblemente de las resoluciones judiciales. En primer término, su *carácter no imperativo para la autoridad pública a la cual se dirige*. En este sentido, se ha discutido la posibilidad de dar a estas providencias carácter obligatorio, debido al desconocimiento que todavía existe, pero cada vez con menos fuerza, de las funciones de estos organismos creados bajo el modelo del *Ombudsman*, pues de otorgar a sus determinaciones efectos obligatorios, se transformarían en verdaderos tribunales, que se agregarían a los existentes y se desvirtuaría la naturaleza de estas instituciones.

108. Lo anterior no significa que las recomendaciones no tengan la posibilidad de presionar a las autoridades a las que se dirigen para que las acaten, debido a su *carácter público*, en el sentido de que se dan a conocer a los medios de comunicación (ver *infra* párrafo 116), los que en la actualidad tienen una gran influencia en la opinión pública, que no puede ser ignorada por los servidores públicos a los que se enderezan las citadas recomendaciones, las que además son *autónomas*, es decir, provienen de organismos independientes de toda otra autoridad.

109. Además, debe destacarse que las propias recomendaciones pueden fundarse no sólo en los actos y omisiones ilegales de las autoridades y servidores públicos, sino también pueden invocar la conducta irrazonable, injusta, inadecuada o errónea de las propias autoridades, lo que notoriamente excede a las facultades de los tribunales cuando realizan una actividad protectora de los derechos, ya que estos últimos deben apoyarse esencialmente en el principio de legalidad.

110. La mayoría de las autoridades aceptan de inmediato las recomendaciones como lo demuestran las estadísticas de la Comisión Nacional, y sólo un pequeño número se niegan a admitirlas (Madrado, Jorge, 1993, pp. 106-126). En este último supuesto, es decir, de no aceptación, el artículo 103 del Reglamento de la Comisión distrital dispone que la respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública (artículo 137 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional).

112. El problema más complicado se produce respecto de las recomendaciones que han sido aceptadas por las autoridades y servidores públicos a los que se imputan las violaciones y que deben ser cumplidas en su totalidad, ya que de acuerdo con las estadísticas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son numerosos los supuestos de ejecución parcial, aun cuando no sean la mayoría. Por ello resulta de gran significación la *Coordinación de Seguimiento y Recomendaciones*, re-

gulada por el artículo 31 del Reglamento de la Comisión distrital (artículo 43 del Reglamento de la Comisión Nacional), entre cuyas funciones más importantes se encuentra la de informar al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las recomendaciones hasta que se consideren totalmente cumplidas, y además debe reportar el estado en que se encuentran, de acuerdo con las hipótesis que establece el artículo 106 del propio reglamento (artículo 139 del Reglamento de la Comisión Nacional).

113. Si bien el artículo 52 de la ley distrital establece que las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos, y las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón (artículo 49 de la ley nacional), el artículo 50 del mismo ordenamiento distrital, que no tiene equivalencia en la ley nacional, pero sí en algunas de carácter local, dispone que

Quando 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 efectos de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas en los términos de la fracción IV del artículo 17 de esta Ley* (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 las prácticas administrativas que a juicio de dicha Comisión redunden en una mejor protección de los derechos humanos).

114. Como ejemplo de la aplicación de un precepto similar se puede mencionar la *Recomendación general para la seguridad pública, la justicia y los derechos humanos* formulada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa el 18 de febrero de 1994.

## VII. NOTIFICACIONES, PUBLICIDAD Y LOS INFORMES GENERALES Y ESPECIALES

115. A) Por lo que respecta a las *notificaciones* de las recomendaciones y de los acuerdos de no responsabilidad, los artículos 54 y 55 de la ley distrital (artículos 50 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional)



disponen que la Comisión debe notificar oportuna y fehacientemente a los promoventes de los resultados de la investigación; la recomendación que se hubiese dirigido a las autoridades y servidores públicos; la aceptación y la ejecución de la misma y, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad. En casos excepcionales, el presidente de la propia Comisión podrá determinar si las recomendaciones sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias específicas.

116. B) En cuanto a la *publicidad*, que como se ha dicho es uno de los aspectos esenciales de la fuerza de las recomendaciones y acuerdos de la Comisión, el artículo 55 de la ley distrital (artículo 51 de la nacional) establece que el presidente de la Comisión *deberá publicar en su totalidad o en forma abreviada todas las recomendaciones que emita* (salvo los supuestos de excepción mencionados en el párrafo anterior). Para dar efectividad al precepto anterior el artículo 11 del Reglamento de la Comisión distrital (que tiene su equivalente en el artículo 14 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional), dispone que el citado organismo contará con un órgano oficial de difusión que se denominará *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, con periodicidad mensual, y en ella deben publicarse las recomendaciones o sus síntesis; los acuerdos de no responsabilidad; los informes especiales; así como materiales varios que por su importancia merezcan darse a conocer mediante dicha publicación.

117. C) El presidente de la Comisión distrital debe rendir un *informe anual* al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al jefe del Departamento del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes del mismo Distrito, cuya *difusión* estará a cargo tanto de la propia Comisión como de la citada Asamblea de Representantes y del Departamento del Distrito Federal. El contenido de dicho informe debe consistir en la información de las actividades que durante el periodo respectivo hubiese efectuado la Comisión; las propuestas dirigidas a las autoridades competentes para expedir o modificar disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para mejorar las prácticas administrativas correspondientes. También deberá contener los datos relativos a los programas generales que sustente la propia Comisión.

118. A este respecto debemos recordar que ha sido notable la labor de la Comisión de Derechos Humanos en cuanto a proposiciones formuladas con apoyo en estudios realizados por especialistas coordinados por dicho organismo, las que han culminado en reformas constitucionales y legales de la mayor importancia durante los años de 1991 hasta el de 1994, especialmente en el campo de la libertad e integridad personales. Estas reformas son bien conocidas para insistir en este

momento en ellas (Madrazo, Jorge, 1993, pp. 85-89; Carpizo, Jorge, 1993, pp. 185-200).

## VIII. IMPUGNACIONES

119. La parte relativa del artículo 102, apartado B, de la Constitución federal, dispone que el organismo que establezca el Congreso de la Unión, o sea, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados (y del Distrito Federal). Esta disposición ha sido desarrollada en el capítulo IV de la Ley de la citada Comisión Nacional, intitulado "De las inconformidades" (artículos 55 a 66), y en el título V del Reglamento Interno de la citada Comisión (artículos 147-171). Se introducen dos recursos, el de *queja* y el de *impugnación*.

120. *El recurso de queja* puede ser interpuesto por los promoventes de una queja o denuncia que sufran un perjuicio grave por las omisiones o por la inactividad de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que se hubiesen seguido ante los mismos, siempre que no exista recomendación y hubiesen transcurrido seis meses desde que se presentó la instancia ante el organismo local. El llamado recurso de *impugnación* (con absoluta falta de técnica procesal por parte del legislador si se toma en consideración que el término de impugnación es el género y recurso una de sus especies), procede contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos. De manera excepcional podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos locales cuando a juicio de la Comisión Nacional se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos y los derechos deban protegerse de inmediato.

121. No es el momento para analizar la regulación de los citados medios de impugnación, pero desde nuestro punto de vista su procedencia se ha establecido en forma demasiado amplia, lo que puede traducirse en el peligro de que la abundancia de recursos plantados (lo que afortunadamente todavía no ha ocurrido), pueda agobiar a la citada Comisión, con mayor razón en cuanto el propio organismo nacional posee *facultad de atracción* regulado por el artículo 60 de su ley orgánica, de acuerdo con el cual ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si la propia Comisión considera que el asunto es impor-

tante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, *podrá atraer esa queja* y continuar tramitándola con el objeto de que sea la Comisión Nacional la que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

122. De acuerdo con lo anterior, el artículo 53 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, establece que contra los acuerdos, resoluciones definitivas o por inacción del organismo distrital, así como contra el informe sobre cumplimiento de las recomendaciones de la misma, los particulares podrán interponer los recursos de queja o de impugnación ante la Comisión Nacional, según lo establezcan su ley y su reglamento.

#### IX. RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS

123. Este aspecto es fundamental, pues si bien es verdad, como lo hemos reiterado, que las recomendaciones no son obligatorias para autoridades y servidores públicos, sin embargo los mismos pueden incurrir en responsabilidad en varios aspectos.

124. En primer lugar debe tomarse en consideración que como lo hemos afirmado con anterioridad (ver *supra* párrafo 102), son imperativas para las propias autoridades las peticiones que les haga la Comisión distrital con motivo de la tramitación de las quejas y las denuncias que se encuentren en curso de investigación. El artículo 59 de la ley distrital establece que la obligación de información se extiende no sólo a las autoridades y servidores públicos a los que se imputen las violaciones sino a todas aquellas que, por razón de su competencia, facultad o actividad, pueden proporcionar los datos respectivos (equivalente al artículo 67 de la ley nacional).

125. Además debe tomarse en cuenta que cuando se solicita a las autoridades documentos o información que *consideren confidenciales*, (o reservados), deben comunicar a la Comisión las razones para considerarlas de esta naturaleza, y es esta última la que tiene la atribución de hacer la calificación definitiva y pedir dicha información o documentos que manejará con absoluta confidencialidad (artículos 60 de la Ley de la Comisión Distrital y 68 de la Ley de la Comisión Nacional).

126. En esta misma dirección, el artículo 63 de la ley distrital (artículo 71 de la nacional) dispone que cuando persistan actividades que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar

en las investigaciones de la Comisión Distrital, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado, podrá rendir un *informe especial* al respecto.

127. En el mismo precepto se determina que la Comisión está obligada a denunciar ante los órganos competentes los presuntos delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos, con independencia de las conductas o actitudes señaladas en el párrafo anterior, y también deberá denunciar a los particulares que durante los procedimientos incurran en presuntas infracciones o delitos. Además, la citada Comisión distrital podrá pedir a las autoridades competentes la aplicación de las *sanciones administrativas que procedan*, y el organismo disciplinario debe informar a la Comisión respecto de las sanciones que se hubieren impuesto. Además, la Comisión puede solicitar que se apliquen amonestaciones por escrito, públicas o privadas, según el caso, al titular del centro de trabajo de dichas autoridades o servidores (artículos 64 y 65 de la ley distrital y 70-73 de la nacional).

128. Pero las responsabilidades administrativas más importantes son las que se establezcan en las recomendaciones emitidas por la Comisión distrital, respecto a la *reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado* por la conducta de las autoridades y servidores que hubiesen violado los derechos humanos de los quejosos o denunciantes (artículo 46 de la ley distrital y 44 de la ley nacional) (ver *supra* párrafo 104).

129. Para darle eficacia a esta responsabilidad de tipo patrimonial (que prácticamente no existía en el ordenamiento mexicano, no obstante que se encuentra muy desarrollada en otros ordenamientos latinoamericanos), se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Gobiernos Federal y del Distrito Federal de diciembre de 1982, por decreto legislativo publicado el 10 de enero de 1994, con lo cual se dio un paso adelante para la debida protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano.

130. Según el nuevo artículo 77 bis de dicha Ley de Responsabilidades, cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa hubiese causado daños y perjuicios a los particulares, éstos pueden acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas *directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los afectados acudan a la instancia judicial o a cualquier otra. Si el órgano del Estado niega la indemnización o si el*

*monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas a su elección, la vía contencioso administrativa o la judicial.*

131. Debe destacarse, por lo que respecta a la materia que analizamos, lo que establece la parte final de este precepto, en cuanto dispone que *se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos Nacional o del Distrito Federal en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará en su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.* De acuerdo con el artículo 78, fracción III, de la propia Ley de Responsabilidades, prescribe en un año, contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa, el derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios respectiva (Galán Jiménez; Gallardo de la Peña; Roccatti Velázquez, 1994, pp. 249-257, 261-270, 273- 286, respectivamente).

132. Por otra parte, y por lo que se refiere a las recomendaciones expeditas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en las cuales se proponga la indemnización por daños y perjuicios, también se modificó por el citado decreto de enero de 1994, el artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Distrito Federal, para otorgar competencia a las Salas de dicho Tribunal para conocer, de acuerdo con la fracción VII de dicho precepto, de las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la inteligencia de que el afectado podrá optar por esa vía o acudir a la instancia judicial ordinaria.

#### X. DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

133. Aun cuando a primera vista estas facultades pueden parecer secundarias frente a las esenciales, relativas a la tutela y protección de los derechos humanos por conducto de la tramitación de quejas o denuncias, en la realidad son de la misma trascendencia que las anteriores. Así lo ha demostrado la excepcional labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el campo de la difusión, enseñanza, capacitación y promoción de los derechos humanos, ya que es notorio que desde su creación en junio de 1990, dicha Comisión desarrolló con gran intensidad, además de los estudios que culminaron en la proposi-

ción de anteproyectos de reformas legales y constitucionales (ver *supra* párrafo 118), cursos, conferencias, reuniones de expertos nacionales y del extranjero, y se hicieron numerosas publicaciones sobre esta materia, que en su conjunto propiciaron tanto el conocimiento de la labor y naturaleza de la propia Comisión, como la formación de una cultura de derechos humanos, que antes no existía o sólo era muy incipiente.

134. La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que analizamos, introdujo un capítulo especial, el IX (artículos 66-69), relativo a la *promoción y difusión de los derechos humanos*, que no tiene equivalente en la Ley de la Comisión Nacional, pero que seguramente tomó en consideración la notable experiencia de esta última, como lo expresamos en el párrafo anterior.

135. Estos instrumentos de promoción y difusión tienen por objeto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 del ordenamiento distrital, la formación de una *cultura de conocimiento y respeto a los derechos humanos*. Para lograrlo, las citadas disposiciones normativas confieren a la Comisión distrital facultades para celebrar convenios con las autoridades del Distrito Federal, entre las cuales se encuentran los órganos de procuración e impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el propio Distrito. También puede celebrar convenios con la Secretaría de Educación Pública, por medio de las autoridades competentes, dirigidos al fortalecimiento del contenido básico en materia de derechos humanos en los diversos ciclos educativos, así como elaborar material audiovisual para dar a conocer sus funciones y actividades, y finalmente, formular y ejecutar un programa editorial.

136. Por lo que respecta a los convenios con el Departamento del Distrito Federal, los mismos deben atender, sin exclusión de otras, de manera preferente a las áreas estrechamente vinculadas a los derechos humanos como son las relativas a la Secretaría General de Protección y Vialidad, el sistema de reclusorios, centros de readaptación social y los juzgados calificadores. Si los acuerdos se realizan con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, deben considerar de manera preferente las actividades del Ministerio Público y de la policía judicial.

137. Un precepto que debe destacarse es el contenido en el artículo 68 de la Ley distrital, ya que dispone que *los órganos de seguridad pública y de procuración de justicia incorporarán en sus programas de formación y de capacitación, contenidos en materia de derechos humanos tendientes a su conocimiento y práctica*. Finalmente, el artículo 69 establece que la misma Comisión distrital deberá tener acceso a la

radio y televisión para la difusión de sus funciones, en los términos de las leyes respectivas.

## XI. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

138. La bibliografía sobre el *Ombudsman*, tanto comparativa como en relación con los diversos ordenamientos que lo establecen, es impresionante. Atendiendo a ello sólo citaremos, además de las obras citadas en el texto, algunas otras que pueden ser de interés para los que pretenden conocer más sobre el tema de las Comisiones de Derechos Humanos en el derecho mexicano.

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

———, *Regulación del Ombudsman en el derecho internacional comparado*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *El Ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 21a. ed., México, Porrúa, 1984.

CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

CASTRO, Juventino V., *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa, 1991.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 1992.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *El Defensor del Pueblo, Ombudsman*, tomo I, *Parte general*, tomo II, *parte especial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982-1986.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.

———, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988.

———, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993-A.

———, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993-B.

- , “Algunas reflexiones sobre el *Ombudsman* y el Poder Judicial en México”, en la obra *El Ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993-C, pp. 187-221.
- GALÁN JIMÉNEZ, Manuel, “La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y los derechos humanos”, en la obra *La importancia y perspectivas de los derechos humanos*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1994, pp. 249-257.
- GALLARDO DE LA PEÑA, Francisco, “Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos”, en la obra *La importancia y perspectivas de las reformas penales*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1994, pp. 261-270.
- GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro, *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, 2a. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 3a. ed., México, Trillas, 1987.
- LOMBARDI, Giorgio, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, Giapichelli, 1970.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NILSSON, Per Erik, Jorge BARRERA GRAF, y Héctor FIX-ZAMUDIO, *La Defensoría de los Derechos Humanos y la institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986.
- OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, 4a. ed., México, Harla, 1991.
- ROCATTI VELÁZQUEZ, Mireille, “Los derechos humanos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, en la obra *La importancia y perspectivas de las reformas penales*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1994, pp. 273-286.
- SALOMÓN DELGADO, Luis Ernesto, *El Ombudsman*, Guadalajara, Jalisco, Editorial Universidad de Guadalajara, 1992.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman (¿una institución encomiable?)*, México, UNAM, 1988.