

77
24-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS "ACATLAN"

"LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PUBLICOS".



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
LETICIA SOLEDAD DE EGUILUZ GALINDO

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO.

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

263927



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico la presente tesis a mis hijos Rodrigo Alonzo y Carlos Alberto Trejo Hernández, así como a mi Esposo Lic. Carlos Alberto Trejo Hernández a quienes amo y por quien trataré de alcanzar todas mis aspiraciones y metas.

A mi madre, quien con su educación, cariño y cuidados, creó en mi el amor por el estudio, por mi familia y cuyo ejemplo provoca en mí la superación y el anhelo del éxito.

A mi Abuelo, Gral. y Lic. José Fidel Galindo Morales, cuyo recuerdo vivirá en mí, obligándome día con día a tratar de ser tan buena profesionalista y ser humano como él en la vida lo fue.

A mi Escuela, que me acogió entre sus muros y me permitió conocer la vida Universitaria en plenitud.

A mis maestros, quienes me brindaron el conocimiento del Derecho y el amor por tan maravillosa carrera.

I N D I C E .

CAPITULO I.

PAGS.

"LOS ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN"

1.1. DERECHO GRIEGO.....	1
1.1.1. CLISTINES.....	1
1.1.2. ASAMBLEA POPULAR.....	1
1.2. DERECHO ROMANO.....	2
1.2.1. LOS PATRICIOS Y PLEBEYOS / SERVIO TULIO.....	2
1.2.2. LA REPUBLICA / TRIBUNO PLEBIS / LEY HORTENSIA /LAS XII TABLAS.....	3
1.3. EDAD MEDIA.....	4
1.3.1. CARTA DE NAUCHATEL (1214).....	4
1.3.2. CARTA MAGNA DE JUAN SIN TIERRA (1215).....	4
1.4. SIGLO XVIII.....	6
1.4.1. DECLARACION DE LOS DERECHOS DE VIRGINIA (1776).....	6
1.4.2. DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO (1789).....	7
1.5. PRIMERA GUERRA MUNDIAL / TRATADO DE VERSALLES (1919).....	9
1.6. SEGUNDA GUERRA MUNDIAL / CARTA DE SAN FRANCISCO (1945).....	9
1.7. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE (1948).....	10

CAPITULO II.

"ANTECEDENTES DE LA PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO"

2.1.	MEXICO COLONIAL.....	14
2.1.1.	FRAY BARTOLOME DE LAS CASAS.....	14
2.1.2.	CARLOS V / NUEVAS LEYES (1542).....	14
2.1.3.	NICOLAS DE OVANDO / FRAY ANTONIO DE MONTESINOS / PEDRO DE CORDOBA / LEYES DE BURGOS (1511).....	15
2.1.4.	LA ENCOMIENDA Y EL REPARTIMIENTO.....	15
2.1.5.	LOS JUICIOS DE RESIDENCIA Y DE VISITA.....	17
2.2.	MEXICO INDEPENDIENTE.....	17
2.2.1.	MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA / CONSTITUCION DECADIZ (1812) / SENTIMIENTOS DE LA NACION (1813).....	17
2.2.2.	CONSTITUCION DE APATZINGAN (1814).....	20
2.2.3.	CONSTITUCION DE 1824 / PROCURADURIA DE POBRES DE PONCIANO ARRIAGA.....	21
2.2.4.	ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA / CONSTITUCION DE 1857.....	25
2.2.5.	LEYES DE REFORMA (1860).....	30
2.2.6.	REVOLUCION MEXICANA.....	32
2.2.7.	CONSTITUCION DE 1917.....	34

CAPITULO III.

"BREVE ESTUDIO DEL OMBUDSMAN SUECO"

3.1.	¿QUE ES EL OMBUDSMAN?.....	37
3.1.1.	ANTONIO CARRILLO FLORES.....	37
3.1.2.	JOHN MOORE.....	37
3.1.3.	WALTER GEELHORN.....	37
3.1.4.	ATRIBUTOS DEL OMBUDSMAN.....	38
3.1.5.	HECTOR FIX ZAMUDIO.....	38
3.1.6.	INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION.....	38

3.2.	CREACION DEL OMBUDSMAN.....	39
3.2.1.	HISTORIA.....	39
3.2.2.	CONSTITUCION SUECA DE 1720.....	39
3.2.3.	JUSTITIE OMBUDSMAN.....	40
3.3.	CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN.....	41
3.3.1.	INDEPENDENCIA.....	41
3.3.2.	AUTONOMIA.....	41
3.3.3.	ACCESO.....	41
	3.3.3.1. DIRECTO	
	3.3.3.2. INDIRECTO	
3.3.4.	ACCESO A TODO TIPO DE INFORMACION.....	42
3.3.5.	RESOLUCIONES SIN CARACTER COERCITIVO O VINCULATORIO.....	43
3.3.6.	AUTORIDAD.....	43
3.3.7.	PUBLICIDAD DE LA INSTITUCION.....	44
3.3.8.	PUBLICIDAD DE SU TRABAJO.....	44
3.3.9.	COMPETENCIA.....	44
3.3.10.	PROCEDIMIENTO:.....	44
	3.3.10.1. DE OFICIO	
	3.3.10.2. A PETICION DE PARTE	
3.3.11.	INSPECCION CON RECURSOS.....	44
3.3.12.	CUASIEJECUTIVO O CUASIJUDICIAL.....	44
3.3.13.	IMPARCIALIDAD.....	44
3.4.	FUNCIONAMIENTO DEL OMBUDSMAN.....	45

CAPITULO IV.

"ACTUALIDAD DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS"

4.1.	ANTECEDENTE INMEDIATO.....	48
4.2.	¿QUE SON LOS DERECHOS HUMANOS?.....	49
4.3.	GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	50
4.4.	MEDIOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	51

4.5.	NATURALEZA JURIDICA DE LA C.N.D.H.....	53
4.6.	CREACION DE LA C.N.D.H. / JUSTIFICACION SOCIAL.....	55
4.7.	SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN Y LA C.N.D.H.....	56
4.8.	INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA C.N.D.H.....	57
4.9.	ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LA C.N.D.H.....	58
	4.9.1. ESTRUCTURA ORGANICA / FUNCIONES	
4.10.	PRESENTACION DE LA QUEJA.....	68
4.11.	RECOMENDACIONES DE LA C.N.D.H.....	71
4.12.	¿ES LA C.N.D.H. UNA INSTANCIA SUPERIOR?.....	72
4.13.	SITUACION JURIDICA ACTUAL DE LA C.N.D.H.....	73

CAPITULO V.

"LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

5.1.	CONCEPTOS.....	81
5.2.	NATURALEZA JURIDICA DE LA RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS.....	92
5.3.	MARCO LEGAL.....	93

5.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PUBLICOS.....	94
5.4.1. TIPOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	95
5.4.2. PROCEDIMIENTOS.....	103
5.4.3. SANCIONES.....	106
5.4.4. INSTITUCIONES SANCIONADORAS.....	109
5.5. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU INTERVENCION EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PUBLICOS.....	111

CAPITULO VI.

"CONCLUSIONES".....	117
---------------------	-----

INTRODUCCION.

Derechos Humanos y Responsabilidad Administrativa de Servidores públicos, son dos tópicos que me parecen de gran importancia y actualidad, por lo que he querido reunirlos en la realización del presente trabajo.

Sin lugar a dudas, el tema de los Derechos Humanos, es actualmente objeto de un debate social mucho más abierto, extenso e informado. Las personas y los grupos sociales han venido dando muestras de su absoluta disposición para presentar denuncias cuando sus derechos humanos son amenazados, vulnerados o violados.

Por su parte, las autoridades han renovado paulatinamente su discurso y, en vez de negar, por sistema, que las violaciones a derechos humanos puedan ocurrir o que de hecho ocurran, aceptan la existencia de irregularidades y dan muestras de su disposición para corregirlas y enmendarlas. Las acciones de los individuos, los grupos sociales, los Organismos no Gubernamentales, así como las respuestas de las autoridades, constituyen un frente común contra la corrupción y la impunidad. Sin embargo, no ha llegado todavía el momento de considerar que los mexicanos hemos erradicado las violaciones a derechos humanos por parte de servidores públicos, que tan frecuentemente afectan al cuerpo social.

Estado y Sociedad debemos disponernos a incrementar nuestros esfuerzos para cambiar y para impulsar las reformas nacionales y locales que sean necesarias para cortar de raíz estos males. Las instituciones gubernamentales tienen la obligación de hacer las transformaciones internas indispensables que, como una operación quirúrgica mayor, erradiquen las cadenas de corrupción e impunidad que redundan en mayor corrupción e impunidad, al mismo tiempo que deben buscar los mecanismos que aseguren la profesionalización de los servidores públicos y la dignificación de sus labores.

La sociedad debe renovar su visión sobre la imagen del servidor público y exigir en todo momento el cumplimiento y acatamiento de la Ley. No hay caminos cómodos, pero si queremos alcanzar la moralización del ejercicio del servicio público, debemos disponernos a realizar la gran tarea de conciliar la ética con el desempeño de las funciones públicas a cualquier nivel.

El momento de evolución de los Derechos Humanos que vivimos en nuestros días, está caracterizado fundamentalmente por su internacionalización, que implica que esta materia es del interés general de la comunidad internacional y no únicamente del dominio

de cada Estado. De ahí que el tema sea considerado como uno de los más importantes de la agenda mundial en la actualidad.

En nuestro país, la protección de los derechos humanos ha dado pasos muy importantes, sin embargo, es necesario participar de una manera más activa, firme y decidida en el movimiento internacional de los Derechos Humanos, lo cual no puede lograrse sin el conocimiento de la evolución que ha tenido la protección de los derechos humanos en el mundo y principalmente en nuestro país.

No ha resultado fácil para la Institución protectora de los derechos humanos abrirse paso dentro del contexto jurídico y sociopolítico del país, dado que la cultura nacional sobre los derechos fundamentales del hombre es todavía incipiente y frágil. La consolidación de esta cultura debe tener tres efectos fundamentales:

a) Respecto de los servidores públicos, la conciencia de que su primer deber como tales es respetar los derechos humanos en su actuar cotidiano;

b) Respecto de los gobernados, el conocimiento de sus prerrogativas y libertades fundamentales y de los modos, recursos, instancias y procedimientos para defenderlos y protegerlos y;

c) Respecto de las organizaciones civiles por los derechos humanos, tener claridad en que la causa no tiene partido político, ideología o credo religioso, y que su defensa debe estar basada en razones humanitarias.

En el desarrollo de presente trabajo, titulado "LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PUBLICOS", se hará referencia a los antecedentes históricos, desarrollo y actualidad de la protección a los derechos humanos, patentizando la importancia que ha cobrado la Comisión Nacional de Derechos Humanos en nuestro país. Del mismo modo, se estudiará la Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos, tomando en cuenta los sujetos, procedimientos, sanciones e instituciones encargadas de fincar estas responsabilidades. Finalmente, vinculando los dos tópicos en cuestión, se analizará la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos, poniendo especial interés en los mecanismos desarrollados por la C.N.D.H., que han permitido resolver gran cantidad de violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de la autoridad que implican responsabilidades de carácter administrativo.

C A P I T U L O P R I M E R O .

ANTECEDENTES DE LA PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS
EN EL MUNDO.

1.1.- DERECHO GRIEGO.

Desde la retirada de los Persas en el año 479 A.C. y hasta el estallido de la Guerra del Peloponeso en el año 431 A.C., Atenas observó un desarrollo magnífico, basado en los triunfos bélicos llevados a cabo 50 años antes en las guerras de los Griegos contra los Persas.

El desarrollo ateniense se fundamentó en la forma democrática de su gobierno.

1.1.1.- Clístines inició el proceso de democratización hacia el año 507 A.C., y por su lado Efiltes con las reformas constitucionales, lo completó durante los años 462 al 461 A.C., despojando a los aristócratas de todos sus poderes, excepto de las funciones judiciales, así como en materia de homicidios y de algunos deberes religiosos, lo que provocó su asesinato pero la permanencia de la democracia. (1)

1.1.2.- La Asamblea Popular fue una Institución a la que pertenecieron varones adultos, sin distinción de clases, ni de ingresos; esta Asamblea se reunía 40 veces al año en Pnice, que era un anfiteatro natural situado en Acrópolis.

En esa Asamblea, se podía hablar de cualquier tema, con tal de que se pudiera disponer de un auditorio, existía, sin embargo, un orden del Día Oficial, preparado por la Bule, que era un Consejo de 500 hombres, integrado por la reunión de 50 integrantes de cada una de las 10 tribus áticas; se seleccionaban por sorteo entre una lista de voluntarios ciudadanos de más de 30 años. Este Consejo facilitaba las deliberaciones de la Asamblea: los miembros del Consejo eran retribuidos por sus servicios, su cargo tenía un año de duración, más pasado un intervalo de tiempo podían seguir a un segundo año, pero nunca podían hacerlo por más de dos años.

Se reunían diariamente para tomar decisiones urgentes, tales como el pago de honorarios a los empleados con cargos públicos lo que permitió que los pobres tuvieran acceso a esos cargos; otra de sus funciones era la de vigilancia de las personas con cargos gubernamentales, esta función era realizada por 10 de sus miembros elegidos por sorteo, llamados "Euthynoi" y consistía en asegurar que tales personas cumplieran los acuerdos dictados por el Consejo y en su caso tenían la atribución de castigar al funcionario que no acatará las disposiciones y que fuera denunciado por cualquier funcionario griego. Si se comprobaba la conducta incorrecta, esta información se le pasaba a otro

.....
1.- "La Grecia Clásica", Time Life Books, Madrid, España, Ed. Novogroph, Pág. 29.

funcionario que turnaba este tipo de quejas a un Jurado Popular dándose por iniciado el proceso.

1.2.- R O M A .

En cuanto a los orígenes de Roma, se observa una obscuridad en las conjeturas modernas, sin embargo, en el "Tratado Elemental de Derecho Romano", una fuente fidedigna del hecho de que tres poblaciones ocurrieron a su formación: la raza latina (los Luceres), la raza sabina (los Titienses) y la raza etrusca (los Luceres), las cuales se establecieron en la ribera izquierda del Tiber y constituyeron la ciudad romana, cuya organización social y política era la siguiente: Social, compuesta por Patricios, Clientes y Plebeyos.

1.2.1.- Sin ahondar demasiado en la organización social Romana, se enunciarán exclusivamente las cuestiones relevantes para el tratamiento del tema en cuestión.

Los Patricios (Patrici) constituían la "raza noble", y participaban del gobierno del Estado, gozando de los privilegios del ciudadano romano.

Los Clientes, eran personas agrupadas alrededor de las familias patricias, estando bajo la protección de su jefe o patrón; éste les daba protección, socorro y asistencia, les ofrecía tierras gratuitamente por lo que el Cliente debía al patrono respeto y abnegación, ayuda al patrón en caso de guerra, cautiverio y dote para su hija, etc., las obligaciones eran recíprocas, la violación por parte de cualquiera de los dos, era castigada severamente, siendo declarado "sacer" y pudiendo ser muerto impunemente.

Según se puede observar en algunos autores, en la fundación Romana, sólo existían los patricios y los Clientes, apareciendo más tarde la figura de los Plebeyos, tal vez compuestos en el principio por Clientes independientes o extranjeros sin origen noble.

Los Plebeyos (Plebs-vulgo en griego), ocuparon en la ciudad un rango inferior, sin acceso a los cargos públicos, careciendo de relación con los Patricios.

Al existir tales diferencias, la lucha entre los Patricios y los Plebeyos se inició, buscando los primeros conservar el poder y los privilegios, y los segundos, lograr la igualdad tanto en el orden público como en el privado.

Antes de que Servio Tulio llegara a ser Rey, en el año de 166 A.C., los Patricios tenían la carga del pago de impuestos y del servicio militar, pero a partir de la reforma de Servio

Tulio, los Plebeyos comienzan a participar de la carga contributiva y se incorporan al servicio militar, así como en la confección de la Ley dentro de los Comicios por Centurias, aunque su voto, no era tomado en cuenta ya que la mayoría se podía formar con la votación de la clase rica, y además, las resoluciones tenían que ser aprobadas por el Senado.

1.2.2.- Llegada la República en el año de 245, el Rey fue sustituido por dos Magistrados Patricios, y los Plebeyos pobres fueron despojados de sus tierras de cultivo por las continuas guerras, volviéndose de esta manera aún más pobres e imposibilitados para pagar sus deudas, por lo que perdieron su libertad, volviéndose esclavos de sus acreedores.

En el 260, los Plebeyos salieron de Roma al monte Aventino, así los Patricios cedieron y los Plebeyos obtuvieron protección a sus intereses: TRIBUNO PLEBIS, que se componía por dos Magistrados Plebeyos, servían durante un año y detentaban un poder extraordinario. En el año 297, existían ya 10 Tribunos y al parecer, los primeros fueron nombrados por las curias; en el año 283, la Ley Pabiblia confía su nombramiento a las Tribus.

Sus funciones fueron bloquear cualquier medida propuesta por los Magistrados, Cónsules y Senadores, es decir, tenían el derecho de veto, oponible en una milla alrededor de y en Roma.

La figura del Tribuno, era importante y de gran respeto, cualquier persona, de cualquier clase que intentara violencia contra él podía ser condenada a la pena de muerte.

A partir del establecimiento de los tribunos, los plebeyos lograron muchos derechos, como el de contraer matrimonio con los Patricios, desempeñar cargos consulares, aprobar leyes en Asamblea, sin el consentimiento del Senado.

Los Tribunos reunían a la Plebe en Asambleas para deliberar y votar los plesbicitos, que solo tenían fuerza obligatoria para ella misma. Más tarde, las reuniones de la Plebe son en base a sus domicilios. A partir de la Ley Hortensia, en el 468, se le da fuerza legal a los plesbicitos votados en la Concilia Plebis, y se vuelven obligatorios para todos los ciudadanos.

Tras las justas reclamaciones de los Plebeyos, los Tribunos piden la redacción de una Ley fija aplicable a todos, logrando finalmente la creación de la "Ley de las XII Tablas", que reglamentaba el Derecho Público y Derecho Privado, y que es considerada como la base del Derecho Romano. (2)

.....
2.-PETITE, Eugene, "Tratado Elemental de Derecho Romano", Ed. Nacional, México, Págs. 28 y sigs.

1.3.- E D A D M E D I A .

Esta época cubre el periodo comprendido de la segunda mitad del siglo V aproximadamente a la primera del siglo XV, es una etapa peculiar marcada por hombres deseosos de proclamar su propio avance intelectual.

La Iglesia durante este periodo tenía poder en Europa, sin embargo, se veía constantemente dislocada por las luchas entre los pontificios y los emperadores, los reyes y los nobles.

La Iglesia ofrecía el Derecho de Asilo a las almas que buscaban refugio entre sus muros, insistiendo en que los humildes no ayunaran tanto como los poderosos y prohibió todo trabajo servil en domingo.

La Ley y el orden estaban en ruinas, sólo se podía encontrar ayuda y amparo de los jefes locales que fueran lo suficientemente fuertes para vencer al enemigo.

1.3.1.- Con el régimen feudal se estableció una especie de contrato entre el Señor Feudal y sus vasallos; éstos le debían fidelidad por toda la vida, teniendo así para con él obligaciones militares, civiles y económicas; en caso de que tuviera que servir como Juez adjunto, debía asistirlo en los tribunales para administrar justicia a los vasallos que gozaban del privilegio de ser juzgados por sus pares. Si el Señor Feudal pasaba por sus territorios, le debían vigilar su castillo, dar alojamiento, alimento y protección militar. Por otro lado, el Señor Feudal se comprometía a entregarle la investidura del feudo, a defenderlo y proveerlo, en su caso del Tribunal para dirimir querellas feudales.

Tal tipo de contrato al paso del tiempo, dejó de ser un acto solemne, fundado en la "Santidad de la Palabra Empeñada", para convertirse en Cartas que eran otorgadas a los ciudadanos como reconocimiento de sus derechos, así encontramos, que otorgaba protección tanto a ciudadanos como a quien estableciera su domicilio en Neuchatel (3) (cfr. Anexo 1), siempre y cuando no contraviniera las leyes y participara en los trabajos de utilidad pública.

1.3.2.- También durante la Edad Media, Enrique II de Inglaterra, introdujo la instrucción de un sumario o Investigación para la solución de litigios. Se dictaban veredictos (verdictum, Latín: lo verdaderamente dicho o resoluciones a tales conflictos), mediante convocatoria por parte de jueces ambulantes de vecinos,

3.- DIAZ, Muller Luis, "Manual de Derechos Humanos", Colección Manuales CNDH, 1991/3, Pág. 28.

generalmente en número de 12, con el fin de interrogarlos, y una vez reunidas las doce versiones en un mismo sentido, se dictaba la resolución; en un principio no fue muy efectivo, pero al paso del tiempo se buscó su perfeccionamiento, logrando así que además de las consultas, los jueces buscaran fundamentar sus resoluciones en verdaderas pruebas, para evitar que se cometieran injusticias en contra del enjuiciado.

Los hombres libres ya tenían derecho a pedir una investigación, aunque el rey Enrique II, se podía reservar el derecho de conceder el permiso para que se realizara tal investigación. Los Barones pierden el poder Judicial local y la nobleza acepta el nuevo método, que más tarde se extendería a las causas criminales. Redacta también junto con su consejo Real en 1164, las Constituciones de Claredón (4), buscando con ellas, evitar los abusos del Clero. Esto es un gran avance pues se institucionalizan legalmente los medios de protección de derechos que antes no eran reconocidos ni protegidos como tales.

Los nobles conservadores, pretenden detener el avance de la Monarquía y buscan crear un Gobierno Constitucional, así con el asesinato del Arzobispo de Cantorbery, en manos de los Caballeros de Enrique II, los barones comienzan a oponerse al Rey. En ese entonces, Felipe II Augusto de Francia, confisca las tierras propiedad de la Corona Inglesa. Sube al trono Juan, hijo de Enrique II, y sus súbditos le apodan "sin tierra", por tal motivo. (5)

Juan sin tierra, lucha por recobrar las tierras confiscadas, pero es derrotado en la batalla de Rouvines y Roche-aux-Moines, regresando a Inglaterra, en 1214 encontrando que los barones exigen sus derechos, renuncian a su fidelidad al Rey, realizan reuniones clandestinas, redactando varias declaraciones de derechos, hasta que finalmente en junio de 1215, se oponen abiertamente al Rey, enfrentándosele en Runnymede, a 30 Kms. de Londres, y tras varios días de discusión, Juan sin Tierra, se ve obligado a ceder y a poner su sello en la Carta Magna, la cual estaba redactada en Latín sobre pergamino; se hicieron varias copias de ella, y se enviaron a las Catedrales de Inglaterra para asegurar su conservación (cfr. Anexo 2).

Los Sheriffs la debían leer cuatro veces al año en los Tribunales de los condados, se ordenó a los Obispos que excomulgaran a quiénes dejásen de cumplir con sus preceptos y los barones se unieron para lograr su cumplimiento. Fue confirmada por Juan sin Tierra y sus sucesores en muchas ocasiones.

.....
4.- "La Edad de la Fe", Time Life Books, Impreso en España, Ed. Novograph, S.A., Madrid, Págs. 142 y 143.

5.- Opus cit. Págs. 144 y 145.

Aunque esta Carta se ocupaba de los derechos de los barones y no de los siervos, su idea esencial era que la justicia dependía de la observancia de la Ley por todos, incluido el rey y abría camino a nuevas libertades. De sus sesenta y tres cláusulas, sólo siguen vigentes doce.

Este documento contiene compromisos aceptados por el soberano a los nobles ingleses, en relación con su futuro gobierno por medio de un Gran Consejo, y con respecto a los compromisos sobre la forma de recaudar tributos, pero muy especialmente de que promete respetar las libertades individuales de seguridad y de libertad de comercio.

1.4.- SIGLO XVIII.

Varios autores le han denominado la "Edad de las Luces", en el cual se presentaron paulatinamente fenómenos que anunciaba cambios en la evolución histórica; tales como el crecimiento acelerado de la población, la Revolución Industrial, las inquietudes políticas que se fueron difundiendo en cada uno de los Estados europeos a partir de la década de 1760. Tanto Estados pequeños como Ginebra y los grandes como Inglaterra y Francia, solicitaban exigencias tales como la participación en la vida política, en el derecho al voto, en la libertad de expresión, etc., a sus representantes.

Incluso en los Estados autoritarios (Prusia, Austria de los Habsburgo y Rusia), se gestaban cambios, con todo y la existencia de la gran censura política.

Como ejemplo, en Prusia, Federico El Grande, disminuyó los castigos a ciertos crímenes, así en lugar de ahogar en un saco de cuero al culpable de infanticidio, lo decapitaban. En Rusia, Catalina hizo que se eligiera una comisión par examinar y modernizar las Leyes, aunque finalmente, se siguieran sus instrucciones basadas en la lectura del "Espíritu de las Leyes" de Montesquieu. María Teresa de Austria, mejoraría las condiciones de los campesinos, atenuándoseles el peso de la servidumbre, aunque su fin verdadero era su consolidación en el poder. Su hijo José, emancipó a siervos de su esclavitud a la tierra, quitando algunas sanciones contra protestantes y judíos, y cedió a la libertad de prensa.

1.4.1.- En 1775, estalló la Revolución Norteamericana, tras tensiones generadas en la década de 1760, entre Inglaterra y la Colonia, aunque también había luchas internas entre colonos y sus gobiernos en su lugar de origen. Así se dio la Declaración de Derechos de Virginia del 12 de Junio de 1776 (cfr. Anexo 3), contenida en un breve documento de 16 puntos, entre los

cuales sobresale el primero: "que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad". (6)

Muchos observadores europeos, veían a los colonos como los verdaderos hombres de la ilustración, cultos, pero sencillos en sus gustos, racionales y apasionados por la igualdad, pacíficos pero decididos a luchar por su libertad. Contribuyendo de la Evolución de los Derechos del Hombre que los llevó desde el rango declarativo hasta un nivel de orden jurídico interno y por fin la jerarquía del orden Constitucional.

Aunque muchas de las ideas de los Enciclopedistas se difundían rápidamente en Europa, los movimientos sociales y políticos eran lentos, debido a la presión de los gobiernos poderosos.

A la muerte de Luis XV, su sucesor, Luis XVI, proponía hacer varias reformas fructíferas; nombró a Jacques Turgot, uno de los enciclopedistas más destacados, como Ministro de Marina, y después como Inspector de Finanzas, era un político práctico. este buscó dar libertad al comercio, libertades para escoger oficios y profesiones, pidió que se buscara una distribución de gravamen equitativo, de acuerdo a las clases sociales, y que los protestantes tuvieran derechos civiles. Obviamente, con tantas reformas, duró poco el poder y fue cesado de manera sumaria en 1776. Declarando Luis XVI " No es mi intención revolver las órdenes de la sociedad". (7)

Voltaire escribió: "La destitución de este gran hombre me aplasta... desde esa fecha fatal no me intereso por nada, a nadie pregunto nada y espero con paciencia que alguien nos degüelle". (8)

1.4.2.- En las décadas de 1770 y 1780, la situación era crítica, el Estado pedía prestamos a banqueros europeos, y ya no era posible ocultar las malas finanzas del estado.

En Abril de 1789, las Parroquias de Francia redactaron sus Cahiers de Doléances, para preparar la convocatoria de los

.....
6.- " Enciclopedia Jurídica OMEMA" Tomo VI, Pág. 625.

7.- "La Edad de las Luces", Time Life Books, Impreso en España por Novos S.A., Madrid, Pág. 167.

8.- Opus cit. Pág. 167.

Estados Generales, Asamblea Nacional que representaba las tres clases de la sociedad francesa: Clero, Nobleza y Común del Pueblo.

Los Cahiers de Doléances tendían a excluir al Rey de toda responsabilidad por el abuso del poder real, mientras que se demandaban cambios en el pago de impuestos, supresión a exenciones y privilegios, derechos de propiedad, etc.

Existía controversia sobre cómo la Asamblea trataría los asuntos. La Nobleza y el Clero buscaban que cada estado votara como unidad, y así lograr la mayoría, y controlar la Asamblea; el Tercer Estado, quería que cada hombre votara como individuo, y lograra de este modo la mayoría, pues su representación en la Asamblea ascendía al 50 por ciento del total y contaba además con el apoyo de los liberales de los otros Estados.

El 23 de Junio de 1789 Luis XVI, decidió mantener la distinción entre las tres, declarando nulas las resoluciones del Tercer Estado, esto provocó que el pueblo se levantara en contra del Rey y apoyaran aún más al Tercer Estado, entonces presidido por Bailly.

El 27 de Junio, el Rey rompió con los Estados Generales y formó una Asamblea, formada por su "Clero Leal" y sus "Nobles Leales", y el 9 de Julio adoptó el nombre de "Asamblea Constituyente". El 14 de julio del mismo año, el pueblo tomó la Bastilla. Para fines de Agosto habían desaparecido los privilegios feudales, y el 26 de Agosto se hace por fin la "DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO", que fue aprobada por Asamblea Nacional y por el Rey Luis XVI el 5 de octubre. (9) (cfr. Anexo 4)

Se puede observar que en tal Declaración, los 3 primeros artículos, contienen o expresan la generalidad de la Declaración. Los demás, se pueden considerar como aclaraciones o señalamientos específicos.

Así los artículos 40, 50, y 60, definen de modo particular a los tres primeros. Del artículo 70 al 110, se declaran principios sobre los que deben basarse las Leyes, conforme a los derechos ya declarados. Se debe tomar en cuenta que la situación de Francia, en el siglo XVIII, era de lucha contra las injusticias del poder detentado por la clase pudiente, así es fácil de entender el porqué de los artículos 120 y subsiguientes, insistiendo en

9.- "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". Edición Bilingüe. LIV. Legislación. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, México, Julio 1989; en ocasión del Bicentenario de la Revolución Francesa y de la Declaración de 1789.

cuestiones que en otras condiciones, hubiere resultado innecesario.

"No puede llamarse libre ningún país, mientras su gobierno no se derive de los principios en ellos contenidos y no los conserve puros, y la Declaración de Derechos, en su conjunto resulta más valiosa para el mundo y le hará más bien en definitiva, que todas las leyes y estatutos que han sido promulgados hasta ahora". (10)

Aún situados en el Siglo XVIII, se encuentra la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 24 de Julio de 1793, la cual fue consecuencia de la abolición de la Monarquía declarada en 1792, y aunque nunca entró en vigor, no deja de ser un antecedente importante para el tema que nos ocupa.

Los avanzados principios de las Declaraciones, sirvieron de base y de ejemplo a las generaciones posteriores, muchas de las cuales las adaptaron a su realidad para poder aplicarlas, sin cambiar su esencia.

A pesar de tan loables declaraciones, la historia guarda luchas, revoluciones y guerras, que distan mucho de los principios plasmados en tales declaraciones.

1.5.- PRIMERA GUERRA MUNDIAL.

Así, en 1914 estalla la PRIMERA GUERRA MUNDIAL, la cual duró cinco años y finalizó con la firma del "TRATADO DE VERSALLES", firmado en 1919; en dicho Tratado se comprometían a garantizar la libertad religiosa, proscribir fortificaciones militares, a no adiestrar militarmente a indígenas y a prohibir el tráfico de esclavos; así mismo, se prometió a los pueblos coloniales darles su libertad eventual, pero se sostenía que no eran pueblos capaces de gobernarse a sí mismos y decidieron "Que era benéfico que los guiaran las Naciones avanzadas".

Se creó la SOCIEDAD DE NACIONES, la cual era vista como el organismo que lograría la cooperación económica de los países, desarme universal y la solución pacífica a las disputas internacionales, pero no logró sus objetivos y al poco tiempo estalló la nueva guerra.

1.6.- LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

Esta duró de 1939 a 1945. Aún no terminaba la guerra, cuando las potencias aliadas se reunieron en San Francisco California para establecer un Organismo Internacional, que al igual que la

10.- PATHE, Thomas, "Los Derechos del Hombre", Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, Pág. 104.

Sociedad de Naciones, dedicaría sus esfuerzos para librar a las futuras generaciones del azote de las guerras.

A partir del 24 de octubre de 1945, comienza a regir la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, o "Carta de San Francisco", cuyos objetivos son entre otros:

- Reafirmar la convicción de la Humanidad en los Derechos Fundamentales del Hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana;

- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad;

- Crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los Tratados y demás fuentes de Derecho Internacional;

- Unir las fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;

- Repetir el principio de la igualdad de los Derechos y de la libre determinación de los pueblos.

- Fomentar las relaciones de amistad entre las Naciones;

- Fortalecer la paz universal;

- Realizar la cooperación Internacional en la solución de problemas internacionales de carácter humanitario, de carácter económico, social y cultural, y en el desarrollo y estímulo al respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo y religión.

El artículo 2o. señala sus principios:

- Igualdad soberana entre sus miembros;

- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales;

A través de esta Carta, el Derecho Internacional, ha señalado claramente que los Derechos Humanos son universales, e indivisibles; por lo tanto, los Estados miembros de las Naciones Unidas, no pueden invocar el principio de no intervención cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos.

1.7.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

El 2 de Mayo de 1948, se promulga la "DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE", producida por la IX Conferencia

Internacional Americana, en París, la cual complementa a la Carta de las Naciones Unidas y da base al sistema de Derechos Humanos de la O.N.U. redactada en dos capítulos: El primero precisa los derechos, y el Segundo, los deberes de los americanos (cfr. Anexo 5).

Así pues, en la parte de los Derechos, se exalta la libertad individual, y en la parte de los deberes, se expresa la dignidad de esa libertad; el segundo capítulo, es la "novedad" en las declaraciones -enumeración de deberes (Asistir, alimentar, educar y amparar a los hijos menores de edad, votar, obedecer la Ley, pagar impuestos, trabajar, entre otros)-.

En esta declaración, se plasma el deber que tienen todos a reconocer los Derechos del Hombre. Así todo aquél que aboga por la negligencia o abolición de esos derechos, pierde el título moral a sus "Propios Derechos del Hombre" y al mismo tiempo a la protección que ellos dan.

La Comisión que redactó esta Declaración fue nombrada tras la resolución de Febrero de 1946, por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, presidida por la señora Roosevelt y René Cassin como Vicepresidente.

1.8.- MENCION DE ALGUNOS PACTOS Y CONVENCIONES.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre fue complementada por diversos pactos y convenciones, tales como:

1.- CONVENCION EUROPEA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES HUMANAS, suscrita en Roma el 4 de Noviembre de 1950 (esta Convención Europea de Derechos Humanos atenderá las solicitudes de cualquier persona y organización gubernamental o no gubernamental que se declare víctima de violación a los Derechos Humanos. (11)

2.- Los Pactos Internacionales de 1966.

a) El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos del 16 de Diciembre de 1966, que entró en vigencia hasta 1978.

b) El Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de Diciembre de 1966, el cual entró en vigor en el año de 1978.

3.- DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, aprobada por la Asamblea General de la O.N.U. el 20 de Noviembre de 1959.

.....
11.- CASTRO, Juventino V., "Derechos del Pueblo Mexicano", México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados. L Legislatura, México, 1987.

4.- Convención de la U.N.E.S.C.O. sobre Discriminación en Materia de enseñanza (1960).

5.- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, del 23 de Noviembre de 1963.

6.- Convención Internacional sobre la Eliminación del "APARTHEID", adoptada por la resolución 3068 de la Asamblea General de la O.N.U. el 30 de Diciembre de 1973.

7.- Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes contra la Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de Noviembre de 1968.

8.- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (resolución 2263, XXII).

9.- Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974).

10.- Derechos Económicos Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano del 20 de Noviembre de 1982.

11.- Convención Americana de los Derechos Humanos del 7 de Abril de 1970.

12.- "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR", del 17 de Noviembre de 1988.

13.- Convención sobre Refugiados, del 12 de Febrero de 1989.

14.- Declaración sobre Asilo Territorial, de Mayo de 1990.

15.- Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo, de Julio de 1991.

16.- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas Deficientes Mentales, del 02 de Agosto de 1992.

17.- Declaración Universal sobre los Derechos de Personas Disminuidas, del 27 de Octubre de 1993.

18.- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición, de Mayo de 1994.

19.- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño Indígena, del 22 de Marzo de 1995.

20.- Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, de Enero de 1996.

21.- Convención sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Etnicas, Religiosas y Lingüísticas, de Junio de 1997.

22.- Declaración sobre el Uso del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Pás y el Beneficio de la Humanidad, del 18 de Octubre de 1997.

La cita de los anteriores, es simplemente para dar un panorama somero de lo que se ha realizado a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Considerando innecesaria su transcripción, no por carencia de importancia, sino por no ser el fin de la presente tesis el estudio ni el conocimiento detallado de los mismos; cabe mencionar que existen otros tantos que al tenor de los anteriores buscan la protección de los Derechos Humanos, que tanto auge han adquirido en nuestro País a la fecha.

C A P I T U L O S E G U N D O .

ANTECEDENTES DE LA PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS
EN MEXICO.

2.1.- MEXICO COLONIAL.

La Nueva España era un Reino, con su Rey en completa coincidencia con el de Castilla, representado por el llamado Virrey. La preocupación de la Corona Española por los intereses materiales y especialmente los espirituales de los indios, destaca el espíritu colonial de aquella época.

2.1.1.- En 1523, Fray Bartolomé de las Casas, exigió el respeto a la voluntad Nacional; sosteniendo que era el único principio inmediato y origen verdadero de la potestad de los príncipes y reyes, y por tanto su única causa efectiva; así pues, la Nación fue la verdadera causa final de aquella traslación del poder; para proporcionar el bien común, sin la intención de renunciar la libertad, ni sujetarse a la dominación, ni de que el cesionario le impusiera cargas, gravámenes y contribuciones contra la voluntad de los que las habían de soportar.

Así mismo, el llamado Padre de los indios, en sus extensas obras, censuró la crueldad y los abusos de los conquistadores y encomenderos, sosteniendo que las guerras de conquista son injustas y propias de tiranos; por otro lado sostiene que tanto las encomiendas como los repartimientos son tiránicos y malos, que el Rey no puede justificar los robos y guerras hechos a los indios, ni los repartimientos, y que también los habitantes de las Indias tenían derecho a hacerles la guerra a los españoles (1)

En España, el Rey tenía un "Consejo de Castilla" para resolver asuntos de aquellas tierras, así se procuró que en la Nueva España, el Virrey tuviera un consejo con las mismas funciones que el existente en España, y al cual se le denominó Consejo de Indias.

2.1.2- Durante el reinado de Carlos V, el Virrey de la Nueva España fue Cortés y más tarde Antonio de Mendoza; en este periodo se rechazó la idea de la esclavitud de los indios, que se practicaba desde tiempos de Colón, vendiendo a éstos como "muestras" en el año de 1495, con el consentimiento de la Corona.

En 1542, las Nuevas Leyes abolieron definitivamente la esclavitud de guerra. Los indios librados de una injustificada esclavitud, estaban exentos del pago de tributos durante tres años, exención que fue decretada eterna para obras públicas y privadas.

.....
1.- "Documentos y Testimonios de 5 Siglos", CNDH, Colección Manuales, 1991/9, Pág. 10.

A pesar de que ya no había esclavitud para los indios, las autoridades tenían la facultad de trasladar a grandes grupos de indios a otras regiones, como sucedió con los Lacandones en 1550.

2.1.3- En 1501, Nicolás de Ovando, fue mandado al Caribe para vigilar la conservación de la libertad de los indios, éstos podían vivir donde quisieran, pero debían pagar tributos a la Corona, así, se les obligaba a trabajar en la minas, pero no como esclavos, sino como trabajadores recibiendo un justo salario. Pero con la supuesta libertad de vivir "en donde ellos quisieran", se iban a los bosques y montañas donde el poder español no los alcanzaba; el 20 de diciembre de 1503, la Reyna Isabel, dictó instrucciones, para que a partir de esa fecha los indios vivieran de los españoles, y los caciques indios estaban obligados a aportar cuotas de sus grupos indígenas para trabajar con los españoles en sus casas, campos, minas. Así nació la idea de la encomienda, en la cual los españoles recibieron cierto número de indios (de 30 a 80), para su cristianización y para ser explotados.

Durante los dos primeros decenios de la conquista, la escasez de alimentos y las epidemias provocaron que la población indígena disminuyera notablemente, pues además no se les daba un buen trato a los indios y el orden era inequitativo. En 1511, Fray Antonio de Montesinos protestó en contra de los malos tratos a los indios, y el vicario dominico, Pedro de Córdoba, se unió a la causa, saliendo a la luz pública el grave problema entre los conquistadores y los conquistados, resultando de estas oposiciones las "Leyes de Burgos" deban en la idealización del "buen indio natural", consideraron al indio como un niño que necesita protección, y fueron altamente beneficiados al otorgarles derechos como habitación, alimentos, descansos, protección a la mujer embarazada, salario, inspección laboral, etc. (2)

2.1.4- Durante la encomienda, los indios encomendados adoptaron el apellido del encomendero, según menciona Alexander Von Humboldt en su "Ensayo Político" libro II capítulo IV.

Aunque durante la encomienda si se cometieron grandes abusos, hubo excepciones, tales como la que algunos encomenderos brindaron protección a sus indios contra los abusos de otros colonizadores.

Por otro lado, la encomienda provocó la creación de grandes latifundios, pues los encomenderos obligaban a los indios a que se les cedieran sus tierras aunque esos traspasos estaban

.....
2.- FLORIS, Margadant Guillermo, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Ed. Esfinge S.A. de C.V., Séptima Edición, México, Pág. 49.

vigilados por las audiencias para que los indios no saliesen perjudicados, pero este control no fue eficaz, pues los propios representantes de los indios eran intimidados con frecuencia.

El encomendero tenía que vivir en su encomienda, no se permitía el ausentismo, si moría sin descendencia, o se iba a vivir a otra parte, o llegaba la última generación legalmente admitida, los indios encomendados eran liberados de la encomienda y quedaban como vasallos directos de la Corona. Por tanto, la encomienda era una figura transitoria, para organizar los nuevos territorios, cristianizar a los indios y recompensar a algunos de los conquistadores; así a fines de siglo XIV, la Corona tenía tres de las quintas partes de la población indígena bajo su poder. La encomienda podía durar el total de cuatro generaciones, y se podía prorrogar a una generación más mediante el pago al eraio, de acuerdo a lo que señalaba la cédula real del 30 de octubre de 1704. La inseguridad de los privilegiados concedidos a los encomenderos provocó, que los indios fueron explotados, pues se buscaba "sacarles todo el provecho posible", antes de que recibieran de la Corona su liberación.

El 23 de Noviembre de 1718, se suprimió la encomienda con excepción de algunos privilegios concedidos con el carácter de perpetuo, y las correspondientes a los descendientes de Cortés.
(3)

Existía también la figura del repartimiento de indias, que consistía en la obligación de ciertos indios a prestar servicios remunerados a los españoles por el sistema de rotación. Esta figura duró hasta el final de la base virreinal, en materia minera.

Los indios tenían que trabajar para autoridades o particulares, y en éste último caso se repartían los indios de acuerdo a la jerarquía colonial del español.

Había normas protectoras, tales como las tendientes a evitar que el amo esclavizara a ciertos indios por préstamos, se prohibió al patrón dar anticipos sobre los sueldos, bajo pena de perder lo adelantado. Este sistema también observaba la cristianización de los indios.

A partir de 1609, los caciques de cada pueblo determinaban por sorteo cuales de los indios no ocupados en los cultivos de tierras propias o en talleres de artesanía, debían prestar este tipo de servicio remunerado, a este sistema se le denominó LA MITA.

En 1632 el Virrey, Marqués de Cerralbo suprimió este
3.- Opus cit, Pág. 69.

sistema, excepto en minas; y se comenzó a dar la libre contratación. Más tarde en las minas de plata, dejó de funcionar la rotación, sustituyendola por la mano de obra adiestrada y permanente.

2.1.5.- Por otro lado, España no confiaba plenamente en los representantes que se encargaban de gobernar en su nombre en la Nueva España, por ello creó dos procedimientos con el fin de controlar la actuación de estos funcionarios: los "Juicios de Residencia" y los "Juicios de Visita". Ambos, exigían una posible responsabilidad por violaciones, a los funcionarios virreinales.

El Juicio de Residencia se aplicaba a Virreyes, Oidores (funcionarios de las audiencias) y Capitanes Generales. Cuando terminaban el ejercicio de su cargo debían ser domiciliarios o residienciados con el fin de quedar bajo custodia y sujetos a juicio, en lo que se realizaban las investigaciones necesarias para encontrar alguna responsabilidad por violaciones y así proceder ante el Consejo de Indias.

Durante el tiempo de la Colonia, en las ciudades de la Nueva España, existieron los pregones en las calles, para que cualquier persona víctima de agravio pudiera acusar o reclamarle al funcionario lo que había cometido y así procediera ese juicio.

Si el funcionario resultaba inocente, quedaba en plena libertad, pero si resultaba responsable, debía resarcir el daño causado.

Los juicios de Visita, se realizaban en secreto sin que el funcionario se enterara. Esto sucedía en caso de que el propio Consejo de Indias o el Rey sospecharan la comisión de alguna arbitrariedad por parte de algún funcionario, y mandaba así a los "visitadores", que realizaban su trabajo discretamente hasta integrar un expediente que era remitido al Consejo de Indias.

Si era encontrado responsable, se le suspendía de sus funciones y se le obligaba a rendir cuentas.

2.2.- MEXICO INDEPENDIENTE.

2.2.1.- En los inicios del siglo XIX, los acontecimientos europeos, afectaron el curso histórico de México. napoleón, a través de maniobras políticas logra que el Rey Carlos IV abdique en 1808 (4), a favor de Fernando VII. Pero napoleón detiene en Bayone, Francia, a Fernando VII y lo encarcela, obligándolo a abdicar; Napoleón invade España y se sienta en el trono usurpando a su hermano José Bonaparte ("Pepe Botella").

Con el ejemplo de Estados Unidos, las ideas de Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Raynal, etc., las ideas de la Revolución Francesa, los Criollos de la Nueva España, empiezan a "despertar" y a buscar caminos para lograr su independencia de España y así poder obtener los muchos privilegios que detentaban los "gachupines" gobernantes del poder. El Ayuntamiento de México integrado por Azcárate y Francisco Primo de Verdad y Ramos (nuestro primer mártir ilustrado de los derechos humanos), tomó la iniciativa, y disfrazó sus intenciones, manifestando lealtad al Rey Fernando VII, y alegando que había abdicado bajo presión y eso era algo que no se podía reconocer como válido.

Las posiciones de los precursores del movimiento de independencia Ignacio Allende, el cura de Dolores Miguel Hidalgo y Costilla, etc., eran lograr la libertad en todas sus ramificaciones: personal, cultural, espiritual, etc. No tuvo ideas concretas sobre la organización política que se implantaría después de su victoria, sus planes políticos y militares eran improvisados.

El primer paso para promover la Independencia del México Colonial, fue el discurso político pronunciado por Hidalgo en la Iglesia de la Villa de Dolores, Guanajuato, el 16 de Septiembre de 1810, la cual transcribe:

"Mis amigos y compatriotas: no existen ya para nosotros los tributos; esta gavela vergonzosa, que solo conviene a los esclavos, la hemos sobrellevado hace tres siglos como signo de la tiranía y servidumbre; terrible mancha que sabremos lavar con nuestros esfuerzos. Llegó el momento de nuestra emancipación; ha sonado la hora de nuestra libertad; y si conoceis su gran valor, me ayudareis a defenderla de la guerra ambiciosa de los tiranos. Pocas horas me faltan para que veais marchar a la cabeza de los hombres que se precian de ser libres. Os invito a cumplir con éste deber. De suerte que sin patria ni libertad, estaremos siempre a mucha distancia de la verdadera felicidad. Preciso ha sido dar el paso que ya sabeis; y comenzar por algo que ha sido necesario: la causa es santa y Dios la protegerá. Viva Fernando VII, viva la virgen de Guadalupe, Muera el mal gobierno.

Por otro lado, uno de los argumentos de más peso moral del movimiento de independencia era el que proponía el respeto a los derechos fundamentales, con especial atención a la libertad, así, el segundo bando de Hidalgo en Guadalajara, proscribía la esclavitud, en el decreto del 6 de Diciembre de 1810, dando un especial matiz a nuestro movimiento de independencia, con respecto a los demás movimientos de América Latina, pues además de pugnar por la separación de la política de la metrópoli, defendía una causa social. (Ver anexo 6)

Entre tanto en España, las decadentes cortes, buscaban hacer una Constitución para España, finalmente la Regencia, antes "Junta Central", es reemplazada y las cortes quedan en libertad de elaborar una Constitución llamada de Cádiz o Constitución Política de la Monarquía Española (5), promulgada el 19 de Marzo de 1812, e impresa en México por orden del Virrey, el 8 de Septiembre de 1812, ésta era de tipo liberal, aunque con la idea de la Monarquía y el monopolio de la Religión Católica. Aunque es desconocida por Fernando VII, y su vigencia se reanuda hasta 1820, contiene principios que cabe señalar, tal es el caso del artículo cuarto, que comprometía a la Nación a "Conservar y proteger las leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos".

Por otro lado encontramos los artículos: 287, que consigna garantías en contra de la detención arbitraria; 303, que establece la abolición de la tortura; el 305, referente al principio de que el castigo debe referirse directamente al delincuente y no castigar a los miembros inocentes de su familia; el 371, que contiene la libertad de expresión e imprenta, entre otros.

En 1820, la rebelión liberal encabezada por Rafael Riego, obligó al Rey a acatar la Constitución de 1812, la cual es la primera Constitución formal que rigió México.

Hubo también otras Leyes preconstitucionales y postconstitucionales, que consagraban novedosos derechos por ejemplo: La Ley del 9 de Noviembre de 1811, que establece la equiparación de criollos y peninsulares y la libertad de actividad económica en la América Española; La Ley del 24 de Enero de 1812, que abole la pena de horca; La del servicio personal; y otra Ley del mismo tiempo, que otorga otras medidas a favor de los indios; La Ley del 8 de Abril de 1813 que prohíbe la pena de azotes. (6)

Otro de los próceres más destacados de nuestra gesta libertaria fue José María Morelos y Pavón, quién después de la ejecución de Hidalgo y Allende, en 1813, convoca al primer Congreso Anahuac, en Chilpancingo, con la finalidad de que México una vez independiente tuviera Congreso representativo, elegido por el pueblo, un sistema de Gobierno encabezado por mexicanos con igualdad de derechos. El 14 de Septiembre del mismo año, Morelos publica "Los Sentimientos de la Nación", la cual puede considerarse como el primer intento de Constitución para un

.....
5.- MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, México, Pág. 88.

6.- FLORIS, Margadant Guillermo, Opus cit. Pág. 116.

México libre, fijando los cimientos de una nueva Constitución, en donde entre otros principios, proclama la necesidad de moderar la indigencia y la opulencia, división de poderes, soberanía, la ausencia de privilegios, la abolición de la esclavitud, y de la tortura, administración tributaria más humana, etc.

Estos "Sentimientos de la Nación", (Ver Anexo 7) influyeron en la obra del Lic. Ignacio López Rayón, denominada "Elementos Constitucionales", la cual contenía 38 principios, entre los cuales proclamaba la independencia de América (pero reconociendo a Fernando VII como soberano), la soberanía popular ejercida a través de un Congreso Nacional, que colaboraría con un "Protector Nacional".

2.2.2.- El anteriormente citado Congreso de Chilpancingo, o Congreso de Anahuac, sancionó el 22 de Octubre de 1814, el "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana" o "Constitución de Apatzingán"; la cual contaba con una parte dogmática y una orgánica. Fue elaborada por hombres sin experiencia política y atravesando múltiples circunstancias adversas, fue el primer planteamiento de radicalismo liberal mexicano.

Se procuraba la protección integral de los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y sobre todo de libertad, es el objeto verdadero de los gobiernos y el fin primordial de las asociaciones políticas. En el artículo 28 de la Constitución que nos ocupa, declara que son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos en contra de algún ciudadano sin las formalidades legales requeridas; otro de los derechos que consagra, es el referido a la audiencia, que como se recuerda, nos legó la Carta Magna de 1215, dictada en Inglaterra y mencionada con antelación en el presente trabajo.

Muchos preceptos fueron influencia positiva de la obra de Marqués de Beccaria "Tratado de Delitos y Penas". A pesar de los loables principios consagrados, no se previó una "garantía" para estos derechos. Las noticias de la actividad legislativa y su culminación llegaron a oídos de Calleja hasta Mayo de 1815. Esta Constitución para muchos Criollos y españoles resultaba inaceptable.

Cuando Morelos intentó trasladarse a Michoacán con su Congreso Insurgente fue capturado, y tras ser acusado de herejía, traición y demás crímenes, fue procesado y declarado culpable, siendo ejecutado el 22 de Diciembre de 1815. Pero sus ideales fueron inspiración de sus seguidores y su lucha la continuaron otros jefes como Vicente Guerrero. (7)

.....
7.- SMITH, Bradley, "México, Arte e Historia", Ed. Tolteca, México, 1979, Pág. 210.

Durante esa época, lo que querían los criollos era una forma de gobierno propio, y así, entre ellos surge un capitán que contribuyó a la derrota de Morelos: Agustín de Iturbide, el cual era bien aceptado tanto por los españoles como por los criollos, siendo un entusiasta orador, convence a Vicente Guerrero de que lo que se necesitaba era la independencia absoluta de la Nueva España. Nace entonces el Plan de Iguala o Plan de las Tres Garantías, proclamado el 24 de Febrero de 1821, apoyado por el Ejército Trigarante el cual buscaba:

- La Independencia de España.
- Igualdad de Derechos para los Españoles y Criollos.
- Supremacía de la Religión Católica (8)

En Agosto de 1821, arriba a México, Don Juan de O'Donojú, último Virrey Hispano, el cual acepta la emancipación de la Nueva España, y junto con Iturbide, firma los Tratados de Córdoba, que elevaban a Tratado el Plan de Iguala, promulgado 6 meses antes. Entre sus artículos se señalaba la creación de una Junta Provisional Gubernativa, la cual fue instalada el 28 de Septiembre de 1821. En ella participaban Juan de O'Donojú, y toda la audiencia Virreynal, y como presidente de la misma Iturbide. En tanto que pensadores insurgentes como Don Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante no figuraron, y mucho menos Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria.

2.2.3.- Se convoca al Primer Congreso constituyente, procurando que se reunieran el 24 de Febrero de 1822,, pero el 13 de Febrero del mismo año, las cortes españolas rechazan los Tratados de Córdoba, generándose un motín, en el que la cabeza del Partido Conservador mexicano, Pio Marcha, nombra a Iturbide, Emperador de México, el cual por falta de apoyo dura menos de un año en el poder.

En febrero de 1823, se proclama el Plan de Casamata postulando la reinstalación del Congreso y la República Federal, obligando a Iturbide a renunciar a su cargo. El Congreso declara nulo el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y todos los actos del Imperio.

Se divide el territorio mexicano en Estados o Provincias independientes con sus propias leyes. (9)

El Poder Ejecutivo se integra en un Triunvirato por Guadalupe Victoria, Pedro Celestino Negrete y Nicolás Bravo, y sus suplentes Vicente Guerrero, Miguel Domínguez y mariano Michelena.

.....
8.- Opus cit. Pág. 212.

9.- MORENO, Daniel, Opus cit. Pág. 102.

Daniel Moreno, lo considera como el verdadero primer Congreso Constituyente, que sin dictar una carta política expide el siguiente decreto: "El Soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de Repúblicas federales y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la Nación. Julio 12 de 1823". (10)

El segundo Congreso Constituyente, expidió el 4 de Octubre de 1824, la "Constitución Federal", en la cual se plasmaron altas ideas liberales, tales como libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre la observancia de las leyes generales de la materia (Art. 116); se prohibía la confiscación de bienes (Art. 147), prohibía leyes retroactivas, prohibía detener sin indicio o prueba de que fuera delincuente, etc., pero no comprendió un catálogo de los derechos del hombre, pero tiene un dogmático apego al principio de igualdad, plasmado en no exigir un mínimo de propiedad o una cantidad de contribuciones al erario.

Esta Constitución copió rasgos extranjeros, que sin ser malos, no eran del todo apropiados para los problemas que aquejaban a México en aquél entonces; el aspecto indigenista, la educación de los indios y su incorporación a la Nación. Como se ha mencionado, a diferencia de la Constitución de Apatzingán, no contiene los derechos individuales en un capítulo especial.

Durante el Santanismo, se establece el Tercer Congreso Constituyente, el 4 de enero de 1835, que primero produjo las "Bases para la nueva Constitución" (23 de Octubre de 1835), y las "Siete Leyes", aprobadas el 6 de Diciembre de 1836, éstas reflejan una alta influencia europea, con un marcado principio centralista, abandonando el federalismo, plutocracia, intolerancia religiosa, etc. En su capítulo "Derechos y Obligaciones de los Habitantes de la República", que en siete fracciones se establece el primer catálogo organizado de garantías. (11) Se puede mencionar brevemente que entre esos derechos enlistados se muestra la manera en que se puede ser aprehendido o privado de la propiedad, llevando a cabo el cateo de casas y papeles, ser juzgado y sentenciado, la prohibición de impedimentos para traslado de personas y bienes a otro país y parcialmente el derecho de imprimir y circular sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas.

.....
10.- Opus cit. Pág. 108.

11.- Opus cit. Pág. 135.

Durante su vigencia fue acatada y criticada duramente, poniéndose especial énfasis en su tendencia centralista, su extravagancia, su servilismo al Supremo Poder Conservador, etc., que a su catálogo bien organizado de derechos del hombre y su mecanismo de defensa constitucional.

En 1846, el Federalismo se restaura y se integra la Comisión de Constitución, integrada por M. Otero, J. Espinosa de los Monteros, Crecencio Rejón, Joaquín Landa y Pedro Zubieta, pidiendo el reestablecimiento de la Constitución de 1824. Otero sostiene mediante voto particular la misma posición y con las Actas de Reforma (Jurada el 21 de mayo de 1847), se reestablece la Constitución del '24, pero con algunas reformas como supresión de la vicepresidencia, existencia de un voto directo, juicio de amparo, éste último fue elevado a rango Constitucional en 1847 y se convirtió en protector de los derechos humanos, pero no los reglamentó. En su artículo 4o, se establece:

"Para asegurar los Derechos del Hombre que la Constitución concede, una Ley fijará las garantías de libertad, seguridad, igualdad y propiedad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas".

En virtud de las injusticias que de tiempo atrás se venían cometiendo en México, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, crea una institución que no obstante sus limitados alcances locales, representa un importante avance en la protección de los derechos de las clases más necesitadas; bajo la inspiración del gobernador Ponciano Arriaga, en el Decreto número 18, del 5 de Marzo de 1847, se crean "Las procuradurías de los Pobres". Los Proyectos de "Ley de Garantías individuales", presentados al Senado en 1849, no fueron aprobados pero influyeron en la Constitución de 1857; que al tenor establecía: "Defenderlos de la injusticia, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen frecuentemente, ya por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos agentes públicos..." y "...mejorar la desgraciada y miserable condición de nuestro pueblo, atender a la modificación y reforma de sus costumbres y promover cuanto favorezca a su ilustración, y mejorar estas". De acuerdo al artículo segundo, debían de "ocuparse exclusivamente de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquellas se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público". (12)

.....
12.- ARRIAGA, Ponciano, "Proyecto de Ley", Presentado al Congreso del Estado el 24 de Febrero de 1867, Imprenta del Estado en Palacio a cargo de Ventura Carrillo, México, 1847.

Esta institución debía tener efectos protectores de Derechos Humanos Individuales, y aunque no logró del todo sus propósitos se puede observar la clara tendencia de protección contra corruptelas. Esta institución no fue ampliada, ni trascendió a otras legislaciones estatales.

Vinieron años de traiciones, luchas, pérdidas e injusticias como fue la firma del tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848, resultado de torpezas, como la de ordenar al General Valencia el retiro de Contreras e inmoralesidades (el asunto de los Diez Mil dólares) (13), permitiendo la fácil entrada de Scott al territorio mexicano, hasta la Capital. con ese tratado, México perdió Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada, Utah y parte de Colorado, recibiendo en cambio \$15,000,000.00 de dólares.

Santa Anna llegó más allá de los límites imaginados, fue nombrado "Alteza Serenísima", sus ayudantes, edecanes y Consejeros también recibieron títulos de nobleza. Su mayor preocupación era comprar la libertad del ejército, hecho que motivó la venta del Valle de la Mesilla, por \$10,000,000.00 de dólares. Esta traición contribuyó a su ruina y derrocamiento. Se empezaba ya a gestar la Reforma, preparándose el camino para la llegada de Comonfort, Alvarez, Juárez y otros... quiénes a través del Plan de Ayutla, del 1o de Marzo de 1854 derrocan a Santa Anna y "...se inicia formalmente en México la aparición del Estado Liberal, Burgués y de Derecho, que surge en Francia con su revolución de 1789". (14)

Como ya se mencionó, el Plan proclamado por Florencio Villarreal, que contaba con nueve artículos, junto con el Plan de Acapulco del 11 de Marzo de 1854, desconocen a Santa Anna como Presidente legítimo de México, y sale de la capital con rumbo a la Habana el 9 de Agosto de 1855.

Se comienza la verdadera incorporación de México al liberalismo, como rector del cambio socio-político, buscando la realidad del país bajo otra perspectiva.

Y aunque en su momento Santa Anna "tomó severas disposiciones como las de amenazar de muerte a quiénes poseyeran un ejemplar del Plan y no lo entregaran a la autoridad" (15), el Plan provocó la renovación del espíritu del pueblo; Santa Anna no logró frenar el empuje del movimiento provocado por el Plan, así

13.- FLORIS, Margadant Guillermo, Opus cit. Pág. 129.

14.- ARNAIZ, Amigo Aurora, "Instituciones Constitucionales Mexicanas", U.N.A.M., México, Pág. 63.

15.- Colegio de México, "Historia General de México", Ed. Harla, México, Pág. 830.

como Alfonso Noriega señala, el Plan tuvo "...un efecto mágico en toda la Nación. Viose en él, una tabla de salvación contra la ruina de la República y la gran mayoría de los mexicanos, por convicción o por conveniencia se fueron adhiriendo a sus postulados". (16)

En el interinato presidencial, queda Juan Alvarez, quien el 16 de octubre de 1855, convoca al Congreso Constituyente, el cual inicia sus labores el 18 de febrero de 1856. (17)

Durante el interinato de Juan Alvarez (que solo duró cuatro meses), se expide el 23 de noviembre de 1855, la Ley sobre la Administración de Justicia o conocida como la "Ley Juárez", considerada por los conservadores como una franca agresión a la sociedad y a la Iglesia, por su tendencia arraigadamente anticlerical y liberal. y a pesar de que su vigencia fue breve, su ímpetu renovador, su tentativa de lograr la igualdad entre los hombres ante el derecho, la supresión de fueros y privilegios, sirvieron como firme antecedente a los principios que más tarde se consagrarían en la Constitución de 1857.

Tal fue la presión y crítica desatada contra la Ley Juárez y tal la presión contra el entonces Presidente, que en medio de sublevaciones e inconformidades en Querétaro, San Luis Potosí y Puebla, y el incremento de los levantamientos armados en varias partes del país. Juan Alvarez renuncia a su cargo, nombrándose a Ignacio Comonfort en su lugar, con un gabinete integrado por liberales, entre ellos Juárez como Ministro de la Suprema Corte.

Comonfort logró reestablecer poco a poco el orden y entre muchos cambios, reemplazó el 28 de Diciembre de 1855, la Ley de imprenta, que enmudecía en la época Santanista la expresión del pueblo, y se promulga el 25 de Junio de 1856, la Ley Lerdo (de desamortización de los bienes del clero).

2.2.4.- Para el 15 de Mayo de 1856, aparece un nuevo orden legislativo, de 125 artículos llamado "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", en tanto se promulga la Constitución del '57, con inspiración en la Constitución del '24 y con disposiciones de estrecha relación con las leyes de Reforma que serían expedidas en 1859 por Juárez y la clara aceptación de principios de las Bases Orgánicas de 1843 (de época Santanista), lo que significaba un estancamiento práctico-jurídico al volver a tendencias centralistas. Tal estatuto contempla asuntos de especial interés:

-
- 16.- NORIEGA, Cantú Alfonso, "El Pensamiento Conservador y Conservadurismo Mexicano", Tomo II, UNAM, México, Pág. 383.
- 17.- SAYER, Helú Jorge, "Introducción a la Historia Constitucional de México", Ed. UNAM, México, Pág. 75.

-La obligación de los habitantes de inscribirse en el Registro Civil.

-Los extranjeros no pueden obtener beneficios eclesiásticos.

-Se pierde el Derecho a la Ciudadanía por el Estado Eclesiástico.

-Se declara la libre enseñanza y se prohíben los monopolios relativos al mismo y el ejercicio de las profesiones, etc.

Así se empieza a abrir la división entre potestades civiles y eclesiásticas.

El estatuto antes mencionado, contenía en la Sección V, llamada "Garantías Individuales" (Arts. 30 a 79):

- Libertad
- Seguridad
- Igualdad
- Propiedad
- Derechos Políticos
- Limitaciones Políticas

Su vigencia fue poco afortunada, y en algunos Estados no se publicó.

El liberalismo conforma una parte brillante de nuestra historia. Así, las luchas laborales del Congreso, iniciadas el 18 de febrero de 1856, culminan el 5 de febrero de 1857, con el documento Constitucional de éste año, en el cual se refleja la responsabilidad social, la juventud y el talento de sus creadores, que conforman un grupo de hombres eruditos que logran plasmar ideas de una "profunda transformación del espíritu popular" (18). Era una Constitución innovadora, progresista, clara y profunda.

Se hará un paréntesis respecto al Congreso Constituyente de 1856-1857, que aunque su resultado es visiblemente admirable, su organización para reunirse, sufrió innumerables inasistencias y muchas veces las reuniones tuvieron que disolverse por falta de quórum, muchos diputados mostraron su malestar al respecto, tal es el caso de José Marí Mata, que expresó atinadamente: "Falta

.....
18.- RABASA, Emilio, "La Evolución Histórica de México", Edit. Porrúa, México, Pág. 44.

por desgracia conciencia del deber... no se exige a los diputados ningún sacrificio, permanecer en el salón 10 o 12 horas y esto no es nada, cuando hay quiénes pierden su tiempo en teatros y otras diversiones, si en todo esto hay infamia, vergüenza y humillación, no es para el sistema representativo, no es para la mayoría de los diputados, sino para los pocos que faltan a su deber, para los que se fingen enfermos para ir al teatro". (19)

Mata no se alejaba mucho de la realidad, al hacer tal afirmación, ya que los tiempos no eran precisamente los propios para distracciones baratas, sino para resoluciones importantes y trascendentales.

A pesar de todo, el Congreso encabezado por Ponciano Arriaga, presentó el 5 de junio el proyecto de Constitución, marcando en sus principios una clara idea laica, expresando en su estructura un alto contenido académico... por supuesto sin la participación de los clérigos (a diferencia de la Constitución de 1824), vedando al sector eclesiástico, el desempeño de puestos públicos.

Esta Constitución en sus aspectos generales, estableció el sistema Republicano, Representativo, Federal; dividiendo los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Era una Constitución ecléctica y como apunta el maestro Rabasa: "La Constitución del '57, era apasionada y jacobina, respondía a los sentimientos de la hora, a los agravios del pasado y a los tiempos del porvenir; era imprudente y soñadora en la organización y tanto por esto, como porque destituía a la iglesia de sus funciones dentro del Estado; no podía reinar ni prevalecer sin lucha sobre el desorden" (20). Y sin embargo su vigencia fue de 60 años.

La efervescencia política, las inconformidades de los diversos sectores, provocaron que esta Constitución sufriera condenas y críticas, que más tarde provocaron la guerra de Tres años.

La lucha del clero contra la Constitución fue declarada abiertamente, el Papa le condenó y reprobó, declaró irritas y sin valor las Leyes y la Constitución. Se excomulgó a quien la jurara y la siguiera. El mexicano, entonces tenía dos caminos:

PRIMERO: El régimen y la Constitución, que buscaban la salvaguarda de la libertad, la protección de las aspiraciones

.....
 19.- ZARCO, Francisco, "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)", Colegio de México, México, Pág. 1236.
 20.- RABASA, Emilio, Op cit. Págs. 44 y 45.

personales y sociales;

SEGUNDO: Su conciencia, bajo el chantaje moral de la iglesia, aprovechándose de la ignorancia proliferada en aquellos días. La Iglesia sostenía que ultrajaba los principios de Dios, y que estaba hecha por pecadores. Pero se debe hacer notar que esta Constitución, no juzgó sobre creencias, ni se obligó a creer o no en Dios, ya que es bien sabido que el progreso del Estado no depende de creencias religiosas, sino de realidades sociales, dentro de los esquemas de justicia, seguridad y equidad.

Tal vez esta Constitución no fue la mejor, ni la más oportuna, pero tampoco era el "autor principal de los males de aquélla época", simplemente sus principios eran muy avanzados para el momento histórico, pero no eran malos, al contrario, tal vez eran soñadores, pero con un gran fondo humano, con una aspiración clara de mejoramiento social, opacado por cuestiones que se venían arrastrando desde tiempos remotos, como la sumisión y el temor a la iglesia (a quienes la manejaban y se valían de ello para lograr sus fines =no queriendo decir con ello que sean considerados como "los villanos" de la historia, pero tampoco como los héroes de la misma=), abusos por parte de las autoridades por falta de medios constitucionales de defensa, presión en el aspecto educativo, que lejos de ser bueno, fomentaba el desequilibrio en las capas de la población, no consideró justo atacar radicalmente a esta Constitución por sus principios innovadores y determinantes, lejanos de tibiezas y ambigüedades, sino verla y reconocerle sus virtudes y atinados principios, que si no pudieron ser del todo aplicados, fueron un buen inicio de cambio en nuestro país.

Muchos mostraron indiferencia ante la Constitución, otros a pesar de las presiones se mostraron fieles a sus preceptos y otros tantos, pretendían el reestablecimiento de la Constitución de 1824, al ver que sus ambiciones se truncarían con los principios constitucionales en aquél entonces vigentes.

Comonfort sostuvo tiempo después de haber dejado el poder que esa Constitución, no era precisamente lo que el país necesitaba, "su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable, el gobierno que se ligara a su suerte era un gobierno perdido. Y sin embargo yo promulgué esa Constitución, porque mi deber era promulgarla, aunque no me pareciera buena". (21) Estas fueron las palabras de Comonfort en el Manifiesto publicado en Nueva York, en 1858.

Para el presente trabajo, esta Constitución es de vital

 21.- NORIEGA, Cantú Alfonso, "El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano", Tomo II, UNAM, México, Pág. 402.

importancia, pues postula la libertad del hombre en sus diversas manifestaciones.

En el primer manifiesto de los Constituyentes a la nación expresaban: "Queda hoy cumplida la gran promesa de la regeneradora Revolución de Ayutla, de volver al país al orden constitucional. Queda satisfecha esta noble exigencia de los pueblos, tan enérgicamente expresada por ellos, cuando se alzaron para quebrantar el yugo del más ominioso despotismo... El voto del país entero clamaba por una Constitución que asegurara las garantías del Hombre, los derechos del ciudadano y el orden regular de la sociedad". (22)

La Constitución de 1857, defiende los cuatro principios liberales básicos: LIBERTAD, SEGURIDAD, IGUALDAD, Y PROPIEDAD, vigilados y garantizados por el Estado, convirtiéndose en el medio para hacerlos posibles, no para reprimirlos ni atropellarlos.

El título primero, sección primera de la Constitución, precisamente se titula "DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE", consta de 29 artículos de los cuales se mencionarán algunos a guisa de ejemplo: el artículo primero menciona el reconocimiento de los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales; y explica el maestro: "...el derecho individual era anterior al Estado y no tenía su origen en él" (23) Don Ponciano Arriaga dice respecto a este artículo que: "...no establece que las leyes se ocupen de los derechos del hombre, sino que ninguna ley puede atacar estos derechos". (24)

Desafortunadamente este certero comentario se aleja de la realidad que se vivía y se vive actualmente, pues hubo y hay leyes que lejos de ocuparse de los Derechos Humanos y protegerlos, los olvidan, por no decir que los violan constantemente, y muchas de esas violaciones quedan impunes.. aún en nuestros días.

Regresando al tema de la Constitución de 1857, prohíbe la esclavitud en todo el territorio nacional, establece la inviolabilidad de la propiedad, libertad en el trabajo y en la industria, libertad de expresión sin quebrantar la moral, la paz pública y la vida privada; la libertad de tránsito, comercio, agricultura y movimiento; establece que no habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni penas infamantes, la justicia debe ser gratuita,

.....
22.- MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México, Pág. 188.

23.- NORIEGA, Cantú Alfonso, "Naturaleza de las Garantías Individuales de la Constitución de 1917", UNAM, México, Pág. 12.

24.- ZARCO, Francisco, "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)", Colegio de México, 1989, Pág. 485.

etc... Como se puede observar, estos principios fueron tan importantes y profundos que hasta nuestros días se mantienen vigentes en la Constitución que nos rige.

Tras las elecciones presidenciales, establecidas por la Constitución del '57, Comonfort ocupa la silla presidencial y jura la Constitución, tomando posesión de su cargo el 1° de diciembre de 1857.

Las presiones provocan que Comonfort actúe de manera poco cuerda, desautoriza la Constitución del '57, queriendo formular un nuevo estatuto de gobierno, ordenando además encarcelar a varios miembros del partido liberal (entre ellos a Don Benito Juárez), con esto estalla la Guerra Civil, y Félix de Zuloaga, que era conservador, pronuncia el Plan de Tacubaya (25) o "Plan de la Religión y Fueros", en el que desconoce a Comonfort y a su Gobierno.

Comonfort reconoce nuevamente la Constitución, libera a Juárez y lucha contra los sublevados en Tacubaya (26), pero fracasa y capitula el 21 de Enero de 1858.

Los conservadores nombran a Zuloaga como Presidente, pero Juárez considera su deber asumir la Presidencia al ser el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y desde Guanajuato, hace saber a los Gobernadores que legalmente él asumiría la Presidencia, defendiendo la vigencia de la Constitución de 1857. De ahí en adelante las pugnas entre liberales y conservadores no cesaron, Guillermo Prieto salva a Juárez de ser fusilado, quién se traslada a Manzanillo, de dónde embarca para Panamá, teniendo como destino la ciudad de Veracruz, lugar donde establece la cede de su gobierno Constitucional; Santos y Miramón derrotan a Santos Degollado en la Capital. Zuloaga es sustituido por Robles Palazuela quien entrega el cargo a Miramón el cual ataca Veracruz donde Negrete que era liberal, en vez de defender Veracruz, se vuelve conservador.

2.2.5.- LAS LEYES DE REFORMA.

Juárez expide las Leyes de Reforma, 9 en total: 1) ley de Separación del Estado y la iglesia, 2) Ley de Nacionalización de los bienes Eclesiásticos, 3) Ley de Supresión de Ordenes Monásticas, 4) Ley que instituía el Registro Civil, 5) Ley de Secularización de Cementerios (todas las anteriores de 1859), 6) Ley de Libertad de Imprenta, 7) Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, 8) Ley de Instrucción Pública. (1861).

.....
25.- GONZALEZ, Blackaller y Guevara, "Síntesis de la Historia de México", Edit. Hererro, México, Pág. 334.

26.- GONZALEZ, Blackaller y Guevara, Opus cit. Pág. 344.

Las luchas continuaron, se firmaron los tratados McLaine Ocampo, Contrato de casa Jecker, Tratado Mont-Almonte, para obtener gastos de guerra por parte de ambos bandos.

El 11 de Enero de 1861, Juárez entra triunfante en la Ciudad de México, convocando a elecciones y resultando electo; su gobierno se desarrolló dentro de un ambiente de guerras, levantamientos e invasiones; los conservadores llaman a Maximiliano de Hasburgo a gobernar, pero fracasa su gobierno, terminando con su fusilamiento en el cerro de las campanas. Se reinstaura la República, Juárez vuelve a ganar las elecciones presidenciales; pasado este periodo, se vuelve al tiempo de elecciones donde compiten por el poder Juárez y Lerdo de Tejada, ganando el primero y quedando Lerdo como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; al poco tiempo, el 18 de Julio de 1872, muere Juárez y Lerdo asume la presidencia interina, convocando a elecciones, las cuales gana ocupando así la presidencia.

Pero Iglesias, Presidente de la Corte, declara fraudulentas las elecciones y el país se fracciona en 3 bandos: LERDISTAS, PORFIRISTAS, E IGLESISTAS.

Díaz, gana la batalla de Tecuac, y asume la presidencia por el "breve periodo" de 30 años, durante los cuales se mantuvieron vigentes los principios de la Constitución del '57... "LOS DERECHOS DEL HOMBRE ERAN LETRA MUERTA", los escritores que se oponían al Sistema aparecían muertos de repente, solo algunos como Filomeno Mata, lograron librarse de la muerte más no de la cárcel, y aunque la Carta Magna que regía durante el Porfiriato prohibía los títulos de nobleza, en México existieron marqueses, duquesas, etc. Así mismo, existieron las llamadas "guardias blancas" (Tribunales Especiales) y cárceles en las Haciendas... La ignorancia del pueblo (83% de la población era analfabeta) (27), el marco era propio para cometer todo tipo de abusos contra el pueblo que "no sabía ni leer, menos iban a comprender que delitos implicaban pena corporal y cuales no; el protestar contra el régimen era equivalente a traicionar a la patria"; la iglesia era propietaria (secretamente) de Haciendas, casas de alquiler, fábricas, vecindades, etc... Al principio del régimen las propiedades de la Iglesia se ponían a nombre de personas que incondicionalmente prestaban servicio a la misma, más tarde ya no se consideró necesario la utilización de presta nombres y se hizo arbitrariamente de manera abierta, aún cuando no estaba permitido; y como la anterior, se podrían enumerar una serie de violaciones a la Constitución de 1857, a los Derechos del Hombre, a la dignidad del pueblo... "NADA FACULTA MAS LOS ABUSOS, COMO EL MANTENER A LOS PUEBLOS EN LA IGNORANCIA".

.....
27.- ARREDONDO, Muñoz-Ledo Benjamín, "Historia de la Revolución Mexicana", Edit. Porrúa, México, Pág. 196.

2.2.6.- Conocido el resultado de los años de Porfiriato, era de esperarse una Revolución de la magnitud de la de 1910, pues era imposible continuar con las injusticias; los grandes pensadores de aquella época, poco a poco vislumbraban el fin del gobierno opresor y explotador del pueblo... estallan las Huelgas de Cananea y Rio Blanco; ya para 1906 existe un partido político "PARTIDO LIBERAL MEXICANO", iniciado por Camilo Arriaga, en San Luis Potosí y cuyas ideas eran formar y lograr un sistema democrático.

Tras la reelección de Díaz, Doroteo Arango "Pancho Villa" y Pascual Orozco, inician un movimiento armado, que induce a Madero a realizar un Plan que invita a participar en un movimiento armado contra la dictadura Porfirista: "El Plan de San Luis" de Octubre de 1910, desatándose así la Revolución Mexicana, que logra la abdicación de Porfirio Díaz el 7 de Junio de 1911, con un costo de cerca de un millón de vidas.

Francisco I. Madero, convoca a elecciones honradas, en las que resulta electo Presidente y como Vicepresidente Pino Suárez, esto en Octubre de 1911.

Su gobierno era visto con desconfianza; Zapata y sus colaboradores presentan el "Plan de Ayutla", buscando la entrega de la Tercera parte de los latifundios a los campesinos. Madero no tardó en preparar una Reforma Agraria, que provoca una seria rebelión. Huerta se aprovecha de la situación y a través del "Plan de la Ciudadela", firmado en la embajada norteamericana, se preve la sustitución de Madero por Huerta. Madero y Pino Suárez son detenidos y muertos "accidentalmente", Huerta provoca controversia entre Villa y Venustiano Carranza, entonces Gobernador de Coahuila; el régimen de Huerta mantuvo una época de terror, hubo un sinnúmero de asesinatos. Carranza encabezó el movimiento revolucionario contra Huerta, al que se unieron Plutarco Elias Calles, Alvaro Obregón, De la Huerta y muchos otros. Huerta escapó a Europa, dejando la presidencia a Francisco Carbajal quien también escapó. Para el 20 de Agosto de 1914, Carranza entra a la ciudad de México con su ejercito Constitucionalista y mientras, las luchas entre Pablo González, Villa y Obregón eran palpables pues cada uno de ellos se atribuía el triunfo final.

Ya con el triunfo de Carranza, el camino era propicio para la elaboración de una nueva Constitución, más la intención del Congreso era la de reformar la Constitución de 1857. (28)

Los constituyentes con precursores como el "Nigromante" (Ignacio Ramírez), con sus ideas de utilidad en las empresas, y

 28.- MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México, Pág. 240.

Ponciano Arriaga con sus pronunciamientos de la función social de la propiedad, actuarían sobre fuertes principios para la evolución y asentamiento de los Derechos Humanos.

El Constituyente de Querétaro buscaría un modo de vida acorde con la dignidad humana, buscando la satisfacción de las necesidades morales y materiales de los hombres. No emergió de un vacío ideológico sino que representaba un eslabón en la formación política del pueblo mexicano, con plena conciencia liberal, apoyada con la experiencia de un siglo apasionado, conflictivo, pero sobre todo evolutivo. Carranza buscó la creación de nuevos procedimientos para el reestablecimiento de un orden Constitucional legítimo, así mismo, pensó que formular un "Programa de Reformas sociales, era crear obstáculos al éxito político y militar, por lo que inminente era alarmar a los intereses nacionales y extranjeros, creando resistencias que entorpecieran la marcha victoriosa del ejército constitucionalista". (29) Con esto no se quiere decir que Carranza careciera de propósitos para la reforma social, pues él mismo manifestó la necesidad de resolver el problema agrario, limitación de la jornada de trabajo, pago en efectivo del trabajo, edificación de escuelas, casas de justicia, etc. Con las reformas del 14 de septiembre de 1916 al "Plan de Guadalupe" de 1913, Carranza da nacimiento al movimiento constitucionalista expresando: "... que las reformas que no tocan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y a las leyes secundarias, pueden ser reformadas y puestas en paráctica luego, sin inconveniente alguno, como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las "Leyes de Reforma" las que no vinieron a ser aprobadas o incorporadas a la Constitución, sino después de varios años de estar en plena observancia... pero no sucedería lo mismo con las reformas constitucionales, con las que se tiene por fuerza que alterar o modificar en poco o mucho la organización del gobierno de la República". (30)

Así mismo se expidió una Ley del Municipio Libre, Ley de Divorcio, Ley Agraria y Ley Obrera, ambas de 1915, reformas al Código Civil y abolición a los Tiendas de raya. (31)

La convocatoria al Congreso Constituyente se lanzó en un ambiente propicio para la opinión pública frente a los proyectos

.....
29.- PALAVICINI, Félix, "Historia de la Constitución de 1917", México, Tomo I, Pág. 12.

30.- MORENO, Daniel, Op. cit. Pag. 33

31.- MADRID, Hurtado Miguel de la, "El Congreso Constituyente de 1856-1857", Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo II, Camara de Diputados L legislatura, México, Pág. 597.

constitucionales, se lanza el 19 de septiembre de 1916 (32), señalando a la Ciudad de Querétaro como punto de reunión.

El 1 de Diciembre del mismo año, en el Teatro Iturbide, Carranza inaugura las labores del Congreso y presenta su proyecto de reformas a la Constitución, pues como ya se mencionó en párrafos anteriores, la idea del constituyente era reformar la Constitución de 1857.

Aunque los Constituyentes del '17, no lograron tal vez, igualar la erudición de los Constituyentes de 1856, sus labores se apegaron más a las inquietudes y peticiones populares, su conciencia y entusiasmo social; marcan la huella definitiva de este constituyente cuyos resultados fueron sustanciales y flexibles.

2.2.7.- Entrando en la materia de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la Constitución de 1917, encontramos que se reconocen en el capítulo primero, del Título primero que se denomina "DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", omitiendo enunciar su fuente, es decir "LOS DERECHOS DEL HOMBRE", pero no por eso desconociéndolos. Para poder explicar claramente esta aseveración, me remitiré a los escritos de José María Lozano, que respecto a la Constitución de 1857 establece que: "...la sección primera no designa los derechos del hombre, sino las garantías que la misma Constitución acuerda para hacer efectivos aquellos. La Constitución establece las garantías para el libre ejercicio de los Derechos del Hombre".(33) A pesar de que la cita no se refiere a la Constitución de 1917, resulta adecuada su redacción para entender el fin del constituyente del '17. Y para confirmar lo anterior, basta comparar los principios de la Carta Magna de 1857 con los de la de 1917.

José N. Macías, manifestó: "Las Constituciones no necesitan declarar cuales son los derechos, necesitan garantizar de la manera más completa y absoluta todas las manifestaciones de libertad. Por eso, deben otorgarse garantías constitucionales. (34)

El licenciado José Diego Fernández, en sesión de 22 de Marzo de 1916, presentó un anteproyecto de reformas y adiciones a los artículos de la Constitución de 1857, que se lee: "El pueblo mejicano, reconoce que los derechos del hombre, son la base y objeto de las instituciones sociales, en consecuencia declara que, todas las Leyes y todas las autoridades del país deben

32.- Opus cit. Pág. 598.
33.- CARPIZO, McGregor Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Ed. Porrúa, México, Pág. 153.
34.- "Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1856-1857", Tomo I, México, 1960.

respetar y sostener todas las garantías que otorga la presente Constitución". Y Fernando de Lizardi dice al respecto: "...las garantías individuales que otorga la Constitución, no se refieren exclusivamente al derecho del hombre, sino también a algunos derechos que no son propiamente naturales del hombre "(35) Propone cambiar la expresión de "DERECHOS DEL HOMBRE" por la de "DERECHOS INDIVIDUALES", por ejemplo, y tras varias discusiones se acordó por unanimidad lo siguiente:

- I.- La palabra "reconoce" se sustituyó por "PROCLAMA"
- II.- La palabra "sociales" se sustituyó por "NACIONALES"
- III.- La palabra "declara" se sustituyó por "ORDENA"
- IV. Las palabras "deben respetar y sostener" se sustituyeron por "RESPETEN Y SOSTENGAN"
- V.- Se toman por sinónimos (tras largas discusiones entre Fernández, Lizardi y Moreno) las palabras "DERECHOS Y GARANTIAS".

Quedando redactado de la siguiente manera:

Art 1o: "El Pueblo Mexicano PROCLAMA que los DERECHOS individuales, consignados en esta Constitución son la base y objeto de las instituciones NACIONALES, en consecuencia ORDENA: que todas las leyes y autoridades del país RESPETEN Y SOSTENGAN las GARANTIAS, llamadas también DERECHOS INDIVIDUALES, que otorga la presente constitución, con excepción de las que estén constitucionalmente suspensas". (36)

Luis Díaz Muller (37) establece que la GARANTIA CONSTITUCIONAL es el instrumento legal que sirve para la protección de los derechos humanos en los ordenamientos de Derecho Positivo, resultando limitativas, pues regulan la conducta del hombre o de un conjunto de individuos dentro de un Estado.

En cambio los derechos humanos son principios o ideas universalmente reconocidas o aceptadas que no se encasillan en un territorio o Estado.

A este respecto apuntaremos las ideas del Dr. Carpizo, quién sostiene que los derechos humanos son, por su naturaleza intrínseca, derechos y obligaciones, no pudiendo ser aceptadas nítidamente. Y que los derechos humanos son: "el estandarte primordial de la felicidad humana. Y todo hombre debe estar

.....
35.- CARPIZO, McGregor Jorge, Opus cit, Pág. 154.

36.- "Proyecto de Reformas Constitucionales de la Secretaría de Justicia de 1916", Los Derechos del Pueblo Mexicano.

37.- DIAZ, Muller Luis, "Manual de Derechos Humanos", Colección Manuales, C.N.D.H., México, 191/3, Pág. 45.

decidido a luchar por la plena realización de cada uno de estos derechos, otorgados constitucionalmente como garantías". (38)

Como corolario de lo anterior, se apuntan las atinadas palabras del Dr. Carpizo, sin más ahondamiento sobre el tema: "...mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías que son en su medida, son ideas individualizadas y concretas." (39)

Para terminar este capítulo, resta señalar los derechos protegidos por las garantías individuales, contenidas, como es bien sabido, en los primeros 29 artículos Constitucionales, y en otros fuera de la sección primera.

.....
38.- CARPIZO, McGregor Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Ed. Porrúa, México, Pág. 162.

39.- CARPIZO, McGregor Jorge, Opus cit. Pág. 154.

C A P I T U L O T E R C E R O .

BREVE ESTUDIO DEL OMBUDSMAN SUECO.

3.1.- ¿QUE ES EL OMBUDSMAN?

Antes que nada, se debe conocer el significado de la palabra OMBUDSMAN, la cual es de origen sueco y quiere decir REPRESENTANTE.

Cabe mencionar que el término OMBUDSMAN ha sido muy utilizado en México, incluso de manera indiscriminada para referirse a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual es completamente indebido pues si bien es cierto que nuestra Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene grandes similitudes con el OMBUDSMAN sueco, también lo es que presenta enormes diferencias como a continuación se observará a lo largo del presente capítulo.

A continuación, se enunciarán algunas de las acepciones que algunos autores tienen para el vocablo sueco OMBUDSMAN:

3.1.1.- ANTONIO CARRILLO FLORES, lo explica desde el punto de vista de la actividad que realiza el funcionario diciendo: "Funcionario con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar las autoridades, particularmente las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa y humana". (1)

3.1.2.- JOHN MOORE, entre otros autores, enumera las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor: "Es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas". (2)

3.1.3.- WALTER GEELHORN, enlista sus atributos como Institución: "Todos los Ombudsmen son instrumentos de legislatura pero funcionan independientemente de ella, sin ningún vínculo con el Ejecutivo y solo con la responsabilidad más general ante el Parlamento. Los Ombudsmen tienen prácticamente el acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia. Ellos tienen un gran cuidado de que sus resoluciones sean aceptadas tanto por autoridades como por gobernados.

-
- 1.- CARRILLO, Flores Antonio, "La Constitución, La Suprema Corte de Justicia y los Derechos Humanos", Ed. Porrúa, México, Pág. 254.
 - 2.- VENEGAS, Alvarez Sonia, "Origen y Devenir del Ombudsman", UNAM, México, Pág. 39.

3.1.4.- La American Bar Association señala los atributos de los Ombudsmen:

- 1.- Estar Legalmente Establecidos.
- 2.- Funcionalmente Autónomos.
- 3.- Ser Externos a la Administración Pública.
- 4.- Operacionalmente independientes a los Poderes Estatales.
- 5.- Especialistas.
- 6.- Accesibles.
- 7.- Imparciales.
- 8.- Protectores Públicos, no necesariamente en contra de la Administración Pública. (3)

3.1.5.- Encontramos también al maestro HECTOR FIX ZAMUDIO, quien logra dar una concepción más depurada del Ombudsman: "... ha recibido muy diversos nombres en las legislaciones que la han regulado, tales como Comisario Parlamentario, Médiateur, Abogado Popular, Defensor del Pueblo, Promotor de Justicia, Procurador de los Derechos Humanos, etcétera...". Aunque como también señala, existen legislaciones como la de Australia, Canadá, etc., que utilizan el vocablo Ombudsman.

Según Fix Zamudio, se puede describir como: "El Organismo Autónomo, cuyo titular es designado por el Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos, con la función especial de fiscalizar la Actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones para que si se considera que se han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las Leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos". (4)

3.1.6.- La International Bar Association, también define claramente lo que es el Ombudsman: "Es un agro previsto en la Constitución o por la legislatura o Parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la Legislatura o Parlamento, cuya labor consiste en recibir quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la Administración Pública o bien que actúen por moción propia, y

3.- VENEGAS, Alvarez Sonia, Opus cit. Pág. 40

4.- FIX, Zamudio Héctor, "Protección Jurídica de los Derechos Humanos", Colección Manuales, 1991/5, CNDH, México, Pág. 218.

que tienen poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes". (5)

Como se puede observar, se trata de una persona (funcionario o Servidor Público), que actúa por cuenta de otra, sin tener interés personal en el asunto en que interviene; tal funcionario depende de una Institución responsable de velar por la reparación de los derechos violentados a los particulares, a través de recomendaciones sin carácter coercitivo.

3.2.- CREACION DEL OMBUDSMAN.

3.2.1.- En este punto es necesario volver a retomar la historia, pero ahora dirigiendo la atención a Suecia, y ubicándonos en los finales del siglo XVI; en tal época, el Rey nombraba un funcionario que vigilaba a los fiscales públicos, y actuaba en nombre del Rey como fiscal principal, a tal funcionario se le conocía como Prébote de la Corona. En 1713 fue creado el Ombudsman del Rey, por órdenes del Rey Carlos XII. Este Ombudsman no tenía ningún poder político, simplemente debía garantizar que las leyes y estatutos del reino se cumplieran, en caso de que algún funcionario infringiera la Ley o estatuto, el Ombudsman lo enjuiciaba.

Actualmente este organismo es conocido como Ministro de Justicia (Justite Kansler). En 1715, Carlos XII emitió una orden de Cancillería, creando el cargo de Procurador Supremo, supervisor de la Legalidad, el cual vigilaba que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de las leyes. En 1719, una nueva orden de Cancillería le cambia el nombre por el de Canciller de Justicia, conservando sus mismas funciones.

3.2.2.- En 1720, se expide la Constitución de Suecia, y durante 53 años sufrió inestabilidad política, luchas de partidos, etc., a este periodo se le conoce como el periodo de libertad, esta Constitución otorgaba supremacía al Parlamento por encima del Rey y su Consejo, todas las decisiones las tomaba el Parlamento, teniendo el Rey dos votos únicamente, así el Parlamento tenía dentro de sus atribuciones la designación del Canciller de Justicia, de 1766 y hasta 1772. (6)

Más tarde, Gustavo III, quien gobernó de 1771 a 1797, procuró reformas constitucionales para que las facultades del Rey estuvieran sobre las del Parlamento, siendo apoyado por el ejército y el pueblo.

.....
5.- EKLUNDH, Claes, "Experiencia del Ombudsman Sueco en la Actualidad", Ponencia, México, C. Universitaria, Noviembre, 1991.

6.- Opus cit.

En 1787, los Turcos y los Rusos entraron en guerra, Gustavo III apoyaba a los Turcos, pero debido a las presiones de Inglaterra y Prusia, así como la intervención de Dinamarca, regresó a Suecia, y en 1789 en una reunión parlamentaria, presentó un acta de Unión y Seguridad, buscando con ella asegurar su poder en su país; en tal acta establecía importantes innovaciones:

Por ejemplo, el Rey adquiría plenos poderes sobre la administración del Estado; podía nombrar a los funcionarios; el Canciller de Justicia volvía a ser el funcionario de confianza del Rey y del Consejo, sirviendo como asesor y volviéndose como el Ministro de Justicia. El Parlamento perdió la facultad de presentar iniciativas, etc, así comienza el periodo de "Autocracia Gustaviana". Una conspiración acabó con la vida de Gustavo III y ascendió al poder su hijo Gustavo Adolfo IV, quien gobernó hasta 1809, cuando surgió una nueva revolución provocada por la inconformidad de funcionarios, militares e ideólogos, de que Gustavo Adolfo IV era incapaz de gobernar, tras haber sufrido una derrota con Napoleón, Rusia y Dinamarca, haciendo que los suecos salieran del territorio finés, tras la firma de Tratado de Tilst.

En esta época, el país se encontraba exhausto por la guerra y las malas cosechas. La antigua Constitución es sustituida por una nueva, basada en la teoría de la distribución del poder de Montesquieu: El Rey y su Consejo (poder ejecutivo); Parlamento y Tribunales.

Esta Constitución fue conformada por: El Acta de Libertad de Prensa, Acta del Parlamento, Acta de Sucesión y Regerinsform. Nace una nueva figura jurídica Justite Ombudsman en su artículo 96°.

3.2.3.- Artículo 96°.: "El Parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (Justite Ombudsman) del Parlamento, encargado según las instrucciones que éste dará, de controlar la observancia de las leyes por tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad. Estará sujeto en todo caso a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos prescribe para los acusadores públicos". Su deber consistía en supervisar, en su carácter de representante del Riksag, la observancia de las leyes y los estatutos por parte de los funcionarios públicos y jueces; protegiendo los derechos de los ciudadanos.

El Ombusman del Rey, actuaba a nombre de éste, y el Ombudsman Parlamentario cuidaba los intereses de los ciudadanos.

Como se ve, el ombudsman es un representante del pueblo desligado del gobierno, aún que al parlamento le deba rendir sus informes y sea quien lo elija, es un órgano independiente. Obedece tan solo a las Leyes. La carga excesiva del Justite Ombudsman provocó que se creara un Ombudsman Militar, designado en 1915, y que duró hasta 1968. Cuando los cargos se fusionaron, constituyendo un organismo con 3 Ombudsman. En 1976 se reorganizó la figura del Ombudsman bajo el título de Ombudsman Presidente Parlamentario (Chefs Justite Ombudsman). (7)

Durante más de cien años, el ombudsman fue una institución exclusivamente sueca; aunque Finlandia conservó el cargo de canciller de Justicia, siendo "Gran Ducado de Finlandia" anexo al Imperio Ruso. En 1919, siendo Finlandia un Estado soberano e independiente, en su nueva Constitución reestablece el cargo y además instaura el Ombudsman con las características suecas.

3.3.- CARACTERISTICAS DEL OMBUDSMAN.

Respecto a este punto, y siendo la figura del Ombudsman creada con estructura y fundamento definidos, se analizarán sus características tomando como base la información contenida en el libro de Sonia Venegas Alvarez. (8)

3.3.1.- Su característica más importante es la de su INDEPENDENCIA con respecto a los poderes Estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Aunque el Parlamento o Poder Legislativo, es el encargado de establecer sus directrices, no significa que tenga la capacidad de interferir en sus resoluciones.

Esta independencia se refiere a que sus decisiones son propias, así como sus investigaciones y prácticas. Tal independencia se debe asegurar a través de disposiciones jurídicas.

3.3.2.- Los ordenamientos jurídicos a los que se hizo referencia, deben otorgar a su vez facultades discrecionales a la institución del Ombudsman para su organización interna, buscando que sea lo más eficaz posible, es decir, tiene AUTONOMIA.

Generalmente son oficinas con pocos empleados, lo que provoca una humanización en el servicio brindado al particular que presenta sus quejas; evitando así las relaciones impersonales.

3.3.3.- Existen dos sistemas de acceso a los Ombudsman:

.....
7.- EKLUNDH, Claes, Opus cit.

8.- EKLUNDH, Claes, Opus cit.

I. EL ACCESO INDIRECTO, que consiste en el hecho de que la queja se presenta a través de un intermediario, aquí el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes. Generalmente este tipo de acceso, se presenta en países con altos índices poblacionales (Francia y Gran Bretaña) y ello provoca una mayor demanda pero un menor servicio.

II. EL ACCESO DIRECTO, en el que el individuo forma parte de sus propios asuntos. De acuerdo con el Doctor Nebenzhal, la autoridad del Ombudsman debe hacerse fácilmente accesible, para que cualquier interesado pueda solicitar sus servicios.

Se ha buscado que las formalidades de las quejas sean mínimas, a fin de facilitar aún más el acceso al servicio, y asegurar también el acceso para aquellos que se encuentran privados de su libertad física.

Las legislaciones prevén que las quejas sean presentadas por escrito al Ombudsman, sea por correo o personalmente, aunque también hay legislaciones como la de Montreal, Hawaii, etc., que prevén la presentación oral o por vía telefónica, en este último caso, cualquier interesado lo puede hacer, enviando posteriormente la documentación que le requiera su asistente, y aún cuando no se reciba la documentación, el Protector público, debe dar curso a las investigaciones pertinentes.

En muchas legislaciones, se establece que se deben agotar todos los recursos legales antes de acudir al Ombudsman, aunque esto resulta innecesario, ya que sus resoluciones ni tienen efectos suspensivos, ni de carácter imperativo, siendo que si se acude a esta institución se puede ahorrar trabajo e implicaciones con otras vías administrativas.

3.3.4.- los Ombudsmen pueden tener acceso a todo tipo de información, para facilitar el ejercicio de sus funciones (exigir información, registros, etc., a servidores públicos) dentro de la esfera competencial de cada servidor público; pudiendo exigir información a cualquier persona que considere apropiada para ayudar a la investigación, revisar archivos, etc. Las autoridades colaboran espontáneamente con el Ombudsman, facilitando la información que se requiera. Se han llegado a celebrar acuerdos de colaboración entre autoridades y la Institución. En caso de que haya autoridades que se rehusen a brindar la información, el Ombudsman puede recurrir a los tribunales para que éstos la requieran imperativamente.

En cuanto a los asuntos, sobre los cuales se debe guardar secreto (Defensa Nacional, Seguridad del País, Política Internacional, etc.) el Ombudsman no podrá exigir por ningún medio el acceso a esa información.

Lo último anterior, se debe aplicar también al secreto industrial o de comercio, y el Ombudsman debe guardar el secreto profesional sobre la información que recibe, aún después de terminado el cargo.

3.3.5.- Una vez realizadas las investigaciones necesarias, el Ombudsman emite su resolución, la cual carece de "potestad coercitiva directa", y en cambio, tiene carácter de urgencia, advertencia, recordatorio, crítica, amonestación u opinión. en pocas palabras las decisiones, no tienen carácter vinculatorio para sus destinatarios. No se debe pensar con lo anterior que no tienen efectividad sus resoluciones, por el contrario, si una autoridad no acata la resolución, o no enmienda su actitud, el Ombudsman, en su caso, puede denunciar ante las autoridades penales a un funcionario, si existen indicios delictivos, interponer el recurso de amparo o denunciar ante las autoridades administrativas de algún funcionario que haya cometido alguna infracción disciplinaria.

Con respecto al carácter de las resoluciones, se señalará brevemente el sentido de cada una de ellas.

-LA SUGERENCIA, en Suecia es una recomendación de carácter legislativo, con el fin de remediar los defectos en algún acto, y si se encuentran razones para proponer reformas legislativas, presenta un informe sobre el tema al parlamento.

-LAS RECOMENDACIONES, denominando así a las resoluciones emitidas con mayor frecuencia por el Ombudsman, aunque esto varía de país a país.

-LOS RECORDATORIOS, son resoluciones más frecuentes del Ombudsman Sueco, y buscan persuadir al funcionario a que rectifique algún caso tratado inadecuadamente por él mismo. Por lo general van seguidos de una advertencia, que consiste en que en caso de reincidencia se puede convertir en acusación penal en contra del funcionario reincidente.

LA OPINION, es utilizada por el Ombudsman para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva, en virtud de su flexibilidad.

-LAS CRITICAS, resultan eficaces cuando las quejas se interponen contra el ejercicio de facultades discrecionales del funcionario.

3.3.6.- La autoridad del Ombudsman, consiste en una autoridad moral y social de quien ocupa el cargo, es decir, que las resoluciones emitidas tienen prestigio por el órgano que las emite, en otras palabras, un jurista de especial integridad para inducir a autoridades, órganos administrativos y personas

privadas a aceptar su opinión. Debiendo ser el ombudsman absolutamente imparcial, al margen de actividades políticas, actuando de manera autónoma, fuera de cualquier presión.

3.3.7.- Como toda Institución social, para que sea conocida por el pueblo, son necesarias las campañas publicitarias a través de los medios de comunicación masivos (televisión, radio, prensa, carteles, etc.), entrevistas, reportajes, etc., además de que la publicidad debe cumplir con la labor social del Ombudsman.

3.3.8.- El trabajo desempeñado por el Ombudsman debe ser difundido, para que su autoridad se refuerze y refleje. La mayoría de las legislaciones, obligan a los Ombudsmen a presentar informes anuales de sus actividades, con las formalidades propias que se les exigen, las cuales varían de acuerdo a las peculiaridades jurídicas de cada país. Estos informes, constituyen a su vez un arma de presión para los funcionarios, que para evitar verse desprestigiados en dichos informes, prefieren tomar en cuenta las resoluciones tomadas por la Institución.

3.3.9.- En cuanto al ámbito de competencia, se observa que hay competencia general (la que se ocupa de todo tipo de quejas tanto administrativas como de derechos humanos) y la competencia especial (solo se reciben determinados tipos de quejas: salud, sobre las prisiones, escuelas, etc.).

3.3.10.- El Procedimiento ante el Ombudsman puede iniciarse de varias maneras, a saber:

-DE OFICIO, es decir, que además de atender quejas presentadas, tienen la facultad de iniciar un procedimiento de investigación por cuenta propia.

-POR PARTE AGRAVIADA, cuando sólo pueden actuar a partir de la presentación de la queja por parte del quejoso.

3.3.11.- Las inspecciones las pueden realizar con recursos propios tales como los instrumentos humanos como materiales, o bien con recursos ajenos, contando con auxiliares eventuales o con equipo compartido.

3.3.12.- Su status puede ser cuasijudicial, cuando su status es equiparable a los funcionarios del Poder Judicial; o quasiejecutiva, cuando su situación jurídica equivale a la de altos funcionarios del Poder Ejecutivo (Ministros).

3.3.13.- Aunque se ha mencionado la imparcialidad de las resoluciones y actuaciones del Ombudsman, no resulta imprudente recalcar tal característica en este momento, así pues, tanto las actuaciones como las resoluciones que emita el Ombudsman deben

ser imparciales, apegadas únicamente a salvaguardar los derechos violados o desprotegidos de los agraviados.

3.4.- FUNCIONAMIENTO DEL OMBUDSMAN.

En este tema se estudiará el funcionamiento del Ombudsman sueco, no queriendo compararlo con los demás Ombudsman existentes, debido a que todos los demás se derivan del mencionado, presentando en algunos casos variaciones de tipo técnico, más no esencial. Para este estudio se tomará como base la Ley de Instrucción para los Ombudsmen Parlamentarios; sin hacer un análisis exhaustivo del tema, pero haciendo referencia a los puntos que más nos pueden interesar para el desarrollo del mismo.

Así pues, encontramos en la parte de deberes el de supervisar la observancia de las leyes y reglamentos, esto por parte de aquellos que ejercen la actividad pública, así como el debido cumplimiento de sus funciones.

Tal función, como es de imaginarse, la ejerce sobre las autoridades de gobiernos locales y centrales, funcionarios y sus empleados y demás, personas que ejerzan funciones de autoridad pública.

Busca que en los procesos de administración pública, no sean infringidas las libertades de los ciudadanos, derechos fundamentales y vigilar que se realicen con imparcialidad y objetividad.

También tienen capacidad para solucionar ineficiencias en la legislación, fundamentando sus razones para promover a una enmienda o que el Estado tome alguna medida, a través de un informe presentado al Parlamento.

Puede realizar inspecciones, investigaciones o cualquier actividad que considere pertinente para poder examinar las reclamaciones recibidas.

El Ombudsman interviene en el asunto, cuando emite una resolución, sobre si la medida tomada por el funcionario o autoridad contraviene o no la Ley o reglamento, o si constituye alguna falta o impropiedad en cualquier otro aspecto. Puede dar también una declaración sobre la uniformidad y la apropiada aplicación de una legislación.

Puede incriminar a un funcionario que haya cometido algún delito, que implique que tenga que apartarse de sus funciones u obligaciones que le incumben en sus deberes oficiales u comisiones. (El procedimiento lo reglamenta el Código de Procedimiento Judicial).

Si la falta amerita alguna medida disciplinaria en contra del funcionario, el Ombudsman lo hará saber a la autoridad que tenga la facultad de imponer tal medida.

Lo anterior se aplica también al caso en que tenga que ser suspendido de sus funciones por un acto delictivo, o repetida negligencia. Cabe la posibilidad de que el funcionario acusado recurra ante una corte, el Ombudsman es su contraparte en la disputa.

Para proseguir un juicio en contra de un miembro de la Suprema Corte de Justicia o de la Suprema Corte Administrativa, el Ombudsman debe apegarse al "Instrument Government", llevando a cabo un juicio ya instaurado por el Comité Constitucional, para el caso.

Los Ombudsman deben rendir un informe anual a más tardar el 15 de Octubre, resumiendo las medidas tomadas y las actividades globales.

Tocando un poco las cuestiones técnicas, las reclamaciones se deben hacer por escrito, acompañando a este escrito de queja los documentos necesarios en su caso para poder iniciar una investigación, anotando el nombre del funcionario, el del quejoso, la medida reclamada, dirección del quejoso, etc..

Las personas privadas de su libertad también tienen acceso al Ombudsman, teniendo éste la obligación de formular un escrito informándole que su queja ha sido recibida.

Si alguna autoridad distinta al Ombudsman tiene competencia para conocer del caso e investigar adecuadamente, el Ombudsman le puede remitir la queja para su trámite. Y solamente se le hace llegar una queja al Canciller de Justicia cuando se llega a un acuerdo con él.

El Ombudsman tiene la obligación de informar a los quejosos si su reclamación será investigada, desestimada, eliminada de la lista o turnada a otra autoridad.

No debe investigar circunstancias que hubieren ocurrido con dos años de anterioridad al caso, a menos que sea necesario.

Si el Ombudsman en sus investigaciones, pide información a algún funcionario, y éste se rehusa a proporcionarla, el Ombudsman tiene la capacidad de imponerle una multa por rebeldía.

El Ombudsman puede comisionar a otra persona u órgano a proseguir con el juicio sobre el cual haya decidido, pero no en el caso de la Suprema Corte de Justicia o de la Suprema Corte Administrativa.

El Ombudsman proporciona justicia tanto en materia procedimental como en materia sustantiva, tiene un campo de intervención más extenso que el de un Juez, ya que no solo vigila la correcta aplicación de la Ley al caso concreto, sino que examina las prácticas administrativas, cuestiones de discrecionalidad y de oportunidad, y de igual manera sus recomendaciones no solo son específicas a un asunto sino que son hechas de manera general.

Aunque sus resoluciones no sean favorables a los intereses del administrado, su intervención garantiza el procedimiento llevado a cabo, la aplicación de la Ley, la actividad del funcionario, las decisiones tomadas, etc., determinando si tienen verdaderas bases legales y son por lo tanto justas.

Busca resolver cuestiones administrativas de manera más sencilla, recibiendo quejas sobre abusos, negligencias, retrasos, etc., buscando el resarcimiento de los derechos violados.

Actualmente las obligaciones fiscalizadas se distribuyen entre los 4 Ombudsmen:

-El Ombudsman jefe, supervisa a los Tribunales, a los Fiscales Públicos y a la Policía.

-Un Ombudsman supervisa el bienestar social y el seguro obligatorio de enfermedad.

-Otro Ombudsman supervisa a las fuerzas armadas, el mercado laboral de trabajo, las previsiones de trabajo, parte del Gobierno Local, las Comunicaciones, la educación pública, la cultura, la iglesia de Suecia y la Protección ambiental.

El último Ombudsman supervisa la administración de Prisiones, la ejecución de sentencias en casos civiles, la tributación y la inmigración.

En su actuar los 4 Ombudsmen son auxiliados por un personal de alrededor de 50 personas (25 abogados, secretarías, registradores y personal de administración) para un mejor desarrollo de sus funciones de trabajo. (9)

C A P I T U L O C U A R T O

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

4.1.- ANTECEDENTE INMEDIATO.

En este cuarto capítulo, se estudiará a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es un Organismo que ha cobrado una gran importancia por la labor realizada en los últimos años.

Pero antes de entrar en materia, es preciso mencionar a su antecedente inmediato, es decir, la DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS, creada el 13 de Febrero de 1989, de acuerdo con la encomienda social asignada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Gobernación; consistente en "Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente, en lo referente a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento" (1). Esta Dirección General de Derechos Humanos dependía de la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos de la misma Secretaría.

Su finalidad era actuar como una instancia del Gobierno que protegiera y atendiera las demandas de los individuos y grupos sociales más expuestos, "...fortalecer la unidad nacional y satisfacer los afanes de justicia y libertad para proteger y promover los derechos humanos", asegurando el pleno respeto de éstos.

Su marco legal era el siguiente:

=Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo Primero, "De las Garantías Individuales".

=Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

=Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación.

=Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El artículo 15° del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, establecía sus atribuciones en sus nueve fracciones, que en términos generales, buscaba la planeación y programación coordinada para la protección de los derechos humanos.

Contaba con cuatro direcciones: LA DIRECCION GENERAL, DIRECCION DE CONSULTORIA, DIRECCION DE ATENCION Y ORIENTACION Y DIRECCION DE CAPACITACION; cada una de estas direcciones contaba con subdirecciones y departamentos para el desarrollo de sus actividades.

.....
1.- "Decreto de Creación de la Dirección General de Derechos Humanos", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1989.

4.2.- ¿QUE SON LOS DERECHOS HUMANOS?

Los derechos humanos, los podemos entender como los derechos del hombre... derechos de la persona humana... derechos fundamentales del hombre... claro, con estas aseveraciones no avanzamos nada, no explicamos nada, pero ya atribuimos al sujeto, eso que denominamos "DERECHOS".

Estos derechos son propios del hombre, son fundamentales e inherentes a su naturaleza.

De acuerdo con Antonio Truyol, decir que hay "derechos humanos" o "derechos del hombre" en el contexto histórico espiritual, que es el nuestro, equivale a afirmar que el hombre posee derechos fundamentales, por el simple hecho de ser hombre, por su propia naturaleza, por su propia dignidad, que le son inherentes; que lejos de nacer de la concesión de la sociedad política, han de ser por ésta, consagrados y garantizados. (2)

Por otro lado, podemos entender que los derechos humanos, no solo se hacen valer frente al Estado, sino que son erga omnes; pero el Estado los protege, reconoce y asegura a través de garantías.

Son derechos subjetivos, no entendiendo el subjetivismo opuesto al derecho objetivo; sino como algo propio del hombre, pero no por eso es esencial que por el hecho de tenerlos, cuente con una vía coactiva para defenderlos... que esa vía sea necesaria para su efectividad, es otra cosa, es como ya se dijo una "GARANTIA" o "SEGURIDAD", otorgada por el Estado. Estas Garantías resultan siempre necesarias; pues como apunta Bidart Campos "para la eficacia o efectividad de los derechos humanos, hacen falta vías tutelares". (3)

Así pues, podemos resumir que los derechos humanos "son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano", y que el Estado está obligado a respetar, proteger y defender.

"El Estado es quien los reconoce y quien los consagra en la Constitución, y es entonces cuando éstos se convierten en derechos que nosotros podemos oponer al Estado". (4)

Cabe hacer mención que estudiosos de los derechos humanos, han dividido esta temática en tres tiempos o tres generaciones.

-
- 2.- TRUYOL Y SERRA, "Estudio Preliminar a los Derechos Humanos, Madrid, España, Pág. 11.
 - 3.- BIDART Campos, Germán, "Teoría General de los Derechos Humanos", TIJUNAM, Serie G, México, 1990.
 - 4.- Opus cit. Pág. 98.

4.3.-GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS.

-PRIMERA GENERACION:

Esta se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 (cfr. Anexo 4), donde se proclamó "una declaración solemne de los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre". Y también a la declaración del Estado de Virginia de 1776 (cfr. Anexo 3).

Los "clásicos derechos civiles o individuales y políticos o del ciudadano, =que integran la primera generación de derechos humanos=, recibieron consagración constitucional a partir del último cuarto del siglo XVIII"(5). A estos derechos también se les conoce como derechos de libertad, e implican por lo general un deber de abstención por parte del Estado. Así surge la concepción moderna de los derechos humanos, y "muchos países adoptan en sus Constituciones el rubro de garantías individuales.

-SEGUNDA GENERACION:

La Segunda Generación de derechos humanos, son los derechos económicos y sociales, también conocidos como derechos de igualdad e implican " un deber de prestaciones positivas, tendientes a la satisfacción de necesidades básicas de todo ser humano, este deber corresponde tanto al Estado, como a otros grupos, asociaciones o instituciones con responsabilidad social". Estos derechos, han sido incorporados a los textos constitucionales desde la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917; y Weimar en 1919. Como menciona Ortiz Monasterio, "Las revoluciones y movimientos sociales, dieron lugar a los derechos humanos de la segunda generación".(6)

-TERCERA GENERACION:

La Tercera Generación de derechos humanos, son los derechos que apenas se comienzan a cristalizar en las normas jurídicas; también se les conoce como derechos de Solidaridad. Son entre otros: "el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, el derecho a ser diferente, etc. Requieren para su efectiva realización, de la concertación de esfuerzos de todas las fuerzas sociales, es decir de los individuos.

Independientemente de que se les clasifique en generaciones, no se debe olvidar que los derechos del hombre son un todo

5. Opus cit. Pág. 113

6. ORTIZ, Monasterio, Luis, Conferencia de Prensa, 9 de agosto de 1991.

integral, indivisible e interdependiente.

El Dr. Jorge Carpizo sostiene que "los verdaderos derechos humanos, son aquellos cuya reivindicación y protección puede lograrse por vía jurídica". Actualmente son muchos los recursos no judiciales a través de los cuales "se intenta y logra alcanzar la protección efectiva de los derechos humanos" (7).

4.4.- MEDIOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En nuestro país, los medios de defensa de los derechos humanos son tanto judiciales como extrajudiciales, así se hará mención de que el concepto de defensa de los derechos humanos, desde hace siglo y medio se han venido realizando a través del JUICIO DE AMPARO, que ha sido una institución que exitosamente ha actuado, logrando paralizar los abusos del poder, anulando comportamientos por parte de las autoridades que resulten contrarios a la Constitución. Los artículos 103 y 107 constitucionales establecen que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, siempre y cuando no constituyan sentencias definitivas (AMPARO INDIRECTO), se tramita ante juzgados de Distrito y cuenta con dos instancias; la primera ante el propio Juzgado de Distrito y la segunda ante la Suprema Corte o ante Tribunales Colegiados de Circuito, y en el caso de sentencias definitivas (AMPARO DIRECTO), que es uninstitucional, en él se pueden hacer valer violaciones en el procedimiento y violaciones en el fondo de las sentencias, se tramitan ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con la distribución especial de la competencia. Dentro de este Juicio de Amparo, existe una medida cautelar, que suspende la ejecución material del acto reclamado, y sus consecuencias jurídicas, preservando la materia que, en caso de concederse el amparo, permita ejecutar la sentencia correspondiente.

Para efectos del presente trabajo, no es preciso detallar más sobre el Juicio de Amparo, simplemente se hace mención al mismo, por su importancia y la efectividad de sus fines.

Por otra parte encontramos el artículo 97 Constitucional, párrafos tercero y cuarto, un Ombudsman Judicial, señalando la posibilidad que la Suprema Corte de Justicia, nombre Comisionados especiales, a petición de parte interesada o de oficio, para indagar la violación de garantías individuales o la violación al voto público, esto último, en caso de que la Suprema Corte de Justicia, pueda poner en duda la legalidad de todo proceso de

7-. CARPIZO McGregor, Jorge, "¿Qué es la Comisión de Derechos Humanos?", Colección Manuales, C.N.D.H., 1991/5.

elección de alguno de los Poderes de la Unión. Por la lectura del texto constitucional, se puede entender que tanto los comisionados especiales, como la Suprema Corte, carecen de facultad ejecutiva para translapar, sustituir o compartir atribuciones que la propia Constitución otorga a los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; pues se precisa en el texto, que "los resultados de la investigación se harán llegar a los órganos competentes". sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia, se ha rehusado a utilizar esta atribución constitucional, tal vez por comprender sus consecuencias sociales y jurídicas, además resulta una facultad discrecional y no obligatoria.

El maestro Juventino V. Castro (8), apunta que esta facultad fue utilizada por primera y única vez en el mes de enero de 1946, a solicitud del Partido Acción Nacional, a la Suprema Corte de Justicia, tras los acontecimientos suscitados en León Guanajuato, "con motivo de una función electoral, por la indebida intervención de la fuerza armada implicando la necesidad imperiosa de mandar practicar la investigación solicitada, con el fin de ver si hubo violación a las garantías individuales, al voto público, a la Ley Federal" (9). De la investigación hecha por los Comisionados especiales, resultó que sí se habían cometido violaciones a las garantías individuales, al voto público; enviando al Presidente de la República la resolución y anexos comprobatorios, solicitando al propio Presidente comunicara a su vez al Gobernador del Estado de Guanajuato y a los peticionarios de la investigación el acuerdo respectivo, que fue aprobado por unanimidad de quince votos, y todo ello se llevó a cabo.

También existe una PROTECCION PENAL, referente a las sanciones aplicables al particular que "viola en perjuicio de otro los derechos o garantías establecidos en la Constitución General de la República en favor de las personas".

Así mismo, encontramos un JUICIO POLITICO, previsto en el capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; a este juicio pueden ser sujetos los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamentos Administrativos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces del Distrito, los Directores de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a ésta, Fideicomisos Públicos. En su artículo 7°, se establecen las

8. CASTRO Juventino, V, "Los Derechos del Pueblo Mexicano", México a través de sus Constituciones, Camara de Diputados, L Legislatura, Colegio de México, México, 1987.

9. Opus cit.

hipótesis que hacen procedente el Juicio Político, y en su fracción III establece "violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales". La Cámara de Diputados en este Juicio actúa como parte acusadora y la Cámara de Senadores como sentenciadora; pudiendo en su caso, inhabilitar o destituir de sus funciones al empleado público que resultare responsable.

En cuanto al MINISTERIO PUBLICO, el maestro Juventino V. Castro (10), lo considera como un Ombudsman Ejecutivo, pues no solo persigue delitos, sino que además persigue y vigila la legalidad y constitucionalidad.

Así mismo, tanto los Ministerios Públicos, como el Procurador General de la República, deben vigilar el estricto cumplimiento de los Derechos Humanos.

Una de las atribuciones del Ministerio Público consiste en recibir las quejas de los particulares que no constituyan delitos del orden Federal para que las encauce a la autoridad que deba resolverla. Es evidente que entre las quejas que se le presentan, se puede aludir el tema de la violación a los derechos humanos, para que las autoridades que tienen competencia de conocer o de resolver este asunto, sean precisadas mediante asesoramiento.

Así se complementa, una breve semblanza a cerca de los medios de defensa de los derechos humanos en México, para entrar al tema que cada vez cobra mayor importancia y trascendencia en la actualidad: La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.5.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS:

De acuerdo con el artículo 1°. del Decreto que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (publicado el 6 de junio de 1990), es "un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación" (11), responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos, que se encuentran contenidas en nuestra Carta Magna, como garantías individuales o sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.

Es verdad que cuando el Estado se desvirtúa o toma caminos distintos a la voluntad social, las instituciones se vuelven una pesada y costosa estructura represora de la ciudadanía, si el Estado se mostrara indiferente ante la violación de los derechos

10. CASTRO Juventino, V, "Ponencia el Ombudsman en la Actualidad", TIJUNAM, México, Noviembre.

11. Art. 10, "Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

Humanos, se aísla de la sociedad civil, provocando hostilidades y descontento, porque "nada corrompe más las relaciones entre gobernantes y gobernados que una administración tardía y parcial" (12), fracturando la unidad creativa y justa que debe existir entre gobernantes y gobernados. Se puede entender entonces que a través de su creación, la obligación del Estado de asumir la responsabilidad de la correcta aplicación del Derecho, se vuelve un hecho evidentemente acertado, en contra de la impunidad y de la inseguridad jurídica.

En la intervención del entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, durante la instalación de la C.N.D.H., expresó: "NECESITAMOS SUMAR VOLUNTADES PARA QUE UN MODERNO EJERCICIO DE LA AUTORIDAD SE TRADUZCA EN UNA RESPUESTA EFECTIVA CONTRA CUALQUIERA QUE OBSTACULICE O VIOLENTE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, PARTICULARMENTE A LA POBLACION MAS NECESITADA Y POR ESO MAS VULNERABLE". así mismo señaló que: "PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS NO ES UNA CONCESION A LA SOCIEDAD, ES LA PRIMERA OBLIGACION QUE TIENE EL GOBIERNO MEXICANO". (13)

La C.N.D.H., posee funciones concretas, cuyas acciones guardan una clara independencia de los organismos del gobierno, no queriendo decir que actúe sin su cooperación, sino que sus acciones no dependen de ninguna manera de determinaciones u órdenes de otros organismos gubernamentales. A este respecto, el Dr. Carpizo, señaló en la Conferencia de Prensa del 9 de agosto de 1990, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos "...no pretende sustituir o intervenir en las funciones de los Poderes Legislativo y Judicial. La labor se limitará a realizar aportaciones y recomendaciones para coadyuvar a una expedita procuración de justicia". (14)

Por otro lado Luis Ortiz Monasterio, en la misma conferencia de prensa, dijo que "... es un organismo en el que participan simultáneamente la sociedad civil y el Gobierno, y su creación viene a confirmar la vieja idea de que los derechos humanos son muy importantes y muy serios para dejarlos solamente en manos de los burócratas". (15)

Actualmente, se encuentra en pleno desarrollo con una tendencia firme a su consolidación, y no obstante su breve tiempo

-
- 12.- "Periódico EXCELSIOR" Palabras de Fernando Gutierrez Barrios, Secretario de Gobernación, durante la instalación de la C.N.D.H., publicación del 7 de junio de 1990.
 - 13.- Salinas de Gortari, Carlos, "Intervención durante la instalación de la C.N.D.H.", 6 de junio de 1990.
 - 14.- Carpizo McGregor Jorge, "Intervención durante la instalación de la C.N.D.H.", 6 de junio de 1990.
 - 15.- Ortiz Monasterio, Luis, "Conferencia de Prensa", 9 de junio de 1991.

de trabajo (a comparación de otras instituciones), la Comisión Nacional ha arrojado importantes resultados, que son un aliciente más para su perfeccionamiento y para su consolidación jurídica, tema que más adelante se tratará.

4.6.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU JUSTIFICACION SOCIAL.

Como se ha anotado, la lucha del hombre por la preservación de sus derechos, ha sido constante, ha dejado huellas imborrables en las páginas de la historia universal, México no ha sido la excepción, al contrario, la historia de México resulta un largo relato, lleno de amargas experiencias, continuos cambios, extrañas contradicciones... pero también de grandes logros, importantes avances que responden a las necesidades elementales del hombre, buscando siempre el real y tangible mejoramiento de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales... en fin, el mejoramiento del hombre como persona y de su entorno, para de este modo poder desarrollarse de manera cabal, firme, sin mediocridades, exento de presiones y miedos, con la certeza de que sus derechos elementales no serán violados por capricho, ambiciones o vesanías...

Dando un repaso a nuestra historia, contemplamos que durante varias décadas, que van de 1810 a 1997, México ha protagonizado 75 años de guerra civil espaciada; 4 mutilaciones al territorio nacional, 5 guerras con potencias extranjeras; 12 Constituciones y 97 cambios del Poder Ejecutivo... (16), mostrando así a un pueblo cuya dignidad, defiende siempre sus derechos elementales, que se han visto expuestos a lo largo del tiempo. La historia de México "parece una novela por lo increíble y una tragedia por lo dolorosa". (17)

La historia, inevitablemente interviene en el presente, de ella se toman las experiencias más relevantes en busca del mejoramiento y desarrollo. México es un claro ejemplo de ello, ya que el actual régimen intenta el logro de una política equilibrada en la procuración de justicia, con apego a los criterios de equidad y asistencia, haciendo uso de la razón y el derecho.

Buscando convivir en un Estado de derecho, se debe advertir la frontera existente entre la legalidad y la ilegalidad de los actos de superioridad; resultando primordial, el conocimiento de los derechos esenciales del hombre, los cuales deben ser respetados y hechos valer ante el Estado como autoridad.

.....
16.- ITURRIAGA, José, "Periódico Uno más Uno", suplemento del sábado 11 de enero de 1984.

17.- CARPIZO McGregor Jorge, "La Constitución de 1917", Ed. Porrúa, México, Pág. 212.

De este modo, si el Estado de Derecho se corrompe, todo por consecuencia resulta corrompido, haciéndose inminente la necesidad de creación de medidas encaminadas a fortalecer, auxiliar y perfeccionar el Estado de Derecho, tales medidas nacen a partir de peticiones de un pueblo que busca la equidad, igualdad, libertad y justicia.

En la realidad jurídica y social de nuestros tiempos, el concepto de gobernado se encuentra inmerso en el mundo a veces impenetrable de la actividad administrativa, en ocasiones impotente y desorientado para defender su escasa esfera de libertad frente a la creciente reglamentación administrativa. Produciéndose la necesidad de creación de organismos que protegen los intereses y los derechos de los gobernados; muchos de estos organismos, han llegado a recargarse de tal manera, que resultan lentos y costosos, por lo que se vuelve indispensable el establecimiento de nuevos mecanismos ágiles, con procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos.

Así, la C.N.D.H. nace como respuesta a una demanda social, "la observancia de las políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere la atención al más alto nivel". (18)

La C.N.D.H., es el reconocimiento expreso de que el Estado de Derecho estaba siendo constantemente quebrantado; es una franca respuesta contra la inmunidad y contra la inseguridad.

4.7.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL OMBUDSMAN Y LA C.N.D.H.

Es bien conocido que su naturaleza es distinta a la de un Ombudsman, que ha sido una institución tratada dentro del capítulo tercero del presente trabajo, y que por lo tanto no necesita mayor explicación.

Las diferencias y similitudes siguientes, han sido encontradas tanto del estudio del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las características del Ombudsman (cfr. capítulo tercero), como de los escritos al respecto hechos por el Dr. Carpizo.

4.7.1.- SIMILITUDES:

- En ambos organismos la presentación de las quejas carece de formalidad.

.....
18.- "Considerandos del Decreto de Creación de la C.N.D.H., Opus cit.

- Ambos poseen la facultad de investigación libre en relación a la autoridad respectiva.

- Tienen la facultad de pedir toda la información relacionada con el caso, a las autoridades que considere necesarias.

- La actuación de ambos es informal y antiburocrática.
- El cargo y la función son apolíticas.
- Poseen independencia en el desempeño de sus labores.
- Ambas deben informar periódica y públicamente.

4.7.2.- DIFERENCIAS:

- En nuestro país es el Jefe del Ejecutivo quien realiza la designación de su titular y la C.N.D.H. forma parte del poder ejecutivo, siendo que el Ombudsman sueco es parlamentario.

- La C.N.D.H. representa al gobierno de la República ante organismos gubernamentales de derechos humanos. A diferencia del Ombudsman sueco que carece de esa atribución.

- Así mismo, la C.N.D.H. posee la facultad de promoción educativa y cultural de respeto a los derechos humanos. (19)

Estos son los puntos que constituyen las similitudes y diferencias entre la C.N.D.H. y la institución del Ombudsman.

Pero para poder conocer las funciones e integración de la C.N.D.H., es necesario conocer su Decreto de creación y su reglamento Interno, lo cual será el siguiente tema.

4.8.- INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA C.N.D.H.

La C.N.D.H. tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones de derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación. Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados también autoridades de las entidades federativas como municipales, la competencia será de la Comisión Nacional.

La C.N.D.H. actuará en segunda instancia respecto de las inconformidades que se presenten en relación a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos

.....
19.- CARPIZO McGregor, Jorge, "¿Qué es la Comisión de Derechos Humanos", Colección Manuales, C.N.D.H., 1991/5.

estatales, o bien, cuando las autoridades locales no cumplan correctamente las recomendaciones emitidas por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Si las presuntas violaciones se imputan exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de derechos humanos de la entidad o municipio de que se trate.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos humanos se aplicará en todo territorio nacional y cubrirá a todos los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país sin imponer requisito alguno de residencia o modalidad migratoria.

4.9.- ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA DE LA C.N.D.H.:

-Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

-Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia de algún servidor público o autoridad, o cuando éstas se niegen a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas; (20)

-Formular recomendaciones públicas y autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;

-Conocer y decidir en última instancia de las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas y por su insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstas por parte de las autoridades locales;

-Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

-Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

.....
20.- Las autoridades administrativas federales implicadas en este supuesto son instituciones, dependencias u organismos tanto de la Administración Pública Federal Centralizada, como Paraestatal.

-Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

-Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

-Expedir su reglamento interno;

-Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

-Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social en el país;

-Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por México en materia de derechos humanos;

-Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos; y

-Las demás atribuciones que le otorguen tanto la Ley de la C.N.D.H. como otros ordenamientos legales.

A pesar de que las atribuciones de la C.N.D.H. son muy amplias presenta algunas limitaciones en cuanto a sus funciones ya que no podrá conocer de los asuntos relativos a:

- * Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- * Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- * Conflictos de carácter laboral; y
- * Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

La C.N.D.H. es incompetente en conflictos laborales ya que en éstos no interviene una autoridad, sino un patrón o grupo de patrones y uno o más trabajadores. Sin embargo, el patrón puede ser una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal.

La incompetencia en materia electoral debe existir para que la C.N.D.H. conserve su carácter apolítico y apartidista, además

de que no puede sustituir a los órganos de calificación electoral (Congresos federales y locales). Los Ombudsmen de otros países no tienen competencia electoral ya que el intervenir en la contienda política puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver de tal manera al Ombudsman que lo debiliten para cumplir las funciones para las cuales fue creado, proteger y defender la vida de las personas, su libertad, integridad, dignidad y seguridad jurídica. (21)

Por otro lado, si la C.N.D.H. conociera de resoluciones jurisdiccionales, ésta devendría en un superpoder que estaría por encima del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Así, tampoco pueden interpretar las normas jurídicas ya que se convertiría en un superpoder extralegal, violentando el equilibrio del orden jurídico de nuestro país y la división de poderes.

Es muy importante que al legislar un precepto constitucional, el Congreso considere a la Constitución como un todo ya que no puede insertarse un precepto desconociéndose los vigentes debido a que podrían generarse contradicciones o repeticiones jurídicas. Al momento de legislar el artículo 102 apartado B, ya existía el artículo 41 párrafo II, sobre jurisdicción electoral, el artículo 123, apartado A, fracción XII, sobre jurisdicción laboral, el artículo 94 sobre la competencia del Poder Judicial, y el artículo 97 sobre violaciones a garantías individuales cometidas por un juez.

De no haber limitado la competencia de la C.N.D.H. desconociendo estos preceptos constitucionales, se habría caído en las siguientes incongruencias:

-La C.N.D.H. y el Tribunal Electoral del artículo 41 podrían conocer simultáneamente de asuntos electorales;

-La C.N.D.H., las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del artículo 123 conocerían simultáneamente de asuntos laborales; y

-La C.N.D.H. y el Poder Judicial conocerían simultáneamente de problemas jurisdiccionales.

Ante las afirmaciones anteriores cabe hacer las siguientes preguntas: ¿Ante quién acudiría el quejoso o agraviado?, ¿La resolución de cuál órgano sería válida?, ¿la de los dos aunque fuesen opuestas?. De esta manera la inseguridad, sobre todo

jurisdiccional reinaría sobre la administración de justicia. (22)

Para evitar que tal inseguridad cubriera nuestro ordenamiento jurídico se tendrían que reformar los artículos 41, 123, 94 y 97 de la Constitución para otorgar a la C.N.D.H. la competencia de los órganos respectivos, además de ajustar también todas las leyes reglamentarias de los mismos.

Es importante tener en cuenta, que sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando tengan carácter administrativo; y por ningún motivo podrá la C.N.D.H. conocer de cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Resumiendo, las funciones de la C.N.D.H. son recibir quejas y denuncias de los ciudadanos de violaciones de derechos humanos cometidos por autoridades públicas; iniciar investigaciones al respecto, aún de oficio y formular las recomendaciones correspondientes.

Sin embargo, debe reconocerse a esta institución que posee facultades que, como ya se han mencionado, el Ombudsman escandinavo no tiene. Una de ellas es que la C.N.D.H. realiza labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los propios derechos humanos, además de fomentar una política nacional de respeto y defensa de ellos. Dentro de esta política se han contemplado importantes iniciativas de reformas legislativas y reglamentarias.

Como se señaló en líneas anteriores, estas cuestiones se encuentran, tanto en el DECRETO DE CREACION DE LA C.N.D.H., como en su REGLAMENTO INTERNO; el cual fue discutido y aprobado por unanimidad, por el Consejo de la Comisión Nacional, cuyos miembros no tienen cargos públicos.

El Reglamento interno fue publicado en el Diario Oficial por instrucciones del Ejecutivo de la Nación, adquiriendo la jerarquía de una norma general, abstracta e impersonal, imprimiendo una característica particular a la Naturaleza de la Comisión.

4.9.1.- ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES.

La C.N.D.H., se encuentra integrada por un Presidente, un Consejo, Una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la

22.- RABASA Gamboa, Emilio, "Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México", Análisis Jurídico de la Ley de la C.N.D.H., México, Págs. 6 y 7.

realización de sus funciones.

El cargo de Presidente, se encuentra actualmente en manos de la Dra. Mireille Roccatti Velázquez, a ella le corresponden las funciones directivas de la Comisión, de la cual es su representante legal. El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional, así como el de los miembros que integran el Consejo, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso de receso de la Cámara.

Los requisitos que la Ley de la C.N.D.H. impone para la designación del titular de la Presidencia son:

- * Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- * No tener menos de treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento; y
- * Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

El Presidente no podrá durar en su cargo más de 4 años y podrá ser reelecto exclusivamente por un nuevo período.

Las facultades del Presidente de la C.N.D.H. pueden clasificarse en dos categorías:

- JURIDICO-ADMINISTRATIVAS: representar legalmente a la Comisión Nacional, formular lineamientos generales administrativos; dictar las medidas específicas para el mejor desempeño de la C.N.D.H., delegar funciones a los Visitadores Generales, y elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos y el respectivo informe de la C.N.D.H.

- TÍPICAS DEL OMBUDSMAN: aprobar y emitir recomendaciones; enviar el informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal; celebrar acuerdos base de coordinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones de o para la defensa de los derechos humanos y realizar propuestas generales para la mejor observancia de los derechos humanos en México.

EL CONSEJO: Este es el único órgano colegiado de la C.N.D.H. integrado por 10 personas que gocen de reconocido prestigio intelectual y moral en la sociedad, pertenecientes a diversas corrientes de opinión y pensamiento social. Además, tienen como requisitos ser mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos

ciudadanos, y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. El Presidente de la Comisión Nacional, lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros serán honorarios. Cada año, a excepción del Presidente, deberá ser substituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

Las facultades del Consejo son: establecer los lineamientos generales de la Comisión Nacional, aprobar el Reglamento Interno y normas internas de la C.N.D.H., opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente presentará al Congreso y al Ejecutivo; solicitar al Presidente de la C.N.D.H. información adicional sobre asuntos en trámite o ya resueltos, y conocer del informe del Presidente respecto al ejercicio presupuestal.

LA SECRETARIA EJECUTIVA: Es un órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la C.N.D.H. Su nombramiento está a cargo de este último y como requisitos debe ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, gozar de buena reputación y ser mayor de treinta años.

Sus funciones consisten básicamente en proponer al Consejo y Presidente las políticas generales para las relaciones de la C.N.D.H. con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, públicos o privados de derechos humanos, realizar estudios sobre tratados y convenciones en la materia, anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos; y colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental.

LOS VISITADORES: La C.N.D.H. cuenta con tres Visitadurías Generales, La Primera, a cargo del Lic. Mario Alvarez Ledesma, y la Segunda, a cargo del Lic. José Colón Morán, conocerán de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieren a asuntos penitenciarios o cometidos dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría cuyo Visitador General es el Lic. Adolfo Hernández Figueroa.

La Tercera Visitaduría también supervisará que se respeten los derechos humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo, formulará estudios y propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

Por otro lado, la Primer Visitaduría, atenderá de manera exclusiva, todas aquellas quejas relacionadas con asuntos de la mujer; y la Segunda Visitaduría, tiene a su cargo el Programa de Presuntos Desaparecidos.

Los Visitadores Generales, son el órgano fundamental de recepción e investigación de las quejas e inconformidades que se presenten a la C.N.D.H. Sus facultades y obligaciones son las siguientes:

1. Iniciar a petición de parte, o de oficio, la investigación de las quejas e inconformidades presentadas, y discretamente sobre denuncias de violación a derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
2. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
3. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán al Presidente de la C.N.D.H. para su consideración; y
4. Las demás funciones que señale el Presidente de la C.N.D.H., además de las que determine la Ley de la misma.

Para que los Visitadores puedan cumplir con sus funciones deben ser ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos; gozar de buena reputación y buena fama y quizá el requisito más importante, ser Licenciado en Derecho titulado y tener, cuando menos, tres años de experiencia profesional.

Este último requisito es explicable si se tiene en cuenta que dentro de sus funciones está el recibir o rechazar las quejas e inconformidades; iniciar y concluir las investigaciones y formular proyectos de resoluciones; y procurar la amigable composición.

LOS VISITADORES ADJUNTOS: Estos, auxiliarán a los Visitadores Generales en términos que fije el Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mientras que los Visitadores Generales dirigen las investigaciones, los adjuntos tendrán a su cargo la operatividad de las mismas.

La mayoría de los Estados de la República Mexicana, han adoptado el modelo de la Comisión Nacional, creando comisiones estatales con una estructura jurídica y funciones similares a las de ésta.

-DIRECCIONES GENERALES:

-DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION: Encargada del presupuesto, administración de recursos materiales y formulación y actualización del manual organizativo de la Comisión.

-DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION: Proporciona a la Comisión información nacional e internacional sobre derechos humanos, interviene en la difusión de programas informativos y labores de relaciones públicas en la Comisión.

-DIRECCION GENERAL DE DIVULGACION Y CAPACITACION: Depende de la Secretaría Técnica, formula programas de enseñanza, promoción y divulgación de los derechos humanos en medios masivos de comunicación y en coordinación con la Dirección general de Comunicación, establece la política editorial de la Comisión y somete la consideración del Presidente de la misma, coordina eventos académicos en los que intervenga la Comisión, promueve la capacitación a funcionarios o particulares para la prevención y defensa de los derechos humanos.

-DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES, ESTUDIOS, PROYECTOS Y DOCUMENTACION: Depende de la Secretaría Ejecutiva, opina y dictamina sobre tratados o convenios internacionales efectuados por México, formula políticas de la Comisión para la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito internacional y las somete a aprobación del Consejo y del Presidente. Mantendrá al día los materiales para que la Secretaría Ejecutiva presente el proyecto de informe semestral, que el Presidente, rendirá al Ejecutivo Federal; organizará y formará la biblioteca especializada en derechos humanos.

-DIRECCION GENERAL DE ORIENTACION, QUEJAS Y GESTION: Adscrita al visitador, recibe las quejas, inicia de oficio las investigaciones, cuando presuma violación a los derechos humanos, proporciona información a quienes lo soliciten sobre los medios de defensa de los derechos humanos, propone al Presidente, por medio del Visitador los mecanismos de resolución, realiza gestiones ante diversos organismos para prevenir violaciones a los derechos humanos, asesora a los individuos que interpusieron quejas ante la Comisión, cuando hayan omitido algún hecho constitutivo de violación a los derechos humanos.

-DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS, DICTAMENES Y RESOLUCIONES: Depende del Visitador y lo auxilia en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, existe como en todo organismo desconcentrado, un organigrama aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la dependencia rectora de la normatividad en la Administración Pública Federal; el cual define casuísticamente, su macro estructura, sin suponer que cada uno de los puestos ahí indicados, tengan una función técnica o profesional concreta, en este sentido, se entiende que las necesidades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, requieren un apoyo continuo y coordinado de acuerdo con la magnitud de su competencia y el cúmulo de trabajo realizado.

De acuerdo con el artículo 5o de su Reglamento Interno, sus atribuciones en términos generales son: crear una conciencia de respeto y defensa de los derechos humanos, mediante la formulación de políticas que tiendan a su protección; la elaboración y proposición de programas y acciones dirigidos a la información, divulgación y enseñanza de los mismos; proponer canales de comunicación, coordinación permanente entre poderes y órganos de gobierno, así como también con organismos particulares, nacionales e internacionales.

La competencia de la Comisión también se encuentra determinada en el Reglamento Interno en sus artículos 3o y 4o.

Respecto a la competencia, el artículo 3o establece que:
-Podrá intervenir en los siguientes casos:

a) Violaciones administrativas, vicios en el Procedimiento y delitos que lesionen a una persona o grupo, que sean cometidos por una autoridad o servidor público;

b) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o grupo, cometidos por otro agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público;

c) en los casos a los que se refieren los dos incisos anteriores, o por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

Se puede afirmar que entre particulares no existe violación a derechos humanos, es necesario que intervenga una autoridad, ya sea de manera directa o indirectamente.

Sobre el particular, el artículo 102 Constitucional en su apartado "B", limita la competencia de los organismos protectores de derechos humanos, excluyéndolos del conocimiento de las violaciones cometidas por el Poder Judicial de la Federación, resultando en estos términos, contraria absolutamente a la equidad y a la justicia, pues el Poder Judicial de la Federación, no debe ser de ningún modo privilegiado por una disposición legal respecto a los demás Poderes de la Unión, ni tampoco debe ser solapado y protegido respecto a sus constantes violaciones a los Derechos Humanos. Pareciera que la Constitución protege la violación de los derechos humanos, cometidas por el Poder Judicial de la Federación... más adelante se ahondara al respecto.

Las incompetencias se encuentran en el artículo 4o del Reglamento Interior, el cual establece que:

-No podrá intervenir en los siguientes casos:

I.- SENTENCIAS DEFINITIVAS Y ASPECTOS JURISDICCIONALES DE FONDO: Ya que la revisión de los fallos, corresponde en todo caso a una institución judicial superior de aquél que dictó la sentencia. Por otro lado, debe existir seguridad jurídica, de tal suerte que todos los juicios deben terminar con una sentencia y no permanecer pendientes, faltos de resolución. Así mismo, no se trata de suplir o interferir en la labor judicial, es más, uno de sus fines es orientar a los particulares para que hagan un uso adecuado de los medios que las leyes prevén para la defensa de sus derechos. Por tanto, su intervención se limita a estudiar los procesos en que se presume violación a los derechos multicitados, pero no interrumpirá se subsane el vicio, recomendando al Juez una actuación jurisdiccional de fondo y de la sentencia en su contenido. Todo lo anterior guardaba una lógica irrefutable, que se vino a bajo a partir de la reforma al artículo 102 Constitucional,

II.- EN LOS CONFLICTOS LABORALES EN LOS QUE EXISTA UNA CONTROVERSIA INDIVIDUAL O COLECTIVA ENTRE TRABAJADORES Y PATRON Y QUE ESTA SEA DE COMPETENCIA JURISDICCIONAL. (Tendrá competencia en los conflictos laborales donde intervenga alguna autoridad administrativa y se presume violación a las garantías individuales o sociales). Resulta obvio el primer párrafo de este segundo punto, ya que la C.N.D.H. no puede sustituir a la autoridad competente en materia laboral (Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje o Tribunales Colegiados de Circuito), además en los conflictos laborales, la relación es obrero patronal, sin intervención de autoridad, por lo tanto, como ya se mencionó no existe violación a derechos humanos. Con respecto al segundo párrafo, sí existe intervención, ya que la Autoridad Administrativa actúa como tal, no como patrón.

III.- EN LA CALIFICACION DE ELECCIONES, FUNCION QUE CORRESPONDE A LOS ORGANOS JURISDICCIONALES O A LOS CONGRESOS LOCALES Y FEDERAL. SI PODRA INTERVENIR EN CASO DE VIOLACION A LAS GARANTIAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCION, DURANTE LOS PROCESOS COMICIALES.

La intervención a la que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes, emitan su resolución definitiva. Lo anterior es lógico, pues la C.N.D.H. no es un "SUPER PODER", y como ya se mencionó también, no puede sustituir a las autoridades en sus funciones.

4.10.- PRESENTACION DE LA QUEJA, SU TRAMITE Y SU RESOLUCION.

Como ya se estableció anteriormente, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza los derechos humanos en su doble vertiente: garantías individuales y garantías sociales. También aquellos que se derivan de las convenciones o tratados internacionales, toda vez que éstos, de conformidad con el artículo 133 de la Carta Magna, forman parte de la Norma Suprema de la Nación.

Resulta particularmente importante destacar, como la C.N.D.H., tiene distintos programas generales:

Existe un programa general en materia penitenciaria; uno sobre derechos de los trabajadores migratorios; otro sobre presuntos desaparecidos, uno sobre atención a asuntos indígenas, otro sobre problemas relacionados con la mujer, y finalmente un programa general sobre quejas.

El carácter de OMBUDSMAN de la C.N.D.H., radica fundamentalmente, en su programa general de quejas, y en este sentido es importante destacar la ruta crítica de una queja a partir de su presentación ante la Comisión Nacional.

En primer lugar, es importante destacar que cualquier persona está legitimada para presentar una queja, por presuntas violaciones a derechos humanos. Por ello la distinción que se realiza entre quejoso y agraviado. el quejoso es quien presenta la queja, en tanto que el agraviado es la persona que sufre directamente la violación a sus derechos humanos. Ciertamente ambas categorías pueden coincidir en una misma persona. Nunca deben ser anónimas.

Las quejas carecen de formalismos jurídicos, se deben presentar dentro del término de un año, contado a partir del momento en que se tuvo conocimiento de la violación a los derechos humanos.

Existen tres vías fundamentales a través de las cuales se puede presentar una queja:

-POR CORRESPONDENCIA

-DE MANERA PERSONAL (acudiendo directamente a las oficinas de la C.N.D.H.). En caso de no saber escribir o hablar español, la C.N.D.H. les deberá brindar auxilio y asesoría.

-VIA TELEFONICA (esta es posible, solo en caso de emergencia, esto es, cuando se requiere una respuesta inmediata de parte de la Comisión Nacional, presentando el escrito de

queja, haciendo una analogía constitucional, en un plazo de 72 horas para resolver la situación de la queja, es decir, determinar si efectivamente existe la presunta violación a los derechos humanos, debiendo el quejoso ratificar su queja por escrito dentro de los tres días siguientes a la presentación telefónica de la queja, anexando los documentos que considere necesarios.

Al recibir la queja, se estudia y se determina si procede o no; en razón de la determinación del acta de calificación, los actos subsecuentes varían: si la queja es presuntamente violatoria de derechos humanos, se solicitan informes a las autoridades señaladas como presuntas responsables. Es lo que en materia de amparo se conoce como informe justificado. Tal informe, lo deben enviar en un término no mayor de 15 días.

Si la queja no es competencia de la Comisión Nacional, existe la obligación de orientar, asesorar y en su caso canalizar a los quejosos a las instancias competentes.

En las quejas que se detectan hechos violatorios de derechos humanos, la C.N.D.H., realiza las investigaciones que considere convenientes, al mismo tiempo que analiza minuciosamente la respuesta y la documentación que la autoridad presuntamente responsable haya remitido. Una vez concluida la investigación del caso, se llega al momento de la determinación, para los efectos de solución, nuevamente en esta etapa se presentan varias alternativas.

Una de ellas desde luego es la Recomendación, en donde se hace referencia a los hechos, a las evidencias, a la situación jurídica del caso y finalmente, proponer recomendaciones concretas.

Es oportuno señalar que las recomendaciones de la C.N.D.H., no obligan a las autoridades, es decir, carecen de carácter vinculatorio. No tienen "autoritas", ni facultad sancionadora.

Otra posibilidad que se presenta al término de la investigación, consiste en lo que inicialmente se estimó como presunta violación a los derechos humanos, no es tal, esto es que no exista responsabilidad de las autoridades. Es aquí donde se emiten los documentos de "No Responsabilidad".

En otros casos, cuando la violación a los derechos humanos, no ha sido trascendente, es decir, cuando el servidor público no actuó de manera dolosa como culposa, entonces se propone como alternativa de solución, lo que se denominado "Amigable Composición", es decir, soluciones de mediación.

Finalmente, puede ser también que la queja se resuelva durante su tramitación; ya sea porque el Ministerio Público recapacitó, porque el Juez dio sentencia absolutoria, o porque se repararon los daños.

Las resoluciones, sean cuales fueren, se publicarán en la gaceta de la C.N.D.H. para darlas a conocer al pueblo.

En los informes semestrales, como ya se apuntó anteriormente, también se informará a cerca de las resoluciones.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también conoce sobre procedimientos de inconformidad, este mecanismo se encuentra reglamentado por el artículo 102 apartado B, de la Constitución, conformando un sistema federal de protección de los derechos humanos, ya que permite la interrelación de las Comisiones locales y de la C.N.D.H.

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

Los recursos de inconformidad son de dos tipos:

I. RECURSO DE QUEJA.- Procede por omisión o inacción del organismo local. Se interpone directamente ante la C.N.D.H. en contra del organismo local. Este recurso exige que transcurran seis meses de haberse interpuesto la queja o denuncia para que proceda y sólo puede presentarlo quien haya sufrido un perjuicio grave por la omisión o inacción del organismo.

Los pasos que integran el procedimiento de inconformidad como queja son tres: presentación y recepción del recurso; comunicación e informe de la Comisión Estatal, y resolución de la C.N.D.H.

II. RECURSO DE IMPUGNACION.- Procede en contra de las resoluciones definitivas del organismo local, por acción de él o por insuficiencia de la autoridad o servidor público local. Se ejercita cuando ya se terminó el procedimiento y se dictó una recomendación y, a juicio del quejoso, no repara debidamente la violación denunciada. Este recurso se interpone por el quejoso que aparece en el expediente como tal y se dirige en contra del organismo local o en contra del servidor público o autoridad local a la que se le hubiere enviado una recomendación insuficientemente cumplida. Se interpone ante la respectiva Comisión Estatal, dentro de un plazo de treinta días naturales a partir de la notificación del acuerdo de conclusión, o desde que el quejoso ha conocido de la información definitiva de la

autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación. Una vez presentado este recurso ante la Comisión Estatal, ésta debe enviarlo dentro de los quince días naturales siguientes, a la C.N.D.H.

Los pasos a seguir en la inconformidad como impugnación son: presentación y recepción; envío con informe de la recomendación y documentos justificativos de la Comisión Estatal a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien si lo considera necesario abrirá un periodo probatorio; resolución de la C.N.D.H. confirmando o modificando la recomendación de la Comisión Local y/o declarando suficiente o insuficiente el cumplimiento de la autoridad local, en cuyo caso podrá dirigirle una nueva recomendación.

Con estos procedimientos, movilizadas por el quejoso; los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano se hacen una realidad individual y social. (23)

4.11. ¿LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION SE PUEDEN CONSIDERAR COMO LIMITES DEL PODER?

Hay quiénes sostienen que sí son límites al poder, ya que sujetan a las autoridades a actuar de determinada manera, para no violar los derechos humanos de los ciudadanos, interviniendo directamente en sus facultades y atribuciones, o en otras palabras, colaborando con ellas a través de sus recomendaciones, observaciones o dictámenes.

Por otro lado se dice también que las resoluciones de la Comisión, al tener fuerza moral, obligan a su cumplimiento necesariamente y por otro lado, los señalamientos de los informes periódicos y públicos evitan cualquier tipo de incumplimiento, pues a la autoridad le implica un elevado costo político.

Por último, respecto a estas ideas, se dice que al no ser recurribles las recomendaciones, las autoridades ven limitados sus poderes al no tener ningún medio de defensa contra la misma, y así, verse obligados, sin más a su cumplimiento.

Otros opinan que no representa límite alguno al poder de las autoridades, pues las recomendaciones, se limitan a establecer las actuaciones necesarias para el restablecimiento de los derechos humanos violados por ellas, quedando claro que tales violaciones son provocadas por el poder que les es conferido por la ley, es decir, las autoridades al violar los derechos humanos se exceden en sus funciones, provocando por tanto violaciones a

23.- RABASA Gamboa, Emilio, Op cit. Pág. 18.

los derechos humanos.

Con esto se puede entender que las recomendaciones, no pretender limitar a las facultades o atribuciones de las autoridades, simplemente se les recomienda que actúen conforme a derecho, respetando los derechos humanos de los ciudadanos.

Y que las recomendaciones no tienen carácter de laudos o sentencias, por lo tanto, no son factibles de ser recurribles, además de que su fuerza es moral, de acuerdo a la credibilidad que tenga ante la sociedad.

Una vez atendidas las dos posiciones, podemos concluir que las recomendaciones no resultan por un lado límites al poder, pues efectivamente, se avocan a restablecer los derechos humanos violados, con tan solo la fuerza moral que las apoya.

Por otro lado, si resultan límites al poder, pues su acatamiento resulta inobjetable e ineludible, y por tanto, las autoridades deben limitar sus actuaciones a los puntos que establezca la recomendación.

No se puede decir de manera tajante que son límites al poder o que no lo son, pues en muchas ocasiones, varía su finalidad, aunque su esencia sea siempre el restablecimiento de los derechos humanos violados, y la prevención de una posible violación posterior.

4.12. ¿LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ES UNA INSTANCIA SUPERIOR?

Por supuesto que no lo es, ya que no es su finalidad, el dirigir a los demás poderes en sus funciones, ni en sus atribuciones; ni tampoco establecerles sus preceptos legales.

Sus funciones distan mucho de una dirección política, por el contrario, es un organismo apolítico, cuyo fin esencial, es la protección legítima de los derechos humanos, sin intentar sustituir organismos, ni invadir ninguna esfera competencial, ni interrumpir trámites que se estén llevando a cabo.

Es una instancia que pretende proteger los derechos humanos de los ciudadanos, funcionando como un instrumento de expresión entre el gobierno y los gobernados.

Como reza el párrafo segundo del artículo 10 del Reglamento Interno de la C.N.D.H.: "La Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de esta".

Las resoluciones de la Comisión Nacional, son imparciales y objetivas, sin más interés que la consecución de su fin.

4.13. SITUACION JURIDICA ACTUAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Y SU PROYECCION FUTURA.

Actualmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con una Ley y un Reglamento Interno, que rige sus actuaciones.

La C.N.D.H., es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto esencial, no solamente proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos, sino también la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. (24)

A casi ocho años de su creación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha superado las expectativas de desarrollo que se habían planteado desde su inicio.

En la actualidad, se puede ver a la Comisión Nacional como una institución que ha cobrado gran importancia a nivel Nacional e Internacional, gracias a su actividad como protectora de los derechos humanos en general y en particular en la atención de asuntos que han revestido gran importancia, traspasando incluso las barreras nacionales.

Tal es el caso del problema generado en el poblado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benitez, Estado de Guerrero, el cual colocó a la C.N.D.H. en un nivel importante a nivel internacional, tanto, que el entonces Presidente de la Comisión Nacional, Jorge Madrazo Cuéllar fue nombrado Presidente Interamericano de Derechos Humanos, ocupando actualmente el cargo de Procurador General de la República gracias a su buen desempeño e intachable conducta en el Servicio Público.

Pero así como me refiero a Aguas Blancas, podría referirme al conflicto de Chiapas, a la Intervención de la C.N.D.H. a la aparición del Ejercito Popular Revolucionario en el mismo estado de Guerrero, y a un sin fin de asuntos que han conmovido al país y en los cuales la C.N.D.H. ha tenido una importante

24.- Para los efectos del desarrollo de las funciones de la C.N.D.H. se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales es imposible vivir. En su aspecto positivo, son derechos humanos los que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

participación.

Sin embargo, la labor más importante de la Comisión Nacional, ha sido precisamente la divulgación de la protección a los derechos humanos en nuestro país, la concientización general del derecho a quejarse de las violaciones a derechos humanos cometidas en su contra por servidores públicos, la confianza que ha inspirado al resolver la gran mayoría de las violaciones a derechos humanos.

Lo anterior ha generado que la cantidad de quejas recibidas por la C.N.D.H. aumente en gran medida, provocando así mismo, que los servidores públicos aumenten el cuidado en la realización de su trabajo.

La actuación de la C.N.D.H. ha despertado los más diversos comentarios y expectativas, tanto a su favor como en contra, sin embargo, no se puede negar la destacada actuación que ha tenido en el tratamiento de problemas como los relacionados con la mujer, con personas presuntamente desaparecidas o con indígenas.

Y es precisamente en lo relacionado con los Indígenas de nuestro país, que la C.N.D.H., observando la magnitud del problema, ha decidido crear la Cuarta Visitaduría, que tendrá a su cargo la atención de quejas relacionadas con indígenas, tratando de lograr con esto la mejor atención a estas personas que son constantemente violadas en sus derechos humanos, explotadas y en muchos casos incapaces de quejarse por falta de información, educación o medios que les permitan llegar a las instancias adecuadas para la resolución de sus problemas.

Al observar la actuación de la Comisión Nacional a partir de su creación, se identifica que la mayoría de las quejas recibidas por ésta, implican entre otras, responsabilidad administrativa de servidores públicos, lo cual provoca que la intervención de la C.N.D.H. en este rubro se vuelva imprescindible y muy eficaz.

El desempeño de la C.N.D.H. en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos ha demostrado que la actuación de las Contralorías Internas de la mayoría de las Instituciones, protegen a sus compañeros evitando el fincar esta responsabilidad y solapando sus constantes violaciones a derechos humanos, hasta que la queja del particular llega a manos de la C.N.D.H. la cual analiza, investiga, y en su caso propone ya sea mediante recomendación a la autoridad o "amigable composición", la sanción que corresponda al servidor público infractor, lo cual pienso que duplica y alarga el procedimiento sancionador, puesto que luego de la recomendación, ésta debe ser aceptada por la autoridad y posteriormente, ésta sancionar a su servidor público, lo cual podría ser evitado si, en una proyección a futuro, la resolución de la Comisión Nacional, en un rubro tan

reiteradamente motivo de queja, como lo es la responsabilidad administrativa de servidores públicos, cobrara coercibilidad, lo cual se analizará y ahondará dentro del siguiente capítulo.

Se puede decir que a medida que pasa el tiempo, la experiencia adquirida por la C.N.D.H. ha propiciado una mejor calidad de trabajo, buscando el perfeccionamiento real, funcional y estructural, avanzando positivamente, aunque como todo, aún no es perfecto, ni totalmente efectivo por lo que no deben perderse las miras de lograr la adecuada impartición de justicia. Para esto, debe existir una coordinación real, entre los diversos organismos, a fin de conseguir una actuación eficiente y continua.

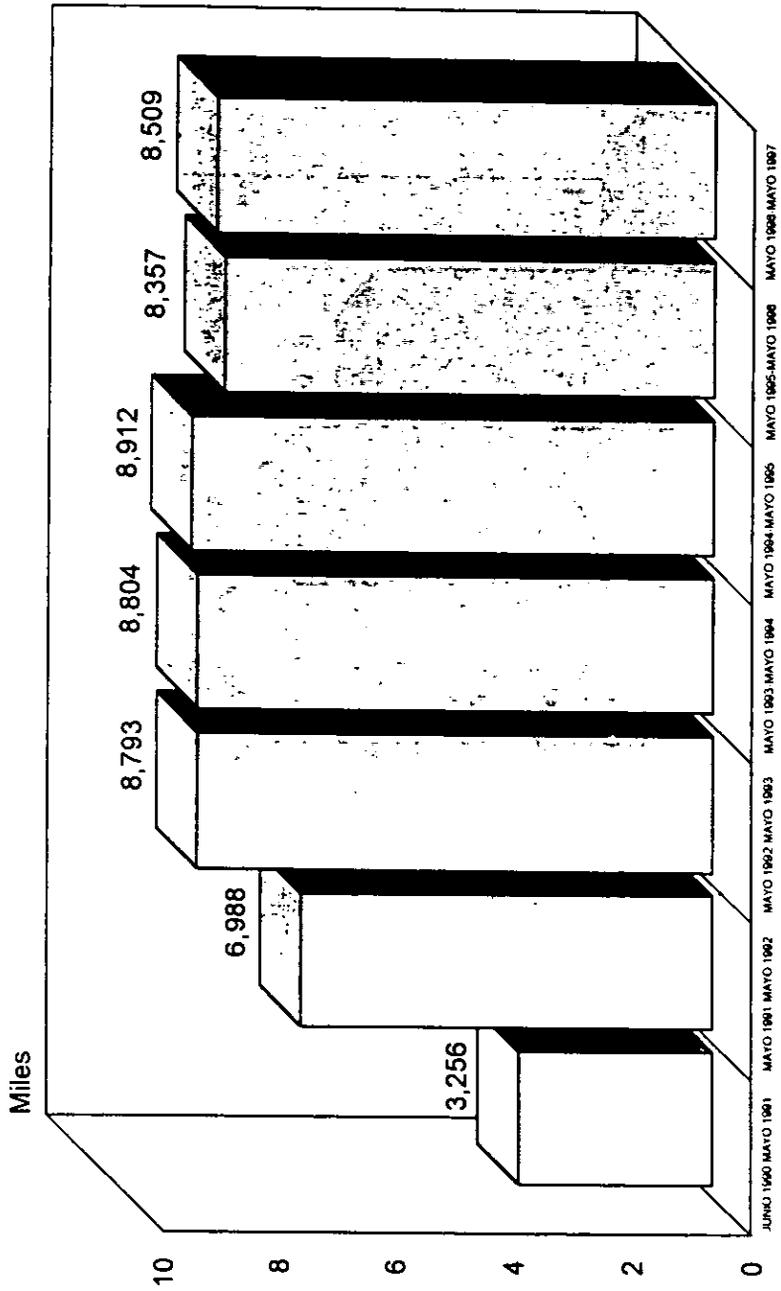
Desde luego que la proyección a futuro de la C.N.D.H. se vislumbra alentadora, pues su campo de acción es infinito y su actuar es reconocido por la sociedad, ganando cada vez más adeptos a las causas que defiende.

No debemos olvidar que a medida que sea adoptada una verdadera cultura de los derechos humanos, nuestro país avanzará, contando con una sociedad que conozca y haga respetar sus derechos, logrando con esto un verdadero bienestar social que se traduzca en desarrollo.

Finalmente, se presentarán a continuación algunas graficas que permiten observar el avance que en cuanto a recepción y resolución de quejas ha tenido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esto, según el informe anual de actividades (mayo de 1996 - mayo de 1997), rendido por la Presidenta de la Comisión Nacional.

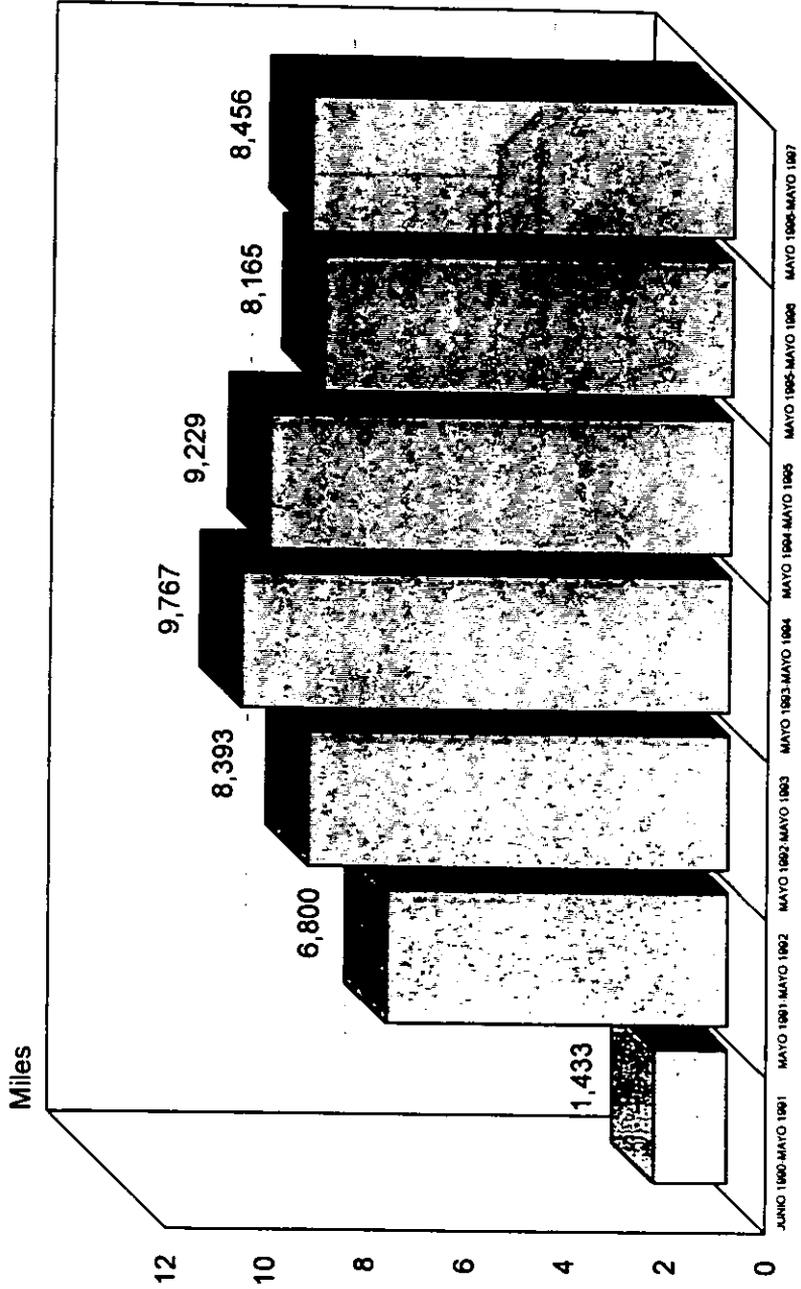
A. ANALISIS DE RECEPCION DE QUEJAS

PERIODO JUNIO 1990 - MAYO 1997



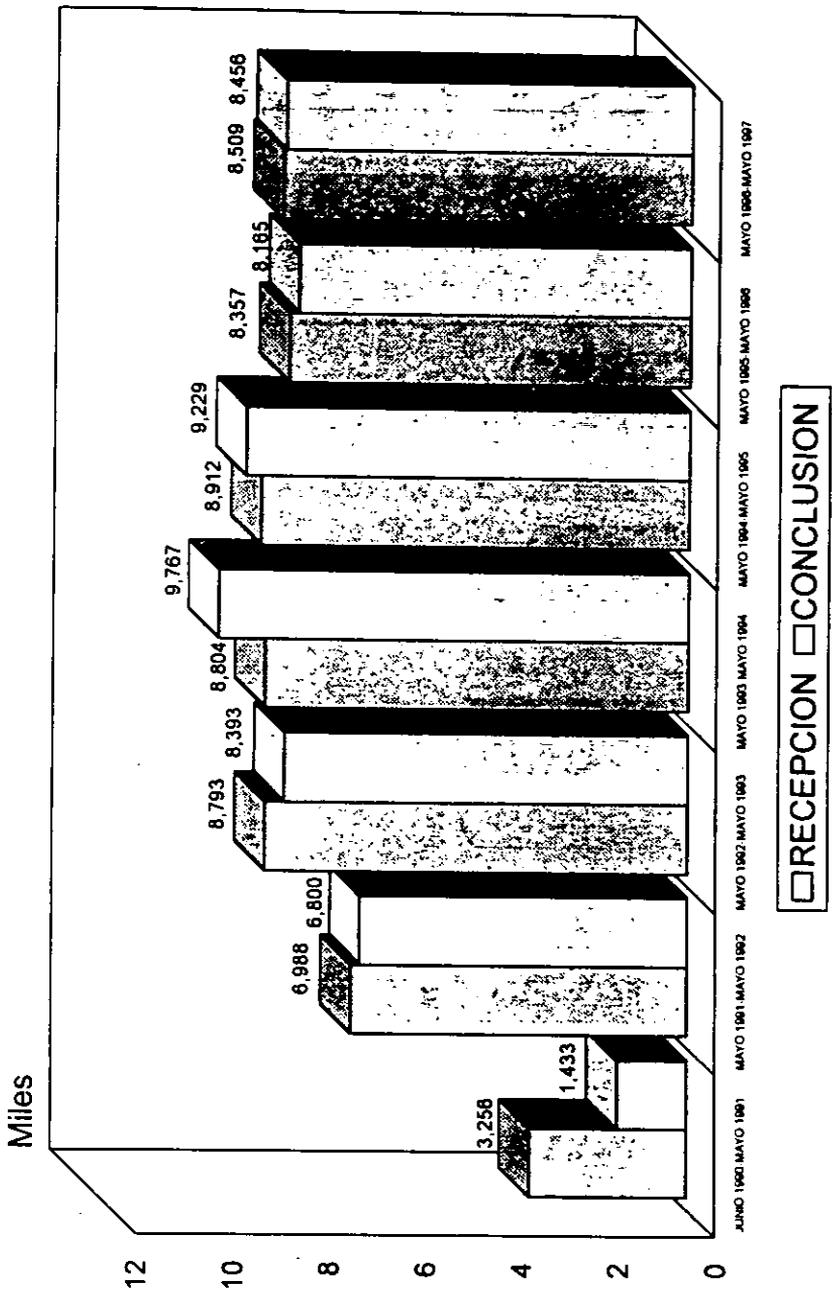
B. ANALISIS DE CONCLUSION DE QUEJAS

PERIODO JUNIO 1990 - MAYO 1997



C. ANALISIS COMPARATIVO POR AÑO

PERIODO JUNIO 1990 - MAYO 1997

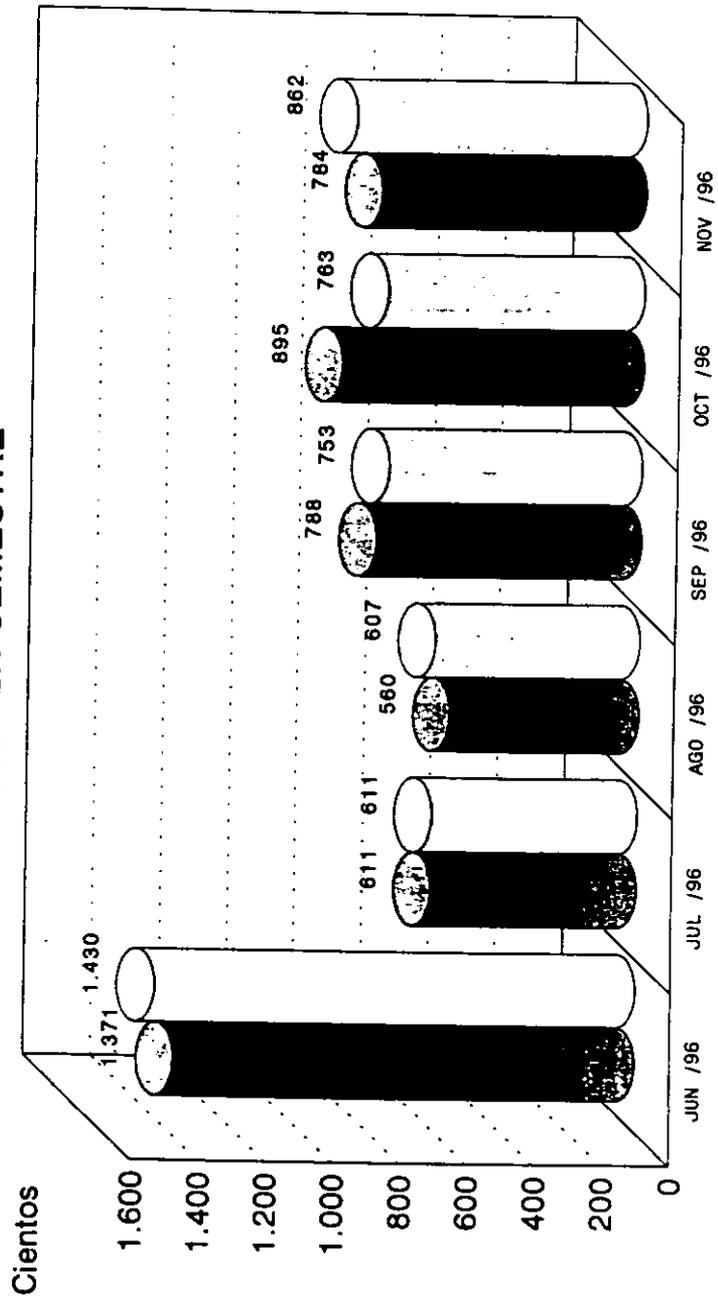


D. ANALISIS COMPARATIVO POR MES

RECEPCION-CONCLUSION DE QUEJAS

PERIODO 26 DE MAYO DE 1996 AL 25 DE MAYO DE 1997

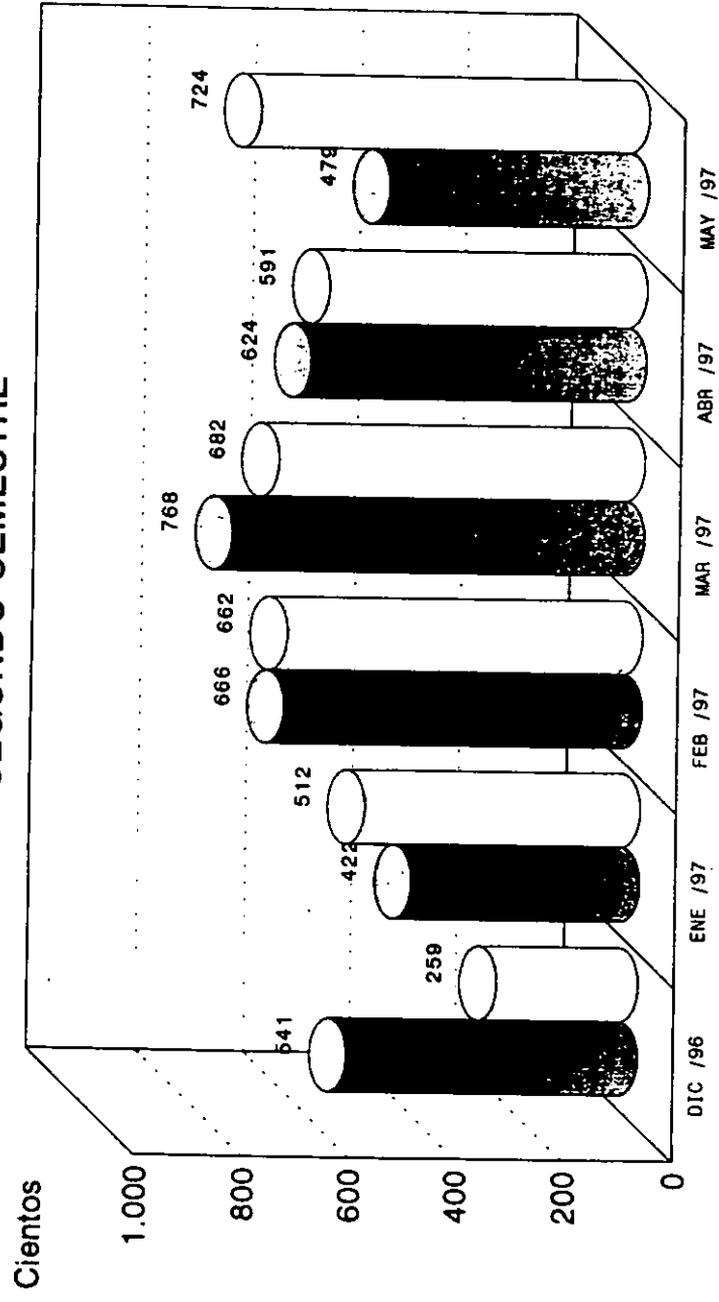
PRIMER SEMESTRE



RECIBIDAS
 CONCLUIDAS

D. ANALISIS COMPARATIVO POR MES
RECEPCION-CONCLUSION DE QUEJAS
PERIODO 26 DE MAYO DE 1996 AL 25 DE MAYO DE 1997

SEGUNDO SEMESTRE



 RECIBIDAS  CONCLUIDAS

ESTA TESIS NO DEBE
 SALIR DE LA BIBLIOTECA

C A P I T U L O Q U I N T O .

"LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS"

5.1.- CONCEPTOS.

-AUTORIDAD:

Todo órgano que ejerce una función o mando supremo del Estado, investido de poder público (1), potestad legalmente conferida, cuyo resultado principal estriba en que sus efectos se comuniquen a otros sujetos (2), quiénes la reconocen como detentadora legítima del poder y acatan, y frente a los que aquella actúa con responsabilidad.

Con mayor precisión, en el presente trabajo, haré referencia exclusivamente a la autoridad administrativa, es decir a aquellos individuos que integran al órgano del estado, perteneciente a la Administración Pública, que tienen atribuidas por el ordenamiento jurídico, las facultades de:

- decisión y de ejecución; o alguna de ellas por separado;
- imperio (de mando);
- fuerza pública;
- coercibilidad

Y que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados emitiendo actos de "imperium" o de autoridad. (3)

En este sentido, me adhiero al criterio sostenido por la Suprema Corte de justicia de la Nación, en materia de amparo, en su tesis jurisprudencial Num. 75. En ésta se establece que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública y que están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. (4)

-
- 1.- Facultad derecho de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos.
 - 2.- Llamémoslos particulares en oposición al término de autoridades.
 - 3.- Resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.
 - 4.- Página 122 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1985, octava parte, Tomo común al Pleno y a las Salas, que al rubro dice: AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Así mismo, lo sostiene la Jurisprudencia No. 53 de la quinta época, Pág. 98, Apéndice 1917-1975 que al rubro dice: AUTORIDADES, QUIENES LO SON.

-FUNCIONARIO PUBLICO:

Cabe distinguir al respecto dos posiciones:

1. Una amplia, de acuerdo a la cual viene a ser funcionario público toda persona que por disposición de la ley, por elección o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de una función pública (5), cuya actividad se regula por normas y principios especiales.

2. Y otra restringida, definición con la que coincido por hallarse referida a la Administración Pública en particular, y que considera funcionarios a las personas que realizan funciones esenciales y específicas propias de la Administración Pública (6), entendida desde el punto de vista, material y formal.

Ante todo,, para dar a un agente de la Administración Pública, el calificativo de Funcionario, es menester que presente las siguientes características básicas:

* Que se fundamente en un criterio orgánico de jerarquía y potestad pública; que le da el carácter de autoridad.

* Su capacidad de actuación exige una investidura legal previa (sin la cual sus actos serían nulos); ya que carecen de capacidad genérica para actuar, en tanto, que tienen delimitada su esfera de competencia.

* Su responsabilidad es Pública.(7)

* Tiene iniciativa propia y poder.

.....
5.- Actividad dirigida a la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, Municipio, o en general, a cualquier Organismo Público.

6.- Actividades encaminadas al cumplimiento de los fines propios de la Administración Pública: planeación, defensa para garantizar la integridad del Estado, la seguridad interior, hacienda, justicia, relaciones exteriores, servicios sociales, salubridad, reglamentaria, asistencia y seguridad social.

7.- Jorge Olivera Toro comenta, que el funcionario es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, siendo su característica principal la de tener una responsabilidad pública, y por tanto, sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad.

* Debe observar legalidades, es decir, "deberes". Etica y deontológicamente su conducta en el desempeño del cargo debe enfocarse al Servicio Público mediante la aplicación correcta de la ley.

* Es importante que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, defendiendo el interés colectivo. (nunca debe actuar en beneficio personal)

* Efectuando actos de autoridad colabora de manera continua en la gestión de la cosa pública.

Todo funcionario, en tanto que es "Servidor Público" está ligado con los gobernados a través de dos nexos jurídicos:

-Principio de legalidad (lato sensu; entendiéndose como marco legal a todo el ordenamiento jurídico: Constitución, Leyes, Reglamentos, etc.); axioma que somete al órgano en sí mismo como ente despersonalizado.

-Principio de responsabilidad; premisa que somete al individuo que lo personifica.

Pese a que en México, existe una completa anarquía terminológica en su legislación y Jurisprudencia, para efectos de dilucidar un poco más a qué me refiero al utilizar este término, considero necesario diferenciarlo de lo que se entiende por "Empleado Público". Al referirse a "Funcionario Público" la intensión es abarcar a todos aquellos agentes de la Administración Pública, en concreto, que actúan en jerarquía de cierto nivel superior y que por lo mismo representan al Estado (8), descartando la inclusión de todos aquellos empleados públicos que encuadran en niveles jerárquicos de menor trascendencia.

Para efectos penales, se refuta funcionario público a todo aquél que por disposición inmediata de ley o elección o nombramiento de autoridad competente participe en funciones públicas (cumplimiento de menesteres de carácter oficial), cualquiera que sea su importancia, índole o jerarquía.(9)

.....
8.- El Funcionario es el agente de la Administración Pública que tiene la representación del órgano, al frente del cual se encuentra con facultades de iniciativa, de decisión y de imperium, y en resumen, con el ejercicio de la potestad pública.

9.- Artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal.

Definición extensa que abarca incluso a los agentes del Estado a los que se califica de empleados públicos, ya que en la legislación penal lo que trasciende es la cualidad personal del sujeto, y que es precisamente la asignación de funciones públicas.

-SERVIDOR PUBLICO:

Se hace referencia a este concepto en virtud de que es mencionado: el Título cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y el Código Penal para el Distrito Federal (CPDF), en lo que se refiere al Título Décimo, Delitos cometidos por Servidores Públicos.

La definición legal de este término la encontramos en el artículo 108 Constitucional, mismo que abarca tanto a los funcionarios como a los empleados públicos, y en general a toda aquella persona que ejerce un empleo, cargo o comisión que representa un servicio a la sociedad.

No conforme con la inmensa extensión que presenta la definición anterior, el Art. 2o de la Ley Federal de Responsabilidades añade a aquellos que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 108 Constitucional atendiendo al principio de igualdad ante la ley establece la responsabilidad a nivel Constitucional de todos los servidores públicos independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión. Sin embargo, cabe advertir que, atendiendo a lo dispuesto por los primeros artículos de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), (10) esta se divide en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos que rigen a las empresas públicas, sus trabajadores también se consideran servidores públicos sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.

Además como se puede observar, el texto constitucional no considera expresamente sujetos a responsabilidades federales a los Presidentes Municipales, ni demás autoridades de los Ayuntamientos. Omisión que el artículo 2o. de la LFRSP supera al señalar como sujetos a la misma, aparte de los mencionados en el artículo 108 constitucional a todos aquellos que manejen o

 10.- Artículo 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

apliquen recursos económicos federales, con lo cual pueden quedar comprendidos en ella no solo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares, lo cual es inconveniente, por lo que es necesario que los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de esta disposición.

En conclusión, existen preceptos muy vagos, en tanto, que se refuta servidor público incluso a los trabajadores de las empresas de participación estatal mayoritaria, a los que participan en comisiones de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, e incluso a cualquier persona que maneje recursos económicos federales, que están muy lejos de compartir las características que llevan a los funcionarios públicos a ser responsables frente al Estado y a los administrados.(11) Así pues, es necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes, se precisen los alcances de estas disposiciones y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos.

-SERVIDORES PUBLICOS CON FUERO CONSTITUCIONAL.

Son los altos funcionarios de la federación, señalados en el art. 111 Constitucional. Contra los cuales sólo se podrá proceder penalmente previa declaratoria de procedencia que haga la Cámara de Diputados conforme al procedimiento previsto en los artículo 25 al 29 de la LFRSP. Si después de seguir el procedimiento la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia declara que ha lugar contra el Servidor Público, quedará por ese simple hecho separado de su cargo y sujeto a jurisdicción de los tribunales ordinarios competentes. Más, la declaratoria de la Cámara no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del Servidor Público destituido, por lo tanto, la declaratoria tiene efectos de destitución condicionada a una sentencia condenatoria.

-SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A JUICIO POLITICO.

Son los servidores mencionados en el Art. 110 Constitucional, por actos u omisiones enumerados en el Art. 7o de la LFRSP. Se trata de una jurisdicción especial ante el Congreso de la Unión por actos u misiones que no son los tipificados responsabilidad constitucional, sin perjuicio de que si por tales actos u omisiones, se comete un delito común quede el Servidor Público sujeto a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios. El

11.- Siendo la característica fundamental el hecho de disponer de la fuerza pública, además de su jerarquía y trascendencia de sus decisiones.

juicio político se refiera a la aptitud para continuar o no desempeñando el cargo, y juzga a aquellos Servidores que están en la más alta jerarquía de los órganos estatales y que por su posición están en la posibilidad de decidir con sus actos las situaciones más trascendentales e importantes de la vida nacional.

-ILICITO ADMINISTRATIVO:

Los actos administrativos viciados pueden ser clasificados en:

1. Ilícitos (stricto sensu); la administración tiene una esfera dentro de la cual debe actuar sin invadir la esfera reservada a los particulares, por ende, todo acto administrativo que viole las normas que tutelan los intereses individuales, configuran un acto administrativo ilícito.

2. Inválidos: dentro de su esfera jurídica, la administración debe actuar en beneficio del interés público. En ocasiones, esa actividad está condicionada expresamente por la norma jurídica (actividad reglada) y en otras, tiene una cierta libertad de acción en cuanto al contenido del acto (actividad discrecional):

-Si la administración viola las normas que condicionan su actividad reglada, la invalidez deviene ilegitimidad. En los actos ilegítimos puede derivar e vicio de una violación, ya sea por inexacta aplicación, por indebida interpretación o por arbitrariedades en la aplicación de la:

* Constitución: el acto administrativo sería inconstitucional por que lesiona principios y garantías de la Ley Fundamental.

* Ley: Si el acto no hace lo que la Ley exige, está viciado por incumplimiento de la ley, o si realiza lo que no debe estará viciado por violación de la ley.

* Normas administrativas: Cuando el acto administrativo no observa la forma, el cómo, el qué y el cuándo, fijado por la misma administración.

* Principios generales de derecho.

En tanto que si se trata de una actividad discrecional, la invalidez se convierte en inoportunidad.

En resumen, son actos ilegales y arbitrarios, que pierden su presunción de legitimidad una vez que el particular prueba el vicio:

- * Por incompetencia; ya sea por que: la autoridad administrativa invade el campo de actividad de otra o por violación del grado jerárquico.
- * Vicio de forma: el funcionario público emite el acto prescindiendo del procedimiento legal previsto.
- * Desviación de poder: el acto administrativo no persigue el fin que es debido, y que es el interés público.
- * Ilegalidad en cuanto al objeto: vicios en el objeto por ilicitud o por imposibilidad.
- * Ilegalidad en cuanto a los motivos: falsa o falta de motivación.
- * Carencia de fundamento legal.
- * Por omisiones arbitrarias e ilegales de la administración, cuando se trata de la actividad administrativa relegada.

De lo que se desprende que son actos administrativos viciados, en virtud de que el funcionario los realizó en contravención a un precepto legal, violentando la legalidad del procedimiento administrativo y afectando los derechos de los administrados; siendo todos ellos defectos que tornan a los actos irregulares y que por lo mismo dan al particular la posibilidad de impugnarlos para desquebrajar la presunción de legitimidad de que gozan y dejar sin efectos dicho acto de afectación o de molestia.

-RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Antes de dar una definición del concepto en cuestión, se distinguían los 4 tipos de responsabilidades a los que están sujetos los Servidores Públicos, de acuerdo a nuestra legislación mexicana: (12)

1. POLITICA: Responsabilidad que se hace valer a través del juicio político, contra los funcionarios mencionados por el artículo 110 Constitucional, siendo las causas de procedencia de dicho juicio los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho
- 12.- Título Cuarto de la Constitución (AA. 108 al 114); la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional (LFRSP); el Título Décimo del Código Penal (AA. 212 al 224); Delitos cometidos por los Servidores Públicos); y los AA. 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil (referentes al daño moral).

especificados en el artículo 7o de la LFRSP

2. CIVIL: Es consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie, al obrar ilícitamente o en contra de las buenas costumbres. Conforme al art. 1910 y 1915 del Código Civil (CC) el responsable está obligado a reparar el daño causado y en su caso al pago de daños y perjuicios, respectivamente. Este tipo de responsabilidad requiere de los siguientes elementos:

a) La existencia de un hecho ilícito; la realización de una conducta dolosa o culposa.

b) La existencia de un daño o menoscabo que sufra una persona en su patrimonio; inclusive la privación de alguna ganancia lícita que se podría haber obtenido si no se hubiese realizado el hecho ilícito (lucro cesante); y además, el daño también puede ser moral.

c) La existencia del nexo de causalidad entre el hecho y el daño; consistente en los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto.

De acuerdo al párrafo octavo del art. 111 Constitucional, "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Por lo que es claro que la responsabilidad civil de los servidores decretada, no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino a aquellos en que por el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.

Pese a que conforme al art. 1918 del CC, las personas morales responden directamente por los daños que causen sus representantes en ejercicio de sus funciones, en tanto que el representante obra en nombre y por cuenta de la persona por quien actúa (art. 27 del C.C.), el Estado tiene sólo una obligación subsidiaria de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, así que, la acción sólo procederá en contra del Estado cuando el funcionario o empleado directamente responsable, no tenga bienes o éstos sean insuficientes para responder del daño causado (art. 1918 del mismo ordenamiento).

3. PENAL: Responsabilidad que surge por la comisión de delitos tipificados en el Código Penal o en otras leyes por parte de cualquier Servidor Público, y que son perseguidos y sancionados en los términos de la legislación penal.

4. ADMINISTRATIVA: También denominada responsabilidad disciplinaria y que es la que propiamente me interesa. Siendo aquella a la que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les está encomendado, siempre y cuando los actos realizados no revistan carácter delictivo. es de carácter público y se hace efectiva a través del poder disciplinario de la Administración Pública, que se manifiesta mediante sanciones de orden correctivo o expulsivo.

A diferencia de la responsabilidad política ésta es exigible a todos los Servidores Públicos sin distinción, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad (13), imparcialidad, y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las causas por las que se puede exigir esta responsabilidad están previstas en los Arts. 47, 50 y 59 de la LPRSP y que son:

- Falta de diligencia: ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.

- Desvío de recursos, facultades e información.

- Descuido de documentos e información.

- Mala conducta y faltas de respeto al público.

- Agravio o abusos con los inferiores.

- Falta de respeto a un superior o insubordinación.

- El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.

- Ejercer funciones que no le correspondan.

- Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año.

- Ejercer otro cargo incompatible.

- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.

- No excusarse cuando tenga impedimento.

.....
13. La lealtad es para con las Instituciones Jurídicas del Estado y no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

- Recibir donativos de personas cuyo interés esté afectado.
- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.
- Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
- No presentar su declaración de bienes.
- Desatender las órdenes de la Secretaría de Contraloría.
- No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones por parte de sus subalternos.
- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- Inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello realice cualquier conducta injusta.
- Los empleados de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley.
- Demás que impongan las leyes.

Todas estas causas las podemos sintetizar en transgresiones a los deberes de los Servidores Públicos que se enumeran a continuación:

- a) Deber de prestar la protesta legal; que es la forma de comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos y para derivar de ella, las responsabilidades en que incurran.
- b) Deber de prestar el cargo; en cuanto que el funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos, por ello su principal deber es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones con intensidad, esmero y cuidado apropiados al cargo para el que ha sido designado.
- c) Deber de diligencia; implica prestar los servicios personalmente y en las condiciones que el servicio lo requiera (solo por vía de excepción es posible encomendar por el ejercicio de la función pública, tal es el caso de: las licencias, las vacaciones, la comisión de delitos administrativos, etc.). El funcionario debe consagrarse al servicio de manera exclusiva; respetar los derechos de los particulares atendiendo al principio de igualdad de éstos frente al Servicio. Además, el empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos o religiosos.

d) Deber de obediencia jerárquica; significa someterse a la dirección de sus superiores, acatando sus órdenes, ya que de lo contrario, si el inferior enjuiciara constantemente los actos del superior. la Administración Pública sufriría desquiciamiento por falta de unidad en la determinación y en la acción. (Incluso el Código Penal en su art. 15 fracción VII; lo considera un excluyente de responsabilidad).

e) Deber de fidelidad; hace referencia al secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, que implica la guarda y reservas impuestas por la naturaleza de los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas.

f) Deber de desinterés; funcionarios no deben tener interés material en los actos, adjudicacionales o en la administración pública, en general, donde tenga o tuviere responsabilidad y vigilancia de los mismos.

g) Deber de residencia; es la exigencia de residir en el lugar donde vayan a prestarse los servicios y durante el tiempo fijado a los mismos.

h) Otros deberes observando buenas costumbres durante el servicio y cumplir las obligaciones que imponen las condiciones generales del trabajo.

Basta con señalar que el fundamento legal del régimen de responsabilidad de los Servidores Públicos se encuentra contenido en los artículos: 109, fracción III, 130 cuarto párrafo, 113 y 114, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo, dentro de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Sin olvidar que este tipo de responsabilidad se deriva, ante todo, de la obligación que tienen los funcionarios públicos de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, antes de tomar posesión de su cargo; por ende, se origina del hecho de que no cumplan sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal.

La responsabilidad administrativa puede ser concomitante con la civil, la política y la penal. En cuanto a la prescripción de la responsabilidad administrativa, conforme al art. 114, cuando ésta es grave los plazos de prescripción no serán inferiores a 3 años. Por su parte, la ley reglamentaria establece que la prescripción negativa opera a los 3 meses, si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a 10 días de salario mínimo, o bien si la infracción no fuere estimable en dinero, por otro lado, se preve que si se supera esa cantidad prescribirá en 3 años.

Finalmente, es conveniente aludir aquí a otra medida que preve la propia Constitución y que se relacionan con el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En este sentido, mencionó la facultad conferida al Poder Judicial Federal (Art. 107 fracción XVI Constitucional), para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignarla ante el Juez de Distrito correspondiente cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; así que, independientemente del delito que se configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos e, incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político.

5.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA REAPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS.

Con la finalidad de la introducción en el tema de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, se diferenciarán los tres tipos de obligaciones con las que deben cumplir los funcionarios públicos:

a). Las que se derivan del ejercicio previo de un derecho subjetivo que realiza un particular.

b). Las conductas (acciones u omisiones) que la autoridad debe de observar frente a cualquier particular, sin necesidad de que previamente se ejerza un derecho subjetivo.

c). Obligaciones que todo funcionario público debe cumplir dado su investidura pública o función que desempeña. Y en términos generales, los deberes públicos cuyo incumplimiento genera la responsabilidad administrativa se sitúan dentro de esta última clasificación. En estos casos, se habla de deberes impuestos por las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de la actividad del funcionario público en relación al servicio que se les encomendó, y cuyas transgresiones son sancionadas por el poder disciplinario de la Administración Pública y que hacen al funcionario responsable individualmente frente al Estado.

Por ende, al hablar de transgresiones nos referimos a los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los Servidores Públicos en general.

Haciendo una relación entre la Responsabilidad Administrativa y los tipos penales derivados de esta Responsabilidad, tenemos, que aquella se aleja de la tan indeseable aplicación estricta que caracteriza al derecho penal, y además, dentro de las causales que la originan están descritas de una manera que se aparta del formalismo penal excesivo, esas conductas son reprochables y contrarias al buen funcionamiento del servicio público, facilitando de cierta manera el sancionar a aquellos Funcionarios Públicos que transgredan sus obligaciones, y que por lo mismo, perjudican el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal.

5.3. MARCO LEGAL.

El Marco Legal de la Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos, se encuentra constituido principalmente por la reglamentación contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 bis, fracción XVIII, establece:

"Art. 32 bis: A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracc. XVII: Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;"

Por otro lado dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen de una manera más explícita tanto los sujetos de la responsabilidad en el servicio público, como las obligaciones, las responsabilidades y las sanciones administrativas derivadas del servicio público.

Así mismo, se enuncian las autoridades competentes y los procedimientos para la aplicación de las sanciones y las autoridades encargadas de declarar la procedencia del procesamiento penal de aquellos servidores públicos que gozan de fuero.

Dentro del título segundo de la ley en cuestión, se establecen los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

En su tercer título, se refiere específicamente a la responsabilidad administrativa, distinguiendo los sujetos y obligaciones del servidor público, las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas.

Finalmente en el título cuarto, se hace mención del Registro patrimonial de los servidores públicos.

Todo lo anterior, conforma el marco legal dentro de cual se analiza la responsabilidad administrativa de servidores públicos, en nuestro país a fin de fincar dicha responsabilidad a los servidores públicos que incumplan o violen las disposiciones establecidas de acuerdo a su competencia y funciones específicas.

5.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PUBLICOS.

Los dos grandes soportes del derecho administrativo han sido el principio de legalidad y el de la responsabilidad del Estado.

Hauriou (14) señala que existen dos correctivos a las prerrogativas con que actúa la administración: que el poder público haga, pero que respete la ley o que indemnice. Un sistema de derecho no es completo si no garantiza al ciudadano los medios adecuados de obtener reparación por los perjuicios que le ocasiona el Estado.

Paralela a este desenvolvimiento, la doctrina ha evolucionado hacia un sistema de responsabilidad que sirva de verdadero garante al inerte ciudadano, enfrentado a esa serie de potencialidades peligrosas que comprometen su integridad personal y patrimonial.

El sistema de responsabilidad que se funda en la culpa, ya sea del funcionario o del servicio, se estima como estrecho e insuficiente. ya no interesa la búsqueda del responsable sino la reparación. Se pretende, en resumidas cuentas, la garantía del patrimonio de los particulares ante los frecuentes ataques de que son víctimas, por parte de las acciones administrativas.

El Estado debe propugnar, como primer interesado, por el

.....
14.- Citado por García de Enterría en el prólogo de la Obra de Leguina Villa, Jesús, "Responsabilidad Civil de la Administración Pública", 5a Edición, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1993, Pág. 30.

mantenimiento de la paz social. Uno de los mecanismos que en forma eficaz coadyuvan a este propósito, es precisamente la institución de la responsabilidad. "En un régimen de honesta conducción de la cosa pública la administración asegura, por así decirlo, a los administrados contra los actos ilícitos de los funcionarios".

5.4.1.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Dentro de este apartado se analizarán los delitos especiales desde el punto de vista administrativo haciendo breve alusión al derecho penal a algunos criterios jurisprudenciales existentes, para poder analizar el procedimiento previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (primordial marco legislativo en el estudio del presente capítulo).

La doctrina suele distinguir dos tipos de Cohecho:

1. Cohecho pasivo: Delito que se define como aquél en que incurre el Servidor Público que por sí o por interpósita persona recibe indebidamente dinero o cualquier otra dádiva para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.
2. Cohecho activo: Delito que consiste en el acto del particular que induce a la corrupción.

Es necesario que el Servidor Público sea el destinatario de la dádiva o promesa corruptiva, y que el acto u omisión que tiende el corruptor, entre dentro de las funciones de aquél; asimismo, debe mediar entrega de dinero o cualquier otra dádiva o promesa al funcionario y que el sujeto esté consciente de que lo recibido o prometido corresponde a una retribución y lo mismo respecto del que promete o dá.

Se ha aumentado el número de hipótesis de esta figura conforme a lo establecido en las fracciones XV y XVI del art. 47, y sobre todo en el art. 88, ambos de la LFRSP, el último de los cuales dispone que "los Servidores Públicos no podrán durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas mencionadas formen o hayan formado parte, y que procedan de personas cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el Servidor Público en el desempeño

de su empleo, cargo o comisión, que determine conflicto de intereses.

En ningún caso podrá recibirse de esas personas títulos de valor, bienes inmuebles, cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase. No constituye delito de cohecho las dádivas u obsequios que el Servidor Público reciba en una o más ocasiones de una misma persona física o moral de las ya mencionadas durante un año, cuando el valor acumulado no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de su recepción.

En el artículo 222 del Código Penal para el D.F., encontramos la penalidad y el tipo del delito de cohecho que literalmente prescribe:

"Cometen el delito de cohecho:

I.- El Servidor Público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y;

II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones".

En lo que respecta a las sanción, al que comete el delito de cohecho se le impondrán:

* De tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y **destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos**, cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito o este no sea valuable.

* De dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y **destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos**, cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito. Sin devolver en ningún caso a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, mismas que se aplicarán en beneficio del Estado.

5.4.1.2.- ABUSO DE AUTORIDAD.

Conducta que implica el mal uso que hace un Servidor Público de la autoridad o de las facultades que la ley le otorga; siendo muchos los delitos que lo contienen, pero que al lesionar simultáneamente otros bienes jurídicos, a parte del mero interés en la regularidad y legalidad misma del acto, adquieren tipicidad y mayor gravedad.

Como delito, requiere para su configuración la existencia de dos elementos:

1. Subjetivo: Conocimiento que tiene el funcionario público de la ilegalidad de la acción u omisión atribuible a él y que lo constituye el dolo o mala fe. (en esto consiste la deslealtad del funcionario; lo que caracteriza la arbitrariedad).
2. Objetivo: Existencia de la acción u omisión indebida.

Asimismo, para Carrara el criterio determinante de los límites del delito de abuso de autoridad se divide en dos:

-Positivo: Para su comisión se requiere que se haya cometido un abuso de autoridad lo suficientemente grave para merecer represión y no simples providencias disciplinarias.

-Negativo: Requiere que el abuso no se haya hecho con el fin de obtener el funcionario a sí mismo el goce de un bien sensible y que el hecho por sí mismo no constituya delito, sino que la criminalidad, emerja únicamente del abuso de los poderes conferidos por la función pública.

Este criterio es seguido por la mayoría de las legislaciones, de tal forma que la malversación, negocios incompatibles, etc., no configuran abuso de autoridad por responder a un propósito de lucro del agente, y que por lo mismo, actualizan otros y diversos tipos penales.

Es importante aclarar, que esta figura contempla únicamente la extralimitación de los deberes propios del cargo que se desempeña y no el ejercicio de funciones extrañas que invaden la esfera de otros funcionarios, puesto que en este último caso estaríamos hablando de usurpación de funciones.

Cabe resaltar, que los agentes de este delito, son los Servidores Públicos investidos de autoridad, es decir, que tienen atribuidas las facultades de imperio, de decisión o de imponer obediencia.

En el marco de la LFRSP, las hipótesis dentro de las cuales encajaría este tipo penal están descritas en las fracciones I, V, VI, X, XII, XVII y XXII del art. 47 y en la última parte del primer párrafo del art 50.

En el artículo 215 del Código Penal (CP), está consagrado el tipo de delito que nos ocupa, y que a la letra dice:

"Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

En esta fracción, se encuentra descrito un delito de mera conducta dolosa, en el que no es configurable la tentativa. El elemento intencional estriba en el propósito del agente de impedir la ejecución legal, se consuma por el solo hecho de solicitar el empleo o emplear los servicios de las personas que se encargan de mantener el orden como agentes de la autoridad. (por fuerza pública se entiende la fuerza policiaca o judicial).

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

En el acto de ejercer las funciones propias del agente y con causa real en dichas funciones, lo que la ley requiere es la motivación originada en el ejercicio de la función de servicio público, que el agente utiliza en agravio de los particulares, sin que medie permiso o autorización legal para efectuar conductas, que en el caso de tener causa legítima, estarían justificadas por el cumplimiento de un deber.

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

La primer parte de la fracción se refiere a las normas jurídicas que imponen una protección o servicio determinados por las funciones asignadas al Servidor Público. En cuanto a la segunda, hace referencia al derecho de petición consagrado en nuestro texto constitucional.

IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente

ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

El sujeto activo del delito, ha de ser un administrador de Justicia: Juez, Magistrado, o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Debe esgrimirse como resultado del requerimiento de alguna de las personas o ambas para que el agente acuerde la resolución que corresponda. El dolo específico lo integra la voluntad y conciencia de negarse a pronunciar la resolución que se requiere en el negocio pendiente. (El lugar adecuado de este tipo penal está en el Título XI; Delitos contra la Administración de Justicia).

V.- Cuando el encargado de una fuerza pública requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

El sujeto activo de este tipo de delito ha de ser quien esté encargado de una fuerza pública, e indebidamente significa, sin causa legítima.

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

Este delito configura cuatro subtipos del de privación ilegal de libertad que prohíbe nuestra Carta Magna y los Códigos Procesales Penales.

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esta estuviere en sus atribuciones;

El subtipo configurado en esta fracción tiene por núcleo la dolosa ocultación de la privación ilegal de la libertad de que se tuviere conocimiento; o su mantenimiento mismo, si en las atribuciones legales del agente estuviere hacerla cesar, esto es, en cumplimiento de sus deberes propios. El delito se consuma por el hecho de la ocultación voluntaria y consciente por parte del sujeto activo, a lo largo de un lapso suficiente para que se pueda dar por aprobada, razonablemente a juicio del juez; o se

consume, asimismo, por el mantenimiento de la privación ilegal, también por igual lapso. No es configurable la tentativa.

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

Todos los tipos configurados en este artículo constituyen abusos del poder inherente al ejercicio de una función pública, cualquiera que sea ésta. Se configura un dolo específico consistente en la voluntad y conciencia en el agente de estar haciendo algo que constituye un abuso del poder que ejerce con el objeto de apropiarse para sí o disponer en favor de tercero de los objetos materiales del delito. Por ley no deben serle confiados. Siendo esto último, substancialmente en lo que consiste el típico abuso del poder configurado en esta fracción.

IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

La exacción ilegal que se consume por la obtención misma de dinero, obsequios, préstamos o mutuo sin interés, servicios personales gratuitos, etc. Delito doloso. No es configurable la tentativa.

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación."

En lo que respecta a la sanción, al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de

cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

El abuso de autoridad en el caso de las fracciones VIII a XII, se ciernen sobre la regularidad e incorruptibilidad de la función pública. Más la idea de corrupción administrativa está en lo preceptuado por las fracciones X a XII del artículo en comento, en las que el Servidor Público actúa autorizando una situación que sabe no existe, ello en perjuicio del patrimonio estatal.

Ahora bien, al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Inhabilitar, es declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener cargos públicos, o de ejercer derechos civiles o políticos; es decir, es imposibilitar para alguna cosa futura.

Por su parte, destituir, significa separar a uno de su cargo actual como corrección o castigo y suspender es privar temporalmente a uno del sueldo o empleo actual que viene desempeñando.

5.4.1.3.- INTIMIDACION.

Delito especial que consiste en la amenaza o temor que un Servidor Público infunde a un particular, sobre su persona, libertad, honra o posesiones, o sobre sus familiares, ya sea haciendo uso de la fuerza física o moral, con el objeto de evitar o impedir que aquél lleve a cabo una denuncia o querrela o proporcione información sobre la comisión de algún delito penal o hecho sancionado por la LFRSP.

Es importante distinguir este tipo penal que es o pretende ser autónomo, de la intimidación que forma parte de figuras penales específicas y califica los delitos de violación, robo y usurpación, así como, de la intimidación como excluyente o eximente de responsabilidad criminal, que a pesar de tener el mismo sustento (provocar el temor con el propósito de lograr determinada conducta o de realizar el móvil de amedrentar), hablamos de figuras distintas.

Cabe hacer la aclaración, que es un tipo penal escasamente estudiado por la doctrina y que incluso cuenta con escasos criterios jurisprudenciales, en gran medida, dado a que parecería ser una especie del abuso de autoridad, debiéndose tal vez por lo mismo, incluir como una fracción adicional de éste.

En el marco de la LFRSP, encontramos sancionado este tipo penal en la hipótesis prevista en el segundo párrafo del art. 50.

En el art. 219 del C.P. encontramos regulada la penalidad y el tipo del delito de intimidación, mismo que literalmente señala:

"Comete el delito de intimidación:

El Servidor Público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;

El Servidor Público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo."

Sin lugar a dudas, la conducta que se describe en la segunda parte del artículo en cuestión, escapa a todas luces de considerarse de alguna manera intimidatoria, ya que no se causa o infunde miedo, sino que se realiza un acto u omisión que lesiona los intereses de los denunciantes, informadores o algún tercero con quienes éstos guarden vínculos familiares, de negocios o afectivos.

En lo que respecta a la sanción, al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., en el momento de cometerse el delito, así como destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público.

5.4.2. - PROCEDIMIENTOS.

Cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos ante las unidades específicas establecidas en las dependencias y entidades de la Administración Pública, siendo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), competente para establecer las normas y procedimientos para que estas sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Por su parte, todo Servidor Público debe denunciar por escrito ante la Contraloría Interna de la dependencia respectiva, los hechos que considere son causa de responsabilidad administrativa, imputables a Servidores Públicos sujetos a su dirección. Debiendo esta Contraloría determinar si existe o no responsabilidad administrativa, y en su caso, aplicar con acuerdo del Titular de la dependencia las sanciones disciplinarias respectivas.

Por lo que toca a las entidades, las denuncias se recibirán por el Coordinador Sectorial correspondiente.

El Titular de la dependencia o el Coordinador Sectorial, enviará a la SECODAM copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves, o cuando considere y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, aquella sea la que deba de conocer el caso o participar en las investigaciones.

Por otra parte, si las investigaciones y auditorías que efectúe la SECODAM arrojan Responsabilidad de Servidores Públicos, ésta informará a la Contraloría Interna o al Coordinador Sectorial para que investiguen y sancionen dicha responsabilidad si es de su competencia. Ahora bien, si es responsabilidad mayor, cuyo conocimiento sea competencia de la propia SECODAM, ésta se avocará directamente al asunto, informando al Titular de la dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento.

En términos generales el procedimiento que debe observar la SECODAM para imponer las sanciones administrativas debe sujetarse a las siguientes reglas:

I. Deberá de citar al Servidor Público, presunto responsable, a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, así como la fecha y la hora en que se verifica dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor.

Asistiendo a la audiencia el representante de la dependencia que se designe.

II. Una vez que concluya la Audiencia o dentro de los 3 días hábiles siguientes, la SECODAM resolverá sobre la inexistencia de la responsabilidad, o en su caso, imponiendo las sanciones administrativas que procedan, y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

III. En el supuesto de que en la audiencia, la SECODAM encontrare que no tiene elementos suficientes para resolver o advierta elementos que constituyan nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV. En cualquier momento, ya sea antes o después del citatorio, podrá la SECODAM determinar la suspensión temporal del presunto responsable si así lo considerase conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones.

La suspensión temporal suspende los efectos del acto que dio origen a la ocupación del cargo público, y regirá desde el momento en que se notifique al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier otro medio, hasta que así lo resuelva la SECODAM, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

Dicha suspensión requerirá de la autorización del Presidente de la República, si el nombramiento del Servidor Público incumbió al titular del Poder Ejecutivo. Asimismo, se requerirá la aprobación de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, si el nombramiento fue ratificado por ésta.

De igual modo, los procedimientos seguidos para investigar y aplicar las sanciones ante las Contralorías Internas de las dependencias seguirán las reglas descritas con antelación.

De todas las diligencias practicadas se levantará acta circunstanciada, que suscribirán los que intervinieron en ellas, apercibidos de las sanciones en que pueden incurrir en caso de falsedad.

Dándose vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.

Las resoluciones y acuerdos que dicten la Secretaría y las dependencias durante el procedimiento, constarán por escrito, y

se asentarán en el Registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas.

Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas, y consecuentemente, las resoluciones anulatorias que causen ejecutoria dictadas por este Tribunal tendrán como efecto restituir al Servidor Público en el goce de los derechos de que fue privado por la ejecución de las sanciones anuladas.

Por su parte, las resoluciones pronunciadas por el Superior Jerárquico que impongan sanciones administrativas, serán impugnables ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación, que se impondrá por el Servidor Público dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; conforme a las siguientes reglas:

i. Iniciará con un escrito de expresión de agravios que el Servidor Público estime le causa la resolución impugnada, anexando al mismo, copia de ésta y constancia de su notificación, así como el ofrecimiento de aquellas pruebas que considere necesario rendir para desvirtuar los hechos.

ii. La autoridad decidirá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no sean idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.

Las pruebas que sean admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días prorrogable por sólo una vez por cinco días más, a solicitud del Servidor Público o de la autoridad.

iii. Concluido el periodo probatorio, el Superior Jerárquico emitirá resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificándola al interesado.

E incluso, la interposición del recurso podrá suspender la ejecución de la resolución recurrida a solicitud del promovente siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

I. En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que previene el Código Fiscal de la Federación; y

II. En el caso de las demás sanciones, si concurren los siguientes elementos:

a. Que sea admitido el recurso;

b. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación al recurrente; y

c. Que la suspensión no apareje la consumación o continuación de los actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al Servicio Público.

Contra las resoluciones administrativas pronunciadas por la SECODAM, el Servidor Público afectado podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF).

Asimismo, la resolución que recaiga al recurso de revocación es impugnabile ante el TFF.

Las resoluciones absolutorias dictadas por el TFF, podrán impugnarse por la SECODAM o por el superior jerárquico.

En el caso que el Servidor Público, presunto responsable, confesare su responsabilidad, de inmediato se procederá a dictar resolución, salvo que la autoridad que conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión.

5.4.3.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La potestad disciplinaria de la Administración Pública, apareja un mínimo de poder para aplicar sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados públicos, cuando transgredan sus obligaciones. Y todo está en determinar qué sanciones quedan comprendidas dentro de este mínimo de poder.

Este tipo de sanciones de orden correctivas o expulsivas, y que se distinguen de las sanciones penales por la autoridad que las aplica, presentan un doble fundamento:

1. Jurídico.- En tanto que representan una manifestación particular del poder de la administración pública para lograr la ejecución y el cumplimiento de la función o empleo público.

2. Positivo.- Ya que las faltas que dan lugar a estas sanciones se consagran en un texto determinado.

Los principios fundamentales a los que están sujetas las sanciones administrativas son:

a. Frente a la falta de una norma expresa que establezca la sanción que ha de aplicarse no es deducible que la Administración

Pública haya renunciado a su poder disciplinario, en cuanto éste siempre está insito en la relación de función o empleo públicos.

b. Los principios de "NULLUM CRIMEN SINE LEGE" Y "NULLA PONA SINE LEGE", en materia disciplinaria no tienen la rigidez que caracteriza al derecho penal sustancial.

c. La procedencia de este tipo de sanciones, dada su índole y su ámbito de aplicación, es admitida por el agente público al aceptar el nombramiento o designación respectivo.

d. Observando los principios generales del derecho, la Administración Pública puede establecer las sanciones administrativas ante la falta de norma que las establezca.

e. La gravedad de la falta es importante para resolver esta cuestión.

f. Ciertas sanciones disciplinarias (multa y privación de libertad) por implicar medidas graves de obvia substantividad penal requieren hallarse previamente establecidas en la norma válida, en tanto que otras medidas internas tendientes a mantener la disciplina no lo necesitan (verbigracia: la suspensión, el apercibimiento y el llamado de atención).

En nuestra legislación, las sanciones administrativas están contempladas por el Art. 53 de la LFRSP y son:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública;

III. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Multa, e

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; aplicable por actos que conllevan lucro o causan daños o perjuicios.

Y a su vez, el criterio para aplicar este tipo de sanciones no es arbitrario, en cuanto que el art. 54 de la Ley Reglamentaria citada señala los elementos que deben tomarse encuentra al imponer las sanciones administrativas:

a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la LFRSP o las que deriven de estas;

- b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- c) El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- e) La antigüedad en el servicio;
- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- g) El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

n La sanción administrativa y sus efectos, son independientes a las sanciones penales y pueden superponerse conjuntamente.

Para la aplicación de las sanciones administrativas se observará lo siguiente:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión por periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses; se aplicará por el superior jerárquico.

II. La destitución se demandará por el superior jerárquico.

III. La suspensión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses y la destitución de los Servidores Públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

IV. La SECODAM promoverá los procedimientos a que se refieren las fracciones II y III, demandando la destitución del Servidor Público responsable, o procediendo a la suspensión de éste cuando el Superior Jerárquico no lo haga. En tal caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

V. La inhabilitación será aplicable por resolución jurisdiccional dictada por el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y

VI. Las sanciones económicas se aplicarán por el superior jerárquico si no exceden de cien veces el salario mínimo vigente en el D.F. y por la SECODAM si son superiores a esta cantidad.

Las sanciones económicas impuestas, constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, las que se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán a las disposiciones fiscales aplicables.

En el supuesto de que se acepta la plena validez probatoria de la confesión del Servidor Públicos, se impondrá a éste dos tercios de la sanción aplicable, en el caso de que fuera de naturaleza económica, pero en cuanto a la indemnización, ésta deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse el bien o producto percibido con motivo de la infracción.

5.4.4.- INSTITUCIONES SANCIONADORAS.

También son llamadas Instituciones Controladoras de la Legalidad del Acto Administrativo.

En la legislación administrativa no hay una disposición que precise la autoridad a quien corresponda esta facultad de control. Por ende, en seguida se señalarán las diversas posibilidades que se plantean:

1.- La misma autoridad que emitió el acto puede examinar la legalidad del acto, modificándolo o anulándolo, de oficio o a petición del particular, como consecuencia de un recurso administrativo.

2.- La Autoridad jerárquica superior puede examinar la legalidad del acto, en ejercicio del poder de revisión a petición del particular o de oficio.

3.- Los Tribunales Administrativos examinan la legalidad del acto administrativo mediante sentencia dictada en los procesos administrativos; cuando son impugnados por parte de los particulares o por las propias autoridades.

4.- Los Tribunales Federales, en materia de amparo, examinan la constitucionalidad del acto, y decretarán la anulación del mismo si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo; cuando son impugnados por los particulares o por las propias autoridades.

De lo anterior, es notorio que se han previsto básicamente dos medios que tienden a controlar la legalidad del acto administrativo:

a). La misma administración en cuanto que tiene interés en el mantenimiento (recursos administrativos).

b). La última y más importante garantía de vigencia de la legalidad radica en los órganos jurisdiccionales (Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Poder Judicial).

Por otra parte, en cuanto al control de la legalidad de la acción de los Servidores Públicos, lo lleva a cabo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) (15), con base en la facultad que le otorga la LOAPF, para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir las responsabilidades administrativas, así como, para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de las leyes vigentes y, cuando proceda, hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público.

Secretaría que encabeza el sistema de control y vigilancia interno de la administración, que hace corresponsables a todas sancionar o denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público.

El resto del sistema está integrado por:

I. Las contralorías internas; sólo se establecen en las dependencias, la ley no las prevé para organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, por lo que en dichos organismos y entidades actuará la contraloría interna de la dependencia a que estén coordinados sectorialmente. Y son órganos de apoyo dependientes directamente del titular de la Secretaría o entidad, que realizan sus funciones conforme a las normas que expide la SECODAM y que se encargan de organizar y coordinar el sistema integrado de control al interior de la dependencia a que pertenecen. Actúan como contrapartes funcionales de la SECODAM, y son responsables del cumplimiento del marco normativo en materia de control, vigilancia, fiscalización y legalidad. Dentro de estas Contralorías deben existir oficinas de recepción de quejas y denuncias. Sus atribuciones, son las mismas que la ley otorga al Superior jerárquico: tramitar el procedimiento y proponer al superior jerárquico la resolución correspondiente, quien acordará en los asuntos que no estén reservados al conocimiento de la SECODAM.

II. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, en general; se refiere al Superior Jerárquico. Así tenemos al "titular de la dependencia o coordinador sectorial", este último de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria (siempre son Secretarios o Jefes de Departamento).

.....
15.- Tiene rango de Secretaría de Estado, con estructura administrativa, dependiente directamente del Ejecutivo Federal y con atribuciones específicas hacia toda la Administración Pública Federal.

III: Unidades de quejas y denuncias; oficinas receptoras de los escritos con los que inician procedimientos. Deben de haber en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública.

La base jurídica de la función de control y evaluación se encuentra en el Título IV Constitucional, dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el Art. 32 bis. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La SECODAM contará con los siguientes medios de apremio:

i. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo.

ii. Auxilio de la Fuerza Pública.

Si existiese resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Las facultades del superior jerárquico y de la SECODAM para imponer sanciones administrativas se sujetarán a:

a) Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción contará a partir del día siguiente a aquél en que se incurrió en la responsabilidad o a partir del momento en que cesó si fuere de carácter continuo; y

b) En todos los demás casos, prescribe en tres años.

5.5.- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU INTERVENCION EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PUBLICOS.

La dignidad humana debe estar siempre garantizada, como condición indispensable, cuando se salvaguarda el orden público. De ninguna manera es aceptable o justificable que se atropellen los Derechos Humanos con el pretexto de que los servidores cumplen con su función de asegurar el orden público, puesto que están obligados, por mandato de Ley, a actuar en todo momento respetando los derechos fundamentales de la persona. La corrupción y la impunidad agravan a las personas en su dignidad, porque tales hechos resultan de circunstancias que se dan al margen de la Ley o en contra de ella, lo que invalida los principios de igualdad jurídica y de no discriminación. Corrupción e impunidad son las antípodas de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es uno de los organismos del Estado que enfrenta, de muchas maneras, el problema social de la corrupción y la impunidad. La relación en la que se funda principalmente se expresa de manera inversamente proporcional: a mayor eficacia en los mecanismos de protección y tutela de los Derechos Humanos, menor corrupción e impunidad de los servidores públicos.

Justicia, dignidad y seguridad son los valores que están en la base de los Derechos Humanos. Los mexicanos hemos descubierto que para edificar una cultura en la que fructifiquen los derechos humanos, se tienen que vencer diversos obstáculos, particularmente entre ciertas autoridades y servidores públicos que, en el pasado, habían llegado al extremo de admitir la impunidad de su comportamiento al margen de la Ley como un sello de su quehacer cotidiano. Donde existe impunidad, hay inseguridad, indignidad e injusticia. El abuso de autoridad, el atropello, la arbitrariedad, la tortura, la negligencia, la prepotencia, la corrupción y, en general, los excesos de autoridad, lesionan al Estado de Derecho, a la moral republicana y a la convivencia social.

El primer deber de todos los servidores públicos es el pleno respeto de las normas que expresan los Derechos Humanos. El logro de este objetivo no sólo compete a las instituciones gubernamentales, sino que es una misión de la Sociedad en su conjunto. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo de la sociedad que busca precisamente tutelar y proteger las garantías y las libertades fundamentales de las personas.

Desde su nacimiento, la CNDH ha tenido como emblema la obligación de luchar frontalmente contra la impunidad, con el convencimiento de que en nuestro país nadie puede estar ni pasar por encima de la ley.

En cada informe que la CNDH presenta a la Sociedad, se incluye un apartado especial en el que se da cuenta de los logros conseguidos durante el respectivo ejercicio de la lucha contra la impunidad y se enlistan, con nombre y apellido, los servidores públicos que han sido sancionados en diversos grados, desde sanciones administrativas hasta inhabilitaciones y pena de cárcel, como efecto de las distintas resoluciones que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De manera que su acción está centrada en la vigilancia de los límites y obligaciones que la ley marca a los servidores públicos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en lo referente la resepción de quejas que impliquen responsabilidad administrativa de servidores públicos sigue los lineamientos de cualquier tipo de queja para su tramitación, estudio y posterior resolución,

mismos que ya han sido estudiados en el capítulo anterior, solo que en el caso específico de violaciones a derechos humanos que involucran una responsabilidad administrativa de servidores públicos, surge una figura de suma importancia, para la agilidad en la resolución de este tipo de violaciones: LA CONCILIACION O AMIGABLE COMPOSICION.

Esta figura se encuentra contemplada dentro capítulo IV del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Art. 117: "Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de derechos humanos no se refiera a violaciones a los Derechos a la vida o a la integridad física o síquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o por sus posibles consecuencias, la misma podrá sujetarse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables"

Para la instrumentación de este procedimiento, el Visitador General correspondiente, a través de la dirección de Amigable Composición, presenta de una manera breve y sencilla una propuesta de conciliación del caso a la autoridad señalada como responsable, siempre dentro del respeto a los Derechos Humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación.

La autoridad o servidor público a quien se envía la propuesta de conciliación, dispone, según el Reglamento Interno de la C.N.D.H. de quince días naturales para responder a la propuesta, también por escrito y enviar las pruebas correspondientes al cumplimiento. (16) Sin embargo por lo regular la conciliación con la autoridad es inmediata al momento de la discusión personal con la C.N.D.H.

El Visitador Adjunto a quien corresponda el conocimiento de una queja susceptible de ser solucionada por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso al quejoso o agraviado de esta circunstancia, aclarándole en qué consiste el procedimiento y sus ventajas. Asimismo, el visitador adjunto mantendrá informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión.

Ahora bien, cuando la autoridad no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de Recomendación que corresponda. (17)

En el caso de las quejas que implican responsabilidad

.....
16.- Art. 119 del Reglamento Interno de la C.N.D.H.

17.- Art. 121 del Reglamento Interno de la C.N.D.H.

administrativa de Servidores Públicos, la C.N.D.H. ha alcanzado una efectividad tal que el 98% de las quejas en las que existe esta responsabilidad han sido resueltas ya sea mediante amigable composición o bien mediante recomendación, sancionando al servidor público infractor de una manera rápida y eficaz, sin que medien las consideraciones que por lo regular tienen las contralorías internas de cada institución para con sus trabajadores y lo largo del procedimiento que llevan a cabo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha avanzado, se ha especializado, buscando una mayor eficacia y un mejor servicio lo cual ha ido logrando en diversas materias, ganando cada vez más aceptación entre la población y un respeto mayor entre las Instituciones.

Para este efecto la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó en el año de 1996, una completa transformación al "Manual para la Calificación de Hechos violatorios de Derechos Humanos de la C.N.D.H.", dividiendo los Conceptos de Violación de Derechos Humanos en tres generaciones:

PRIMERA GENERACION:

Derecho a la Igualdad y al trato digno, derecho a la integridad personal, derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, derecho a la libertad, derecho a la privacidad, derecho a la propiedad y a la posesión, derecho a la vida.

SEGUNDA GENERACION:

Derechos sociales de ejercicio individual.

TERCERA GENERACION:

Derechos colectivos.

Con la ampliación de este manual, la Comisión Nacional, ha logrado una mayor especificidad en la calificación de la queja lo cual provoca una mejor atención al quejoso y un tratamiento más expedito de la queja.

Todo lo referente a la Responsabilidad de Servidores Públicos, se encuentra contenido dentro de la Primera Generación, dentro del apartado de los Derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, bajo el título de "Delitos cometidos por Servidores Públicos.

DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS:

-Cobro indebido de contribuciones e impuestos;

- Cohecho;
- Concusión;
- Dilación en el Procedimiento Administrativo;
 - a) Dilación en Procedimientos de dotación o restitución de tierras.
 - b) Dilación en el Procedimiento de definición de linderos;
 - c) Indefinición de situación Jurídica migratoria;
- Ejercicio indebido del Servicio Público;
- Extorsión;
- Falsa acusación;
- Falsificación de documentos;
- Falta de fundamentación o motivación legal;
 - a) Clausura administrativa no fundada ni motivada.
 - Negativa de reparación de daño por parte del Estado;
 - Negativa, suspensión o prestación indeficiente de servicio público;
 - a) Incumplimiento de contrato.
 - b) Irregularidades en el cumplimiento de prestaciones derivadas del régimen de seguridad social.
 - c) Negativa de asistencia a víctimas del delito.
 - d) Negativa de expedición de licencias o permisos.
 - e) Negativa injustificada de inscripción registral.
 - f) Negativa de regularización de calidad migratoria.
- Omisión de imposición de Sanción Legal;
- Tráfico de Influencias.

Con la imposición de todas estas voces, se logra una mejor calificación de la queja y se busca la sanción adecuada al servidor público infractor en caso de demostrarse la violación a los derechos humanos del quejoso.

La gran cantidad de quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos por delitos o infracciones cometidas por servidores públicos, implica que se instauren gran cantidad de procedimientos administrativos en contra de los responsables y por lo mismo, la C.N.D.H. lleva a cabo un programa de LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD, dentro del cual se le da seguimiento al procedimiento hasta tener las pruebas de su cumplimiento y se

sigue la pista, de igual manera de los servidores públicos infractores, a fin de evitar la reincidencia de los mismos.

El primer deber de todos los servidores públicos es el pleno respeto de las normas que expresan los Derechos Humanos. El logro de este objetivo no sólo compete a las instituciones gubernamentales, sino que es una misión de la Sociedad en su conjunto. La C.N.D.H. es un Organismo de la Sociedad que busca precisamente tutelar y proteger las garantías y las libertades fundamentales de las personas.

Desde su nacimiento la C.N.D.H. ha tenido como emblema la obligación de luchar frontalmente contra la impunidad con el convencimiento de que en nuestro país nadie debe estar y pasar por encima de la Ley, razón por la cual la C.N.D.H. inicia su propia lucha contra la corrupción y la impunidad.

En cada uno de los informes generales que la C.N.D.H. presenta a la sociedad, se incluye un apartado especial, en el que se da cuenta de los logros conseguidos durante el respectivo ejercicio de la lucha contra la impunidad y se enlistan, con nombre y apellido, los servidores públicos que han sido sancionados en diversos grados, desde sanciones administrativas hasta inhabilitaciones y penas de cárcel, como efecto de las distintas resoluciones que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, buscando que estos listados sean lo más ampliamente conocidos, a efecto de que dichos individuos no sean contratados por otras autoridades.

C A P I T U L O S E X T O .

"CONCLUSIONES"

I.- Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, los derechos fundamentales se consideraban un tema de jurisdicción doméstica, por lo que eran reconocidos y protegidos exclusivamente a partir de los criterios y principios fijados por el Derecho interno de cada Estado.

El derecho internacional tradicional no permitía a los países tomar parte en la relación entre un Estado y sus nacionales, ni siquiera en el caso de violaciones graves de Derechos Humanos, ya que sólo los Estados, y no los individuos, eran considerados sujetos de Derecho.

Así, el concepto estricto de soberanía estatal excluía cualquier interferencia de terceros Estados y no se admitía crítica a los sistemas jurídicos internos, por rígidos que fueran contra sus propios ciudadanos.

Sin embargo, resultaba evidente que algunas violaciones a los derechos fundamentales trascendían las fronteras estatales, por lo que se requería de una colaboración intergubernamental para afrontar eficazmente su protección. En este sentido surgieron diversas doctrinas e instituciones, tales como la intervención humanitaria, la responsabilidad estatal por daños a extranjeros, la protección de las minorías y el derecho internacional humanitario, que constituyen los antecedentes de la protección internacional de los Derechos Humanos.

La Primera Guerra Mundial puso de relieve que los individuos no sólo se encontraban a merced de los mecanismos del poder del Estado nacional, sino también de procesos que rebasaban el ámbito de un solo país. De ahí que la seguridad y la armonización de las relaciones internacionales se volvió un foco de atención para la defensa y preservación de los derechos fundamentales de los individuos.

Al término de la Primera Guerra Mundial y con la firma del Tratado de Versalles, surgió la Sociedad de las Naciones, cuyo objetivo fundamental era la preservación de la paz.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones no contenía normas específicas sobre Derechos Humanos; sin embargo, diversas actividades de la Sociedad contribuyeron al desarrollo de la protección internacional de los Derechos Humanos. Entre ellas podemos citar el sistema de mandatos, el sistema de minorías, la Organización internacional del Trabajo y algunas cuestiones humanitarias, tales como la abolición de la esclavitud, la ayuda a los refugiados y la protección a mujeres y niños.

Así, el trabajo de la Sociedad de las naciones, en lo relativo a la cooperación internacional, rindió algunos frutos, sin embargo, en lo atinente al mantenimiento de la paz y la

seguridad internacionales, los resultados no respondieron a las esperanzas depositadas en ellas. Esto se debió, entre otras cosas, a la falta de claridad con que fueron abordados ciertos temas del Pacto y la actitud de algunos miembros de la Sociedad, quienes impidieron la realización de acciones efectivas en cuestiones vitales para el mantenimiento de la paz.

Las dos guerras mundiales han sido, paradójicamente, el punto de partida y el incentivo más importante que ha tenido la humanidad para comprometerse a crear un foro internacional capaz de prevenir conflictos y de encontrar fórmulas de convivencia armónica entre los pueblos, mediante la protección de los Derechos Humanos

II.- El Gobierno mexicano, ha manifestado algunas reticencias frente a importantes cuestiones relativas a la protección internacional de los derechos humanos, tanto en el ámbito universal como en el regional.

Al adoptarse los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos en 1966, México no los suscribió. Esta situación prevaleció por más de diez años, incluso cuando los Pactos entraron en vigor.

Fue hasta 1981 cuando nuestro país ratificó o se adhirió, según los casos correspondientes, a siete importantes instrumentos internacionales:

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952); Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948); Convención sobre Asilo Territorial (1954); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (1966); y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

III.- El momento de evolución de los Derechos Humanos que vivimos en nuestros días está caracterizado fundamentalmente por su internacionalización, que implica que esta materia es del interés general de la comunidad internacional y no únicamente del dominio de cada Estado. De ahí que el tema sea considerado como uno de los más importantes en la agenda mundial en la actualidad.

En nuestro país, la protección y promoción de los Derechos Humanos ha dado pasos muy importantes hacia adelante; sin embargo, es necesario participar de una manera más activa, firme y decidida en el movimiento internacional por los Derechos Humanos.

Una renovada política exterior del Estado mexicano tendría que verse reflejada en medidas concretas, a fin de demostrar con hechos una genuina vocación en favor de los Derechos Humanos en sus más variadas expresiones

IV.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es un organismo autónomo que fue desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creada como respuesta a una querrela social, contra la impunidad e inseguridad.

Su naturaleza es distinta a la de la figura del Ombudsman, pero guarda similitudes con ésta como la falta de formalidades en su procedimiento, la solicitud de información a las autoridades presuntamente violatorias de derechos humanos, su actuación antiburocrática e informas, sus funciones apolíticas, la independencia en el desempeño de sus funciones, su gratuidad, y su obligación de rendir informes públicos y periódicos sobre su actuación.

Sin embargo, también guarda diferencias con respecto al Ombudsman sueco como lo son la designación de su Presidente, su representación del Gobierno de la República ante organismos gubernamentales o no gubernamentales y su promoción de los derechos humanos.

Dentro de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encuentran las de la búsqueda de una conciencia nacional de los derechos humanos, la creación de programas específicos, su coordinación con diversos órganos de gobierno tanto nacionales como internacionales para lograr la prevención, protección y resarcimiento de los derechos humanos.

En cuanto a su competencia, la Comisión puede intervenir en:

a) Violaciones administrativas, vicios en el procedimiento, y delitos que lesionen a una persona o grupo; cometidos por alguna autoridad o servidor público;

b) Violaciones administrativas, vicios en el procedimiento y delitos que lesionen a una persona o grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor público.

Su incompetencia se da en lo relativo a:

a) Sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales.

b) Conflictos laborales, en los que exista controversia individual o colectiva entre los trabajadores y el patrón y que ésta sea de competencia jurisdiccional (tendrá competencia en

asuntos laborales, en donde intervenga alguna autoridad administrativa y se hayan violado las garantías individuales o sociales).

c) En la calificación de elecciones (pero podrá intervenir en caso de violación de las garantías individuales establecidas en la Constitución durante los procesos electorales).

El procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es expedito y carente de burocratismos, lo cual ha originado la resolución de una gran cantidad de quejas por violación a derechos humanos, logrando con ésto la credibilidad y la confianza por parte de la población hacia sus actuaciones, creando además una conciencia de la capacidad de los ciudadanos para ejercitar sus derechos y denunciar autoridades infractoras cuyo actuar ilícito quedaba en la mayoría de los casos impune.

V.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos no protege delinquentes ni solapa la conducta ilegal de autoridades. Es una institución humanitaria y apartidista, autónoma con respecto a los órganos de gobierno, que tutela y protege a los individuos y a los grupos sociales frente a los agravios propiciados por alguna autoridad gubernamental. De manera que su acción está centrada en la vigilancia de los límites y obligaciones que la Ley marca a los Servidores Públicos.

La C.N.D.H. no es un tribunal de alzada o de última instancia, capaz de modificar las determinaciones de los jueces. Si la Comisión Nacional tuviera tal competencia sería, en sí misma, un demiurgo jurídico, una aberración política y un atentado a la decisión política fundamental de la división de poderes. Por ello, de manera categórica, el artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, señala como excepción de competencia a los asuntos jurisdiccionales, de cualquiera que sea el fuero de que se trate. Sin embargo, la C.N.D.H. podrá admitir quejas e inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo, no pudiendo en ningún caso analizar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

VI.- En el derecho mexicano existe la regulación legal de la disciplina en el ejercicio de la función pública según el Título IV de la Constitución Federal, que fija las bases legales para la regulación de la "relación de servicios" entre el Estado y sus trabajadores. Fijando un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los servidores públicos están sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo (art. 1910 del Código civil), generándose así la responsabilidad civil; y finalmente cuando en el desempeño de su cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

VII.- Según la fracción III del artículo 109 Constitucional, "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Sin embargo, la regulación en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos, no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se ha encauzado fundamentalmente a los aspectos político y penal, quedando el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública relegado al Derecho Laboral.

La responsabilidad administrativa y su sanción, debe comprender tanto el aspecto disciplinario, como la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, lo cual significa una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Los servidores públicos están sujetos a un catálogo de obligaciones, con el fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo incumplimiento dá lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser:

- a) Apercibimiento privado o público;
- b) Amonestación privada o pública;
- c) Suspensión;
- d) Destitución del puesto;
- e) Sanción económica;
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

VIII.- Es a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a quien corresponde iniciar procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos que incurran en faltas de carácter administrativo dentro del desempeño de sus funciones.

En el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se enlistan las facultades de la SECODAM, las cuales son muy extensas y variadas y entre las cuales se encuentra en su fracción XVII:

"Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene representación dentro de todas y cada una de las Instituciones del país, formando las contralorías internas, encargadas de vigilar el buen desempeño del trabajo de los servidores públicos, fincar responsabilidad por la comisión de algun ilícito, acto u omisión que afecte a los particulares o a la propia institución, iniciar procedimientos administrativos y en su caso sancionar al servidor público infractor.

Sin embargo, la mayoría de las Contralorías Internas consideran de poca importancia la responsabilidad administrativa de servidores públicos, avocandose principalmente a la responsabilidad civil o penal que pudiera desprenderse del acto u omisión realizada por el servidor público, lo cual ocasiona que en la mayoría de los casos los responsables no reciban la sanción administrativa correspondiente. Debiéndose aunar a esto el hecho

de lo largo que en la mayoría de los casos resulta el procedimiento.

IX.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha logrado desarrollar mecanismos que permiten la agilización del procedimiento de solución a las quejas presentadas ante ella, y principalmente en lo referente a aquellas quejas de las que puede desprenderse algún tipo de responsabilidad administrativa de servidores públicos, la C.N.D.H. ha logrado mediante la figura de la Conciliación o Amigable Composición, una solución eficaz y expedita consiguiendo que se sancione casi inmediatamente a los servidores públicos infractores con las sanciones administrativas correspondientes.

Con esto, la Comisión Nacional ha logrado gran credibilidad en la población y una mejoría en el actuar del Servidor Público, quien ahora limita su actuación sabiendo que puede ser sancionado con mayor seguridad que en años anteriores.

Por todo lo anterior, la Comisión Nacional ha alcanzado un nivel que le permitiría, por lo menos en el campo de la responsabilidad administrativa de servidores públicos, la facultad de que sus disposiciones adquiriesen un carácter coercitivo que permitiría sancionar con estricto apego a derecho a los servidores públicos infractores en materia administrativa, sin la necesidad de alargar el procedimiento dando vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de una contraloría interna que aún tiene que aceptar la propuesta hecha por la Comisión Nacional, y que en la mayoría de los casos no fue capaz previamente de sancionar a su servidor público, o negligentemente evitó el procedimiento administrativo correspondiente.

Con lo anterior no se pretende conseguir la obligatoriedad de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues si una Recomendación es obligatoria, es decir, que coactivamente puede imponerse a las autoridades, sería todo, menos una Recomendación, pues la imperatividad y la coercitividad son atributos de las decisiones judiciales; por tanto, se trata de actos de naturaleza jurisdiccional que se convierten, en su momento, en definitivas y pasan por autoridad de cosa juzgada. Es decir estaríamos refiriendonos a sentencias y no a Recomendaciones.

Si la Comisión Nacional dictara resoluciones obligatorias, es decir, sentencias, perdería sus características de Ombudsman, convirtiéndose en un tribunal; y si fuese un tribunal, tal acto demencial resquebrajaría por completo el sistema de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que se intenta con esta propuesta es agilizar y dar veracidad a un procedimiento que en muchos casos se ha relegado a un último plano, pues se dá importancia a la responsabilidad penal, a la responsabilidad civil, e incluso a la responsabilidad política de los servidores públicos, pero una vez instaurados estos procedimientos, se cierra el caso sin calcular que el procedimiento administrativo se instaura en contra de un servidor público por su actuar ilegal, deshonesto, desleal parcial e ineficaz en el desempeño de sus funciones, lo cual ha ocasionado a través de los tiempos una actitud de omnipotencia por parte de los servidores públicos.

De esta manera, al permitir que la Comisión Nacional sancionara con forme a derecho la responsabilidad administrativa de servidores públicos, no sufriría menoscabo la actividad de la SECODAM, y sí se podría crear una conciencia en el servidor público que permitiera una nueva generación de servidores con un espíritu de legalidad, honestidad, lealtad, parcialidad y eficacia para el desempeño de sus funciones. Para tal efecto se crearía una Dirección dentro de la Comisión Nacional que daría trámite a los casos de responsabilidad administrativa de servidores públicos, con el personal capacitado y necesario para el desarrollo de estas funciones y para soportar la carga de trabajo que esta actividad implicaría.

X.- Finalmente, en el tan mencionado aspecto de la coercibilidad que debería adquirir las Recomendaciones, se debe insistir en que esto es imposible e ilegal conforme a nuestro sistema de derecho, además de que no es la solución para conseguir el respeto a los derechos humanos. La verdadera solución es que las autoridades destinatarias de las Recomendaciones no vean a éstas como actos públicos de censura, sino como ejercicios cívicos de colaboración que ayudan a corregir errores, a perfeccionar normas, conductas y actitudes; que buscan impedir la impunidad y fortalecer así el Estado de Derecho.

Ningún Secretario de Despacho, ningún Procurador, o Gobernador debería sentirse agraviado personalmente por una Recomendación, ya que no es a sus corporaciones o dependencias a las que se reprocha una conducta, sino a los servidores públicos de ellas que han desobedecido mandatos normativos y órdenes superiores.

Las Comisiones de Derechos Humanos no buscan herir a las instituciones; por el contrario, buscan que se fortalezcan para que puedan cumplir eficientemente las funciones que las leyes les asignan.

Para que el cumplimiento de las Recomendaciones sea más ágil, rápido y efectivo, y mientras los escépticos se convierten

a la causa, es indispensable que los poderes legislativos, bien sea el federal o el de las entidades federativas, tomen un papel más activo y de apoyo a los organismos públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos.

Por ello también se propone una reforma a las leyes orgánicas de los congresos y legislaturas del país, a fin de que, con posterioridad a la presentación del informe anual del Presidente de la Comisión Nacional, las comisiones parlamentarias correspondientes hagan comparecer a los destinatarios de aquellas recomendaciones que no fueron aceptadas o que se encuentran negligentemente incumplidas, a fin de que expliquen, ante las representaciones populares, las razones para sostener tales conductas omisivas. A partir de dichas comparecencias los órganos legislativos tomarán las medidas que su soberanía determine.

XI.- Es mucho lo que en México se ha hecho por avanzar en la cultura y en el respeto y defensa de los Derechos Humanos en estos pocos años, pero es mucho más lo que falta por hacer o lograr.

La complejidad de los tiempos actuales pone a todos los ciudadanos a prueba, por lo que como estudiantes y futuros profesionales del derecho debemos redoblar el paso para no claudicar en el intento, de conseguir una cultura de los derechos humanos que permitirá al pueblo mexicano el desarrollo en el respeto de sus derechos fundamentales, logrando con esto una mejor calidad de vida para las futuras generaciones. Por lo anterior, no debemos detenernos en el esfuerzo, pues este maravilloso país que tanto amamos merece ciudadanos para los cuales a patria debe seguir estando primero.

ANEXOS.

ANEXO 1. CARTA DE NEUCHATEL (1214)

ANEXO 2. CARTA MAGNA DE JUAN SIN TIERRA (1215)

ANEXO 3. DECLARACION DE LOS DERECHOS DE VIRGINIA.

ANEXO 4. DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.

ANEXO 5. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE (1948)

ANEXO 6. SEGUNDO BANDO DE HIDALGO QUE ABOLE LA ESCLAVITUD.

ANEXO 7. SENTIMIENTOS DE LA NACION.

= ANEXO 1 =

CARTA DE NEUCHÂTEL (1214)

"Si algún recién llegado que no está entre nuestros ciudadanos se refugia en nuestra ciudad, establece su domicilio en ella, un año y un día sin ser reclamado, se presenta a su llegada a los funcionarios de la ciudad o a Nos mismo, y ayude a los trabajos de utilidad pública, nuestros ciudadanos le considerarán en adelante como conciudadano, y, como uno de ellos, tendrá nuestra garantía en caso de necesidad. Si no ha ayudado, no se le considerará como conciudadano y no se le otorgará ninguna garantía; no toleraremos, sin embargo, por el honor de la ciudad que dentro de sus muros sea insultado, pero si es detenido o muerto fuera de ellos, no le vengaremos."

= ANEXO 2 =

CARTA MAGNA DE JUAN SIN TIERRA (1215)

Juan, Rey de Inglaterra por la gracia de Dios, Señor de Irlanda, Duque de Normandía y Aquitania y Conde de Anjou, a sus arzobispos, obispos, abades, condes, barones, jueces, guardas, alguaciles, mayordomos, criados y a todos sus funcionarios y leales -- súbditos. Salud.

2

Sabed que ante Dios, por el bien de nuestra alma y los de nuestros antepasados y sucesores, para honor de Dios y exaltación de la Santa Iglesia y para mejor organización de nuestro reino, con el consejo de nuestros reverendos padres Esteban, arzobispo de Canterbury, primado de toda Inglaterra y Cardenal de la Santa Iglesia de Roma; Enrique arzobispo de Dublín; Guillermo obispo de Londres; Pedro, obispo de Winchester... y otros súbditos leales:

1) Primero: Que nos hemos otorgado ante Dios, y por la presente carta lo hemos sancionado para nosotros y nuestros sucesores a perpetuidad, que la Iglesia de Inglaterra será libre, y conservará íntegros sus derechos y sin menoscabo sus libertades. Es patente que deseamos que todo esto se cumpla, por el hecho de que por nuestra propia libre voluntad, y en

tes de que se provocase la actual discusión entre nosotros y --
nuestros barones, otorgamos y sancionamos por carta, la liber-
tad de las elecciones de la Iglesia - derecho considerado de la
mayor necesidad e importancia para ella - e hicimos que esto --
fuese sancionado por el Papa Inocencio III. Nos mismos respeta-
remos esta libertad, y deseamos que esta sea respetada de buena
fé por nuestros sucesores a perpetuidad.

También hemos otorgado a todos los hombres libres de nues-
tro reino, en nuestro nombre y en el de nuestros sucesores para
siempre, todas las libertades que a continuación se expresan,
para que las posean y las guarden para ellos y sus sucesores --
como recibidas de Nos y nuestros sucesores.

Ni Nos ni nuestros funcionarios incautaremos ninguna
tierra ni renta para pago de una deuda mientras el deudor tenga
bienes muebles suficientes para pagar su deuda. Las fianzas de
un deudor no serán embargadas mientras el deudor mismo pueda sa-
tisfacer su deuda; si el deudor es incapaz de satisfacer su deu-
da, por falta de medios, sus fiadores responderán de ella. Po-
drán . si así lo desean hacerse cargo de las tierras y rentas
del deudor . hasta que hayan recibido satisfacción por la deuda
que han pagado por él, e no ser que el deudor pueda probar que
ya les ha satisfecho."

DECLARACION
DE DERECHOS DE VIRGINIA

Declaración de derechos hecha por los representantes del buen pueblo de Virginia, reunidos en asamblea plenaria y libre; derechos que pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento del gobierno.

Sección 1

Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposeer a su posteridad; a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad.

Sección 2

Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él; que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él.

Sección 3

Que el gobierno se instituye, o debería serlo, para el provecho, protección y seguridad comunes del pueblo, nación, o comunidad; que de todos los varios modos o formas de gobierno, es el mejor aquel que es capaz de producir el mayor grado de felicidad y de seguridad y está más eficazmente asegurado contra el peligro de mala administración; y que, cuando un gobierno resulta inadecuado o contrario a estos principios una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, modificarlo o abolirlo, en la forma que se juzgue más conveniente al bienestar público.

Sección 4

Que ningún hombre, o grupo de hombres, tiene derecho a percibir de la comunidad emolumen-

tos o privilegios exclusivos o especiales, a no ser en consideración al desempeño de servicios públicos; y no siendo éstos transmisibles (por herencia), tampoco deben ser hereditarios los oficios de magistrad legislador, o juez.

Sección 5

Que los poderes legislativo y ejecutivo del Estado deben estar separados, y ser distintos del judicial; y que los miembros de los dos primeros, (porque) deben ser alejados (de la tentación) de la opresión, sintiendo las cargas del pueblo y participando de ellas, deberán, en períodos prefijados, ser reducidos a la condición privada y retornar al cuerpo social del que procedían originariamente, y las vacantes deberán ser cubiertas por elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que todos, o una parte, de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles, o inelegibles, según lo dispongan las leyes.

Sección 6

Que las elecciones de miembros para servir como representantes del pueblo, en asamblea, deben ser libres; y que todos los hombres que hayan probado suficientemente un interés común permanente con la comunidad, y su adhesión a ella, tengan el derecho de sufragio y no puedan ser gravados con impuestos ni privados de su propiedad para uso público sin su propio consentimiento, o el de sus representantes así elegidos, ni obligados por la ley alguna a la que, del mismo modo, no hayan consentido para el bien público.

Sección 7

Que todo poder de suspender las leyes, o de ejecución de las leyes, por una autoridad, sin consentimiento de los representantes del pueblo, es perjudicial para sus derechos y no debe ejercerse.

Sección 8

Que en todos los procesos criminales o de pena capital un hombre tiene derecho a conocer la causa y naturaleza de su acusación, a ser confrontado con los acusadores y testigos, a aducir pruebas en su

favor, y a un juicio rápido por un jurado imparcial de doce hombres de su vecindad, sin cuyo unánime consentimiento no podrá ser considerado culpable; y nadie podrá ser obligado a dar testimonio contra sí mismo; que ningún hombre podrá ser privado de su libertad, salvo por la ley del territorio o el juicio de sus iguales.

Sección 9

Que no deberá ser exigida fianza excesiva, ni se impondrán multas excesivas, ni se inflingirán castigos crueles o inusitados.

Sección 10

Que los mandamientos generales por los que se ordene a un oficial o delegado el registro de hogares sospechosos sin pruebas de haberse cometido un hecho, o prender a alguna persona o personas sin consignar los nombres, o cuyo delito no esté descrito particularmente y sostenido con pruebas, son gravosos y opresores y no deben ser concedidos.

Sección 11

Que en los litigios referentes a la propiedad, y en los pleitos entre particulares, el antiguo juicio por jurado es preferible a cualquier otro y debe considerarse sagrado.

Sección 12

Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y nunca puede ser restringida a no ser por gobiernos despóticos.

Sección 13

Que una milicia bien reglamentada, reclutada entre el pueblo, adiestrada en las armas, es la defensa adecuada, natural y segura de un Estado libre; que los ejércitos permanentes, en tiempo de paz, deben ser evitados como peligrosos para la libertad; y que en todos los casos las fuerzas armadas estarán bajo la estricta subordinación y bajo el mando del poder civil.

Sección 14

Que el pueblo, tiene derecho a un gobierno uniforme; y que por consiguiente, ningún gobierno separado o independiente del gobierno de Virginia debe erigirse o establecerse dentro de los confines de este.

Sección 15

Que ni el gobierno libre, ni las bendiciones de la libertad, puedan ser preservados para un pueblo, sin una firme adhesión a la justicia, la moderación, la templanza, la frugalidad, y la virtud, y sin un frecuente retorno a los principios fundamentales.

Sección 16

Que la religión, o el deber que tenemos para con nuestro Creador, y la manera de cumplirlo, sólo puede regirse por la razón y la convicción, no por la fuerza o la violencia; y por consiguiente todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con los dictados de su conciencia; y que es deber recíproco de todos practicar la benevolencia cristiana, el amor y la caridad hacia los otros.

= ANEXO 4 =

*Los representantes del pueblo francés, constituidos en --
Asamblea nacional, comprendiendo que la ignorancia, el olvido,
o el desprecio de los derechos del hombre son la sola causa de
la infelicidad pública y de la corrupción del Gobierno, han re-
suelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales,
inalienables y sagrados del hombre, a fin de que ésta declaración, constan-
tamente presente para todos los miembros del cuerpo social les
recuerde sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del
poder legislativo y del poder ejecutivo, pudiendo en todo ins-
tante ser comparados con el objeto de toda institución política,
sean mayormente respetados, y a fin de que las reclamaciones de
los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e -
incontestables tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución
y a la felicidad de todos.

En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara,
en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguien-
tes derechos del hombre y del ciudadano:

ARTICULO 19. Los hombres nacen libres e iguales en derechos y las
distinciones sociales no pueden fundarse más que en utilidad co-
mún.

ARTICULO 20. El objeto de toda sociedad política es la conserva-
ción de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.
Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la
resistencia a la opresión.

ARTICULO 39. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún individuo ni corporación puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella.

ARTICULO 40. La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro : por tanto el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tiene otros límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

ARTICULO 50. La ley no tiene el derecho de prohibir sino las acciones nocivas a la sociedad. Todo lo que no está vedado por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser construido a ejecutar lo que ella no ordena.

ARTICULO 60. La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación -- personalmente o por sus representantes. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas -- las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o talento.

ARTICULO 70. Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido sine en los casos determinados en la ley y con las formalidades prescritas por ella. Aquellos que soliciten, expidan o hagan ejecutar órdenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o arrestado por la ley debe obedecer al instante, y si resiste se hace culpable.

ARTICULO 89. La Ley no debe establecer más penas que la estricta y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado sino en virtud de una Ley establecida anteriormente al delito y legalmente aplicada. .

ARTICULO 90. Debeindo todo hombre presumirse inocente mientras no sea declarado culpable, si se juzga indispensable arrestarlo, todo rigor innecesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la ley.

ARTICULO 100. Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aunque sean religiosas, con tal que su manifestación no turbe el orden público establecido por la ley.

ARTICULO 110. La libre comunicación de las opiniones y de los pareceres es un derecho de los más preciosos del hombre. Todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir y estampar libremente, salvo responsabilidad por abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

ARTICULO 120. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es, por tanto instituida en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes es confiada.

ARTICULO 130. Para el mantenimiento de la fuerza y para los gastos de la administración es indispensable una contribución común, que debe ser repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus medios.

ARTICULO 149. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o mediante sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su empleo y determinar la cualidad, la cuota y el método de cobro y la duración.

ARTICULO 159. La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos.

ARTICULO 169. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución.

ARTICULO 179. Siendo la propiedad un derecho inviolable, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente justificada lo exija evidentemente y a condición de una justa y previa indemnización."

= ANEXO 5 =

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO (1948)

PREAMBULO

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

5

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

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

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

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

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

Considerando que una concepción común de éstos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

LA ASAMBLEA GENERAL

Proclama

LA PRESENTE DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS DEL HOMBRE , como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y li-

bertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros, como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

ARTICULO 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

ARTICULO 2. 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

ARTICULO 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

ARTICULO 4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidos en todas sus formas.

ARTICULO 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

ARTICULO 6. Todo ser humano tiene derecho en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

ARTICULO 7. Todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación .

ARTICULO 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, - ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

ARTICULO 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

ARTICULO 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

ARTICULO 11. 1.Toda persona acusada de delito tiene derecho a - que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabili- dad conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2.Nadie será condenado por actos u omisiones que - en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave - que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

ARTICULO 12. Nadie será objeto de ingerencias arbitrarias en su vida privada, familia, domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales ingerencias o ataques.

ARTICULO 13. 1.Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2.Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y regresar a su país.

ARTICULO 14. 1.En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él , en cualquier país.

2.Este derecho no podrá ser invocado contra una -- acción judicial realmente originada por delitos comunes o por - actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones U- nidas.

ARTICULO 15. 1.Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2.A nadie se le privará arbitrariamente de su na--

cionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

ARTICULO 16. 1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y a fundar una familia y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

ARTICULO 17. 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

ARTICULO 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

ARTICULO 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

ARTICULO 21 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

ARTICULO 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

ARTICULO 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de

los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

ARTICULO 23. 1.Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2.Toda persona tiene derecho , sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia , una existencia conforme a la dignidad humana y - que será completada en caso necesario, por cualesquiera otros - medios de protección social.

4.Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

ARTICULO 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración de trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

ARTICULO 25. 1.Toda persona tiene derecho a un nivel de vida -adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; - tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a caridad y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

ARTICULO 26. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental.

La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la persona humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

ARTICULO 27. 1.Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten:

2.Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor.

ARTICULO 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en ésta Declaración se hagan perfectamente efectivos.

ARTICULO 29. 1.Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2.En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral del órden público, y del bienestar general en una sociedad democrática.

3.Estos derechos y libertades no podrán , en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y prin-

ARTICULO 10. Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un -- grupo o a una persona, para emprender y desenvolver actividades o a realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de - los darrechos y libertades proclamados en esta Declaración.

= ANEXO 6 =

SEGUNDO BANDO DE HIDALGO

Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo, que por espacio de cerca de tres siglos la tenía orimida, uno de sus principales objetos fué extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna: más como^{gn} las críticas circunstancias del día no se pueden dictarlas providencias adecuadas a aquel fin por la necesidad de reales que tiene el reino para los costos de la guerra se atiende por ahora a poner remedio en lo más urgente por las declaraciones siguientes:

PRIMERA: Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, que se aplicará por transgresión a éste artículo.

SEGUNDA: Que cesepara lo sucesivo la contribución de tributos respecto de las castas que los pagaban y toda exacción que a los indios se les exigía.

TERCERA: Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el del sellado.

CUARTA: Que todo aquel que tenga instrucción en^{el} beneficio de la pólvora puede laborarla sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libre todos los simples de que se compone.

Y para que llegue a noticia de todos y tenga su debido cumplimiento, mando se publique por bando en ésta capital, y demás ciudades, villas y lugares conquistadas remitiéndose el competente número de ejemplares a los tribunales y observancia.-

Dado en la ciudad de Guadalaajara, a seis de diciembre de 1810-

-Miguel Hidalgo , Generalísimo de América.-Por mandato de S.A.Lic.
Ignacio Rayón , Secretario.

= ANEXO 7 =

SENTIMIENTOS DE LA NACION

1°. Que la América es libre, e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía y que así se sancione dando al mundo las razones.

2°. Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otras.

3°. Que todos sus ministros se sustenten de Dios y solos los diezmos y primicias; y el pueblo no tenga que pagar mas obenciones que las de su devoción y ofrenda.

4°. Que el dogma se ha sostenido por la jerarquia de la Iglesia que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: omnis planta quam non plantabit Pater meus Cælestis eradicanbitur. Mateo Cap. XV.

5°. Que la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes eligiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial eligiendo las provincias sus vocales y estos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad (Tachado en el original: "deponaría en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de numero").

6°. Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos. (Tachado totalmente en el original).

7°. Que funcionarán cuatro años los vocales turnándose, saliendo los mas antiguos, para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8°. La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

9°. Que los empleos los obtengan solo los americanos.

10°. Que no se admitan extranjeros, ni se son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

Nota: Los convenios y estatutos que hizo Don José María Morelos de un godo y hereje en este momento, aparecen en otro tomo.

11°. Que la Patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, sustituyendo el liberal, y echando fuera de nuestro suelo el enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación (Tachado en el original: "nuestra Patria").

12°. Que como la buena ley es superior a todo hombre las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y Patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte su sumentes el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13°. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que estos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio. Que para dictar una ley se dicte, en el Congreso y habido pluralidad de votos.

14°. Que para dictar una ley se haga junta de sabios, en el siglo posible, para que proceda con más acierto y se exonere de algunos cargos que pudieren resultarles. (Tachado todo en el original).

15°. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y solo distinguira a un Americano de otro el vicio y la virtud.

16°. Que nuestros puertos se franqueen a las Naciones extranjeras amigas pero que estas no se internen al Reino, por más amigos que estas sean, y solo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el diez por ciento a otros puertos e sus mercancías. (Tachado en el original: "habrá").

17°. Que a cada uno se le guarden sus propiedades y respeto en su casa, como en un santuario sagrado, señalando penas a los infractores.

18°. Que en la nueva legislación no se admita la tortura.

19°. Que en la misma se establezca por Ley Constitucional, la celebración

del día doce de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la Patrona de nuestra Libertad María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos la dirección mensual.

20°. Que las tropas extranjeras e de otro reino, no pisan nuestro suelo, y si fuese en ayuda, no estaría donde la Suprema Junta.

21°. Que no se hagan expediciones fuera de los límites del Reyno, especialmente ultramarinas, pero que no con de esta clase, propagar la fe a nuestros hermanos de guerra nuestra.

22°. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus posesiones e otra carga igual de figura, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros; pues con esta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá

Deversar el peso de la guerra y honorarios de campañas. (Tachado en el original: "de campañas y demás efectos")

Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813.
José María Morelos.- Rúbrica

23. Que igualmente se solemnice el día 15 de septiembre, todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la Independencia, y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fue en él que se abrieron los libros de la Nación, para reclamar sus derechos y ocuparse la espada para ser cida, recordando siempre el mérito del grande héroe el señor don Miguel Hidalgo y su compañero don Ignacio Allende. (Tachado en el original: "desplegaran", "con", "en suano").

Repuestas en 21 de noviembre de 1813 y por tanto quedan abolidas estas, quedando siempre sujetos al parecer de Su Altas SS.

B I B L I O G R A F I A .

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL
"TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"
ED. PORRUA, 14a EDICION
MEXICO, 1996.
2. ALVAREZ LARA, ROSA MARIA
"LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"
FOLLETO 18 C.N.D.H.
MEXICO 1995.
3. ARNAIZ AMIGO, AURORA
"INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS"
UNAM, MEXICO, 1996.
4. ARREDONDO MUÑOZ-LEDO, BENJAMIN
"HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA"
EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1981.
5. ARRIAGA, PONCIANO
"PROYECTO DE LEY", PRESENTADO AL CONGRESO DEL ESTADO
EL 24 DE FEBRERO DE 1967
IMPRENTA DEL ESTADO EN PALACIO, A CARGO DE VENTURA CARRILLO
MEXICO, 1847.
6. BIDART CAMPOS, GERMAN
"TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS"
TIJUNAM, SERIE "G"
MEXICO, 1990.
7. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO
"LAS GARANTIAS INDIVIDUALES"
EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1997
29a EDICION.
8. CALDERA DELGADO, HUGO
"EL CONTROL DE LA DESVIACION DEL FIN, EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO"
REVISTA DE DERECHO, AÑO LXVI, No. 200,
1995.
9. CARPIZO MCGREGOR, JORGE
"LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917"
EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1995.
10. CARPIZO / GONZALEZ NAVARRO / LIRA / LIEMOINE / MATUTE / OTROS
"LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO"
EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1992.

11. CARPIZO MCGREGOR, JORGE
INTERVENCION DURANTE LA INSTALACION DE LA C.N.D.H.
6 DE JUNIO DE 1990.
12. CARPIZO MCGREGOR, JORGE
"¿QUE ES LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS?"
C.N.D.H. COLECCION MANUALES 1991/5.
13. CARRILLO FLORES, ANTONIO
"LA CONSTITUCION, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LOS
DERECHOS HUMANOS"
ED. PORRUA
MEXICO, 1993.
14. CASTRO JUVENTINO, V.
"LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO"
MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES.
CAMARA DE DIPUTADOS L LEGISLATURA
COLEGIO DE MEXICO
MEXICO, 1987.
15. CASTRO JUVENTINO, V.
"HISTORIA GENERAL DE MEXICO"
EDITORIAL HARLA, MEXICO, 1997.
16. COLEGIO DE MEXICO
"HISTORIA GENERAL DE MEXICO"
ED. HARLA
MEXICO, 1996.
17. COLOMER, FRANCISCO ALONSO
"LA PENA Y LA SANCION ADMINISTRATIVA ANTE EL PRINCIPIO
DE LEGALIDAD"
ED. DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA
MADRID, ESPAÑA, 1993
18. COSIO VILLEGAS, DANIEL
"LA CONSTITUCION POLITICA DE 1857 Y SUS CRITICOS"
EDITORIAL HERMES,
MEXICO, 1994.
19. CUEVA, MARIO DE LA
"LA IDEA DEL ESTADO"
UNAM,
MEXICO, 1995.
20. "DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO"
EDICION BILINGUE
H. CONGRESO DE LA UNION,
MEXICO, JULIO DE 1992.

21. DECRETO DE CREACION DE LA DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 10 DE FEBRERO DE 1989.
22. DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857
TOMO I
MEXICO, 1960.
23. DIAZ MULLER LUIS
"MANUAL DE DERECHOS HUMANOS"
COLECCION MANUALES
C.N.D.H., 1991/3.
24. "DOCUMENTOS Y TESTIMONIOS DE CINCO SIGLOS"
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
COLECCION MANUALES
1991/9.
25. ESTRADA SAMANO, JOSE ANTONIO
"ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS DE EMPRESAS PARAESTATALES Y DEL ESTADO, A LA LUZ DEL REGIMEN DE DERECHO EN MEXICO"
REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, No. 73,
MEXICO, 1995.
26. EKLUNDH, CLAES
"EXPERIENCIA DEL OMBUDSMAN SUECO EN LA ACTUALIDAD"
PONENCIA MEXICO, CD. UNIVERSITARIA,
NOVIEMBRE 1991.
27. FAYA VIESCA, JACINTO
"ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; LA NUEVA ESTRUCTURA"
ED. PORRUA, 5a. EDICION,
MEXICO, 1993
28. FIX ZAMUDIO, HECTOR
"PROTECCION JURIDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS"
C.N.D.H. COLECCION MANUALES 1991/5.
29. FLORIS MARGADANT, GUILLERMO
"INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO"
EDITORIAL ESFINGE, 7a EDICION,
MEXICO, 1997.
30. FRAGA, GABINO
"DERECHO ADMINISTRATIVO"
ED. PORRUA, 33a. EDICION
MEXICO, 1997
31. GONZALEZ BLACKALLER Y GUEVARA
"SINTESIS DE LA HISTORIA DE MEXICO"
ED. HERROS
MEXICO, 1993.

32. HADMAN AMAD, FAUZI
"NOTAS SOBRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"
REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, No.75,
MEXICO, 1995
33. KRUTOGOLOV, M.A.
"DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO"
UNAM,
MEXICO, 1996
34. LEGUINA VILLA, JESUS
"RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"
ED. TECNOS, 5a EDICION
MADRID, ESPAÑA, 1995.
35. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA
"EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857"
LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO"
TOMO II, CAMARA DE DIPUTADOS
L. LEGISLATURA
MEXICO, 1975.
36. MARTINEZ ALFARO, JOAQUIN
"TEORIA DE LAS OBLIGACIONES"
ED. PORRUA, 5a EDICION,
MEXICO, 1997
37. MORENO, DANIEL
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"
ED. PAX,
MEXICO, 1996.
38. NORIEGA CANTU, ALFONSO
"EL PENSAMIENTO CONSERVADOR Y CONSERVADURISMO MEXICANO"
TOMO II, UNAM
MEXICO, 1990.
39. NORIEGA CANTU, ALFONSO
"NATURALEZA DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES DE LA
CONSTITUCION DE 1917"
UNAM, MEXICO, 1996.
40. OROZCO HENRIQUEZ, J. DE JESUS
"LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"
ED. PORRUA,
MEXICO, 1996.
41. PALAVICINI, FELIX
"HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917"
MEXICO, TOMO I
1993.

42. PATHE, THOMAS
"LOS DERECHOS DEL HOMBRE"
ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA
MEXICO, 1994.
43. PERIODICO "EXCELSIOR"
PALABRAS DEL LIC. FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS,
SECRETARIO DE GOBERNACION, DURANTE LA INSTALACION
DE LA DIRECCION DE LA C.N.D.H.
7 DE JUNIO DE 1990.
44. PETITE, EUGENE
"TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO"
ED. NACIONAL
22a EDICION, MEXICO
1993.
45. PIERRY ARRAU, PEDRO
"EL RECURSO DE PROTECCION Y LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"
REVISTA DE DERECHO, AÑO LXVI
MEXICO, 1995.
46. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
"LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
EN LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA"
PGR,
MEXICO, 1994.
47. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE
ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
"LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO DEL PERSONAL PUBLICO
MEXICO, 1997.
48. RABASA GAMBOA, EMILIO
"LA EVOLUCION HISTORICA DE MEXICO"
ED. PORRUA
MEXICO, 1997.
49. RABASA GAMBOA, EMILIO
"VIGENCIA Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO"
ANALISIS JURIDICO DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS
C.N.D.H., MEXICO, 1992.
50. SAYER HELU, JORGE
"INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO"
UNAM, MEXICO
1992.
51. SMITH BRADLEY
"MEXICO ARTE E HISTORIA"
ED. TOLTECA
MEXICO 1985.

52. TENA RAMIREZ, FELIPE
"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO"
EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1997.
20a EDICION
53. TIME LIFE BOOKS
"LA EDAD DE LA FE"
EDITORIAL NOVOGRAPH, S.A.
MADRID, ESPAÑA, 1993.
- 54.- TIME LIFE BOOKS
"LA GRECIA CLASICA"
EDITORIAL NOVOGRAPH, S.A.
MADRID, ESPAÑA, 1995.
55. TIME LIFE BOOKS
"LA EDAD DE LAS LUCES"
EDITORIAL NOVOGRAPH, S.A.
MADRID, ESPAÑA, 1996.
56. TRUYOL Y SERRA
"ESTUDIO PRELIMINAR DE LOS DERECHOS HUMANOS"
MADRID, ESPAÑA
1993.
57. VENEGAS ALVAREZ, SONIA
"ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN"
UNAM, MEXICO
1992.
58. ZARCO, FRANCISCO
"HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE"
(1856-1857)"
COLEGIO DE MEXICO
MEXICO, 1985.

L E G I S L A C I O N E S .

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.
2. CONSTITUCION POLITICA VIGENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997.
3. LEY Y REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 1997.
4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, VIGENTE 1997.
5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, VIGENTE 1997.
6. CODIGO PENAL VIGENTE PARA EL D.F. EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL 1997.
7. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES VIGENTE PARA EL D.F. EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL 1997.