



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

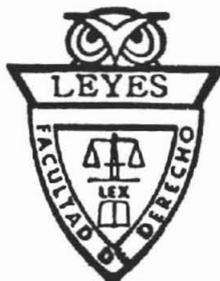
FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACION ANTE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.



T E S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO P R E S E N T A : ESTRADA MUÑOZ GERARDO DANIEL

ASESORES: LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA LIC. RAFAEL I. MARTINEZ MORALES DRA. ROSA CARMEN RASCON GASCA



MEXICO, D. F.

2005

m. 339969



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 27 de mayo de 2004

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, Gerardo Daniel Estrada Muñoz, con número de cuenta 9037692-8 ha elaborado la tesis denominada "EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN ANTE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA", bajo la dirección del Lic. Rafael I. Martínez Morales y la Dra. Rosa Carmen Rascón Gasca, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

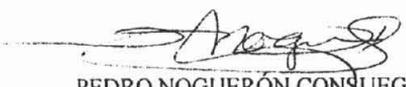
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Mígalón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional. 1

NOMBRE: Gerardo D. Estrada M.

FECHA: 14-01-05

FIRMA: 

A DIOS

A MI ESPOSA
COMPAÑERA DE LA VIDA
POR SU APOYO Y
COMPENSIÓN:
NANCY MÉNDEZ

A MIS PADRES POR
LA OPORTUNIDAD
DE LA VIDA:
SERAFÍN ESTRADA
MARIA MUÑOZ

Y HERMANOS:
JOSÉ LUIS
MARIO ALBERTO
ANGÉLICA

QUIENES CON ENTUSIASMO,
APOYO Y CARIÑO LOGRARON
QUE FUERA REALIDAD MI
SUEÑO, POR TODO ELLO MI
AMOR Y GRATITUD INFINITA
POR SIEMPRE.

AL LIC. PEDRO
NOGUERÓN
CONSUEGRA

LIC. RAFAEL I.
MARTÍNEZ
MORALES

DRA. ROSA
CARMEN
RASCÓN
GASCA

LIC. JAVIER
BARCENAS
HERNÁNDEZ

QUE CON SU ATINADA
ORIENTACIÓN Y
CONOCIMIENTOS QUE
ME BRINDARON, ME
AYUDARON AL LOGRO
DEL PRESENTE TRABAJO
DE INVESTIGACIÓN.

I N D I C E

EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

INTRODUCCION.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO I

CONCEPTOS PRELIMINARES

1.1.- Derechos humanos y garantías individuales.....	11
1.1.1.- Concepto de derechos humanos.....	11
1.1.2.- Concepto de garantías individuales.....	14
1.1.3.- Conceptos y alcances.....	15
1.2.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su naturaleza jurídica.....	16
1.2.1.- Origen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	16
1.2.2.- La comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	19
1.2.3.- Estructura y competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	25
1.2.4.- Su naturaleza jurídica.....	28
1.3.- La conciliación como actividad administrativa.....	30
1.3.1.- La conciliación.....	30
1.3.2.- Figuras similares a la conciliación.....	31

1.3.2.1.- La autocomposición.....	31
1.3.2.2.- El arbitraje.....	32
1.3.2.3.- La mediación.....	33
1.3.2.4.- El recurso administrativo.....	33
1.3.3.- Figuras similares al Ombudsman.....	34
1.3.3.1.- La Procuraduría Federal del Consumidor.....	34
1.3.3.2.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.....	36
1.3.3.3.- La Procuraduría Agraria.....	38
1.3.3.4.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	40
1.3.3.5.- La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.....	41
1.3.3.6.- La Procuraduría Social del Distrito Federal.....	43

CAPITULO 2

EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1.- Presentación de la queja.....	45
2.2.- Tramitación de la queja.....	49
2.3.- La conciliación.....	52
2.4.- La recomendación.....	56

CAPITULO 3

EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN

3.1.- La no aceptación y el incumplimiento de la conciliación.....	60
3.1.1.- Conceptos generales en materia de conciliación.....	61
3.1.2.- Expedientes sometidos a conciliación, cumplidos y pendientes de cumplimentarse.....	62
3.2.- El silencio administrativo.....	78
3.2.1.- El derecho de petición.....	80
3.2.2.- La negativa ficta.....	81
3.2.3.- El silencio administrativo y la negativa ficta.....	82
3.3.- La ausencia de reapertura del expediente.....	83
3.3.1.- Expediente de conciliación en el cual la consecuencia de su incumplimiento, es una recomendación.....	83
3.3.2.- La prescripción, el incumplimiento.....	89

CAPITULO 4

PROPUESTAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN

4.1.- Seguimiento de las conciliaciones.....	91
4.1.1.- Reseña del procedimiento de conciliación.....	91
4.1.2.- Funciones y ventajas de tener una coordinación de brigadas o coordinación de conciliaciones.....	93
4.1.3.- Propuestas para mejorar el procedimiento de conciliación.....	101

4.2.- La responsabilidad de la autoridad en el incumplimiento.....	103
4.2.1.- Sujetos de responsabilidad administrativa.....	103
4.2.1.1.- Responsabilidad del estado.....	105
4.2.1.2.- Responsabilidad del servidor público.....	107
4.2.2.- Responsabilidades y obligaciones del servidor público.....	109
4.2.2.1.- Responsabilidades del servidor público.....	109
4.2.2.2.- Obligaciones del servidor público.....	119
4.2.3.- Sanciones administrativas.....	125
4.3.- La Reapertura del expediente en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	130
4.3.1.- Causas y motivos del rezago de las conciliaciones.....	130
4.3.2.- Impedimento para reabrir un expediente de conciliación por parte de la CNDH, en el que ya venció el término.....	133
4.3.3.- Consecuencia de la no aceptación de la conciliación.....	135
CONCLUSIONES.....	141
BIBLIOGRAFÍA.....	150

**EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN ANTE LA COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, POR PARTE DE LA
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA**

INTRODUCCION

Al escribir este trabajo de tesis creí que sería una tarea fácil y la realidad es que, aun dentro de su limitación, ha costado largas jornadas de trabajo para la realización de lo ya sabido en cuanto a una problemática actual y real.

Mucho se discute y critica a cerca del incumplimiento de las conciliaciones en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en especial de la Segunda Visitaduría por parte de las autoridades y los quejosos, lo que se ha convertido al paso del tiempo en una doble violación a los derechos humanos de los ciudadanos, primeramente en cuanto al origen de los hechos que motivo la queja y en segundo lugar por el incumplimiento injustificado del expediente sometido a conciliación, al haber alrededor de 70 a 80 conciliaciones no cumplidas y rezagadas en exceso, lo cual es una dilación clara en el cumplimiento de la conciliación y contraria al precepto del artículo 102 constitucional apartado B, del cual se desarrollara la temática del presente trabajo.

A la fecha de conclusión de este trabajo no hay un seguimiento en regla de las propuestas de conciliación, aunado a que no se “acuerdan las reaperturas de oficio ni a petición de parte del quejoso” de los expedientes sometidos a conciliación e incumplidos injustificadamente por parte de la autoridad, por lo que me propongo a hacer un análisis del por que el rezago de las conciliaciones así como posibles soluciones para abatir el rezago en esta materia.

Se tratara el tema de la Coordinación de Brigadas, la cual coincidimos que su nombre correcto debería ser Coordinación de Conciliaciones, lo que fue en su momento un área piloto que tenia como función dar un seguimiento puntual a los expedientes sometidos a conciliación, en espera de que su sistema de seguimiento "amigable composición" pueda ser instalado en las restantes Visitadurías del Organismo Nacional, incluso en alguna Comisión Estatal de Derechos Humanos de la República Mexicana, ya que dicho programa ha sido revisado y actualizado en distintas ocasiones en materia jurídica así como de informática, por lo que actualmente permanece vigente con varias limitantes, en la Segunda Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para los fines anteriores se ha dividido el presente trabajo en cuatro capítulos: El primer capítulo hace referencia a conceptos preliminares, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la conciliación como una actividad administrativa pues constituye una ventaja tanto para el quejoso como para la autoridad señalada como responsable, para el primero porque dicha propuesta de conciliación se basa en lo que le beneficia y para el segundo, porque a través de esta evita todo el procedimiento resolviendo el problema en cuanto es posible, evitando con esto una recomendación.

El segundo capítulo aborda lo referente al procedimiento de la queja, desde su presentación, su tramitación, la conciliación como forma de concluir el expediente de queja siempre y cuando no se refiera a atentados de la vida, desaparición forzosa, tortura, violaciones de lesa humanidad etc., así como la formulación de la

recomendación a la autoridad responsable por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El tercer capítulo esta destinado a lo que es el incumplimiento de la conciliación, la no aceptación de las propuestas conciliatorias, algunos ejemplos de conciliaciones cumplidas e incumplidas, así como la consecuencia del incumplimiento de la conciliación, lo que debería ser el acuerdo de reapertura del expediente de queja por parte del visitador general por el incumplimiento injustificado, e incluso emitirse la recomendación

Por ultimo en el cuarto capítulo, se verán las funciones y ventajas de tener una Coordinación de Brigadas. La responsabilidad que implica el incumplimiento de las conciliaciones, la reapertura de una sola conciliación en la Segunda Visitaduría, así como impedimentos para reabrir las conciliaciones en el que ya venció el termino, se plantearán también varias propuestas para mejorar el seguimiento de conciliaciones.

Es importante comentar que la experiencia de los organismos defensores de derechos humanos en el país nos señala que, la conciliación es una de las formas mas fáciles y económicas además de antiburocráticas para poder dar una solución a la queja sin necesidad de emitir una recomendación, de lo cual las estadísticas en los últimos cuatro años muestran que la Comisión Nacional no ha conciliado como anteriormente se hacia.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS PRELIMINARES

1.1.- DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES

1.1.1.- CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS

“El estado asume la obligación jurídica de asegurar plenamente a la persona la vigencia y cumplimiento de las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica. En cuanto a las garantías sociales, su realización requiere que el estado desarrolle una actividad creadora, con el fin de proporcionar a los sectores más débiles de vida, mediante el acceso al disfrute de los recursos naturales de la nación, a la educación y a la seguridad social. Con la promulgación de la Constitución de 1917 se inaugura la época presente de la evolución de los derechos humanos, la cual comprende, aunque en forma paulatina, la constitucionalización de prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural para los grupos sociales que se asientan en el territorio de la nación”.¹

Para el autor español Antonio Trovel y Serra, los derechos humanos son: “Los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta”.²

¹ CARPIZO, Jorge. *Derechos Humanos Ombudsman*. 2ª. Edición. C.N.D.H. México. 1998. p. 17.

² TROVEL Y SERRA. Antonio. Cit. Por QUINTANA ROLDAN. Carlos F. *Los Derechos Humanos*. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p.11.

A su vez, las autoras María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, proponen la siguiente definición: "Los derechos humanos son los que las personas tienen por su calidad humana. Pero es el estado el que los reconoce y los plasma en la Constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar estos derechos, a fin de que cada individuo viva mejor y se realice como tal".³

Por su parte, Mireille Roccatti, quien fuera presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala: "Los derechos humanos son aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo".⁴

La respectiva voz del Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. define a los derechos humanos como: "El conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente".⁵

³ HERNÁNDEZ OCHOA, María Teresa y FUENTES ROSADO, Dalia. Cit. Por QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *Derechos Humanos*. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 20.

⁴ ROCCATTI, Mireille. *Los Derechos y la Experiencia del Ombudsman en México*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. 1996. p. 19.

⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Tomo II. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 1063.

Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al ser humano, que por su importancia se tomarán indispensables para su existencia. Estos derechos se han consolidado en la estructura jurídica del estado contemporáneo. En consecuencia, éste no sólo tiene el deber de reconocerlos sino, además de respetarlos y defenderlos, concretando su actuación a los límites señalados en el marco jurídico que para tal efecto existe, mismo que le impone en determinados casos la obligación de abstenerse y en otros de actuar, con el fin de garantizar, precisamente a los individuos, la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución como garantías individuales y sociales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que por economía en lo sucesivo llamaremos Constitución, comienza con la declaración de garantías Individuales, y así se intitula el Capítulo I del Título primero, de lo cual podemos decir que ésta es la parte de mas valor.

El artículo 1º, párrafo primero de la Constitución establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".⁶

Podemos considerar que este artículo sintetiza la tesis positivista respecto a los derechos humanos. Nosotros sostenemos que la tesis sustentada por el artículo

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA. México. 2004. p. 6.

1º, es la misma que sustenta todo el constitucionalismo mexicano: Que el ser humano es una persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos.

1.1.2.- CONCEPTO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES

Siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales, o sea, el ordenamiento en el cual éstas se consagran, formando, por ende, parte de la ley fundamental, es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria. Por consiguiente, las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional, consignado en el artículo 133 constitucional, en cuanto a que tienen superioridad sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre las mismas, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria. Por otra parte, las garantías individuales que forman parte integrante de la Constitución, están investidas del principio de rigidez constitucional, en el sentido de que no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario o sea, por el Congreso de la Unión como órgano legislativo federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y por las Legislaturas de los Estados si no por el poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135 constitucional.

Es por ello, que a continuación explicaremos el concepto y alcance de las garantías individuales.

1.1.3.- CONCEPTOS Y ALCANCES

"Parece ser que la palabra garantía proviene del término anglosajón warranty o warranty, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues en su sentido lato, aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo, jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas".⁷

Ideas semejantes emite Isidro Montiel y Duarte al aseverar que "...todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aún cuando no sea de las individuales".⁸

La doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto de garantía en el derecho público. La diversidad de definiciones o de opiniones sobre lo que debe entenderse por garantía obedece a que sus autores toman la idea respectiva en su sentido amplio o lato, es decir, con la sinonimia a que nos hemos referido, sin contraerla al campo donde específicamente debe ser proyectada, o sea, al de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Además, dentro de la amplitud del término garantía los

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 22ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1994. p. 161.

⁸ MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Derecho Público Mexicano*. 7ª. Edición. Editorial Grijalbo. México. 1990. p. 260.

doctrinarios enfocan la definición de este concepto desde diferentes puntos de vista, sugiriendo ideas confusas o demasiado generales.

“Suele hablarse, en efecto de garantías institucionales como medios de protección de ciertas instituciones establecidas por regulación constitucional para hacer imposible su supresión en la vía legislativa ordinaria”.⁹

1.2.- LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU NATURALEZA JURÍDICA

1.2.1.- ORIGEN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los orígenes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se remontan al año de 1989, cuando, como parte de la estructura de la Secretaría de Gobernación, fue creada la Dirección General de Derechos Humanos, encabezada por el licenciado Luis Ortiz Monasterio.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, se fundó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siendo su primer presidente el Dr. Jorge Carpizo.

La filosofía creadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parte de la idea de que en México todos los individuos, aún aquellos que han cometido los

⁹ BIDART CAMPOS, German J. *Teoría General de los Derechos Humanos*. 10ª. Edición. U.N.A.M. 1994. p. 204.

más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra constitución, dentro de las cuales están las correspondientes a la integridad y la dignidad de la persona. Dichas garantías les deben ser respetadas en todos los ámbitos jurídicos en que se manifiesten, aun en las averiguaciones previas y en los procedimientos de tipo penal, en donde, con mayor claridad, deben estar presentes las garantías de respeto que la ley otorga a cada persona.

En la ceremonia de instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Dr. Jorge Carpizo, quien fue designado primer presidente de la Comisión Nacional, como anteriormente lo habíamos expuesto, expuso diversos planteamientos sobre los problemas que debía afrontar ese nuevo órgano desconcentrado, haciendo un detalle amplio del reclamo ciudadano por contar con una instancia protectora de los derechos humanos, afirmando que: "...Tenemos en México graves problemas de falta de respeto a los derechos humanos. El sol no se tapa con un dedo...".¹⁰ Por economía o en lo sucesivo se le llamará México.

La exposición de motivos del Decreto Presidencial señaló, entre otras cosas, que corresponde al estado democrático moderno garantizar la seguridad de sus ciudadanos, reconocer la pluralidad política, alentar a la sociedad civil, preservar el orden, la paz y la estabilidad social, salvaguardando el pleno ejercicio de las

¹⁰ Intervenciones de la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta No. 90/0. 1º de agosto de 1990. México. p. 3.

garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos del gobierno.

“El procedimiento que se siguió para la creación de la Comisión Nacional de Derechos motivó severas críticas. Se afirmó, en ese momento, en ese entonces, que su integración fue violatoria de la Constitución, puesto que se trataba de una institución no prevista en la carta magna. Igualmente, se dijo que fueron presiones internas y externas las que apresuraron su creación, más que una idea verdadera de respeto a los derechos humanos. Además, se señaló que el decreto fué expedido sin fundamento legal alguno, y con notables limitaciones en cuanto a la competencia y la autonomía del órgano creado; y que al supervisarse asimismo dicho organismo, se convertía en juez y parte”.¹¹

Especialmente, se criticó la dependencia directa que la Comisión tenía del Ejecutivo Federal, a quien correspondía nombrar al presidente, al igual que al Secretario técnico, e invitar a los Consejeros; lo que hacía suponer una muy escasa autonomía para su operatividad. También se impugnó, desde luego, la ubicación del órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, creemos que es justo decir que si bien la Comisión no fue el remedio para todos los males, y que independientemente de que el proceso y los mecanismos de su creación no fueron de lo más acertados, la misma logró un

¹¹ SIERRA GUZMÁN, Jorge. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una Visión no Gubernamental*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. A. C. México. 1992.

buen avance en el respeto y la defensa de los derechos humanos. Al atraer la atención de la opinión pública sobre sus actividades, haciendo patente que la opinión de la ciudadanía es la base del buen éxito de los organismos con características de Ombudsman, como lo son la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Social del Distrito Federal, entre otros que más adelante trataremos.

1.2.2.- LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ante las críticas a que se vio sometida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se estimó procedente incluirla en el texto de la Constitución, a efecto de que su actuación estuviera claramente apegada a la ley y se convalidarán sus propósitos de defensa de los derechos humanos. Por ello, mediante la adición que se hizo al artículo 102 constitucional del apartado "B", quedó establecida la base constitucional del organismo. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de enero de 1992 y el texto original de la misma fue el siguiente:

"Artículo 102.-

A).....

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial

de la Federación, que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

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".

El proyecto de esta adición constitucional provocó en la Cámara de Diputados interesantes debates entre los diferentes partidos políticos, que con cambios mínimos al texto original enviado por el Ejecutivo, fue aprobado por 299 votos a favor, con 55 con reserva y tres en contra. Del balance de las posturas asumidas por los partidos políticos, se puede apreciar lo siguiente:

Que en lo general todos votaron a favor de la enmienda, lo que dejó patente el alto grado de aceptación del ordenamiento.

En lo particular, los partidos de oposición estuvieron en contra del texto, en cuanto se excluyeron del conocimiento de la Comisión Nacional los asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales.

“Algunos representantes populares de tendencia radical señalaron que se trataba de un mero maquillaje del gobierno ante las negociaciones del tratado de libre comercio, a efecto de dar la impresión de que en el país existía un total respeto a los derechos humanos”.¹²

Un dato sobresaliente que hay que mencionar fue el hecho de que la iniciativa enviada al Congreso para la adición constitucional, estuvo basada en una propuesta proveniente de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, conteniendo, por ello, una serie de ideas y experiencias de sus integrantes, lo que le daba a tal iniciativa una gran riqueza para la reestructuración del organismo y de esa forma establecer con mayor cuidado la figura del Ombudsman en el país.

El precepto constitucional en comentario estableció también que en los Estados de la Unión deberían existir comisiones locales de defensa de los derechos humanos, como se desprende del tercer párrafo del texto original del apartado B) del artículo 102 constitucional. Siendo una fecha fundamental la publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de septiembre de 1999, a fin de establecer un nuevo mecanismo de designación de los consejeros y del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes ahora son elegidos por la Cámara de Senadores mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Se señala como duración del cargo del titular, el término de cinco años.

¹² ALEMÁN ALEMÁN, Ricardo. CUELLAR, Mireya. La CNDH a rango constitucional con el voto de todos los partidos políticos. Periódico La Jornada. 14 de diciembre de 1991. México. pp. 1 y 4.

Con estas propias reformas se dota a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de plena autonomía administrativa y de gestión.

El texto del apartado B) del artículo 102 Constitucional quedó de la siguiente forma:

"Artículo 102.-

A)....

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

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

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos,

por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título cuarto de la Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”.

El Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

Cabe señalar, que de acuerdo a las facultades con que cuenta, la propia Comisión Nacional expidió su Reglamento Interno, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 1992 y recientemente se aprobó por parte del Consejo Consultivo, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional en su sesión ordinaria número 178, celebrada el 12 de agosto de 2003 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003, en vigor a partir del 1° de enero de 2004.

Estos dos ordenamientos legales, la Ley y el Reglamento Interno, son la base legal con la que opera la Comisión Nacional. En atención a ello, siguiendo el orden que nos presenta la ley, se detallan las atribuciones, los órganos, los procedimientos, los diversos acuerdos y recomendaciones, y demás actividades que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en correlación, cuando el caso lo amerite, con los preceptos respectivos del Reglamento Interno.

Un aspecto fundamental referente a la Comisión Nacional, es que su ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.

Así mismo, la Comisión Nacional pasa de ser un órgano descentralizado, a ser un órgano con autonomía de gestión así como en su presupuesto, con personalidad jurídica y patrimonio propios con el objeto principal de protección, observancia,

promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Por lo tanto la consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha transitado por tres etapas desde su surgimiento: La primera, relativa a su creación, como órgano desconcentrado, en la que enfrentó las críticas propias de su creación; la segunda, por su reconocimiento constitucional como órgano descentralizado, etapa en la que se consolidó y se integro, junto con los organismos estatales de derechos humanos y la tercera es el período de fortalecimiento, reestructuración y principalmente la autonomía financiera y administrativa.

1.2.3.- ESTRUCTURA Y COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En términos del artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicho Organismo Nacional está integrado por un Presidente, por un Consejo Consultivo, una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría técnica del Consejo Consultivo y hasta cinco Visitadores Generales (actualmente cuenta con cuatro), así como por el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Entre las atribuciones mas importantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en términos del artículo 6º de la ley que la rige, tenemos las siguientes:

- 1.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
- 2.- Conocer e investigar, a petición de parte, o de oficio, sobre presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- 3.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución.
- 4.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución.
- 5.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere lo que anteriormente se mencionó, por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de estos por parte de las autoridades locales.
- 6.- Procurar la conciliación entre quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- 7.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

8.- 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 a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

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

10.- Expedir su Reglamento Interno.

11.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos, supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

12.- 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 signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

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

Así mismo, en los términos del artículo 7º de la ley en cita, la Comisión Nacional no podrá conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, ni de 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.

Por cuanto hace a quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter administrativo, pero por ningún motivo puede analizar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

1.2.4.- SU NATURALEZA JURÍDICA

La primera interrogante que se nos plantea es a quién de los diferentes funcionarios que conforman la Comisión Nacional correspondería la función reglamentaria, es decir, la precisión y desarrollo de los principios contenidos en el decreto de creación.

Tal inquietud se origina en virtud de que en el mencionado decreto nada se dijo al respecto. En tal sentido, consideramos acertado que tan importante facultad la asumiera el Consejo, pues dada su conformación plural e ideológica se asegura un mejor análisis y reflexión del cuerpo normativo. De esta manera los integrantes de dicho cuerpo colegiado se dieron a la tarea de elaborar un Reglamento que regiría las actividades de la Comisión Nacional. Dicho Reglamento fue aprobado por unanimidad y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1992.

“Sin embargo, es de destacarse la situación peculiar que se presentó en esta tarea los integrantes del Consejo crearon y trasladaron una serie de lineamientos que no se aprecian en el decreto que estaban reglamentando o bien contrariaron el sentido original del mismo. Aunque si bien dichas innovaciones enriquecieron el

aspecto funcional de la Comisión Nacional, su base de sustentación jurídica resulta altamente cuestionada”.¹³

En primer lugar, destaca el señalamiento de que la Comisión Nacional es un órgano de la sociedad y defensor de ésta. Este señalamiento llevó al autor anteriormente citado a afirmar que, “con base a la naturaleza de órgano desconcentrado de la Comisión Nacional, no podría aceptarse que se considerara como un organismo de la sociedad”.¹⁴

Por nuestra parte, consideramos que dicho señalamiento no reviste gran importancia, ya que lo fundamental consistía en que dicho organismo cumpliera con los fines para los cuales fue creado.

En lo que se refiere a la conformación de la Comisión Nacional sobresale la creación de diferentes direcciones generales, dependiendo de los distintos funcionarios, todas ellas con funciones específicas para un mejor desempeño del organismo.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

¹³ BARRAGÁN, José. *El laberinto de la Ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. 2ª. Edición. Editorial Crisol. México. 1994. p. 32.

¹⁴ Loc. Cit.

La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución.

También cuenta con autonomía orgánica, financiera y técnica, contempladas dentro del contenido y estructura de la Ley de ese Organismo Nacional.

1.3.- LA CONCILIACIÓN COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1.3.1.- LA CONCILIACIÓN

Un tercero ajeno a la controversia puede asumir un papel más activo, consistente en proponer a las partes alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En este caso el tercero asume el papel de conciliador y a su función se le denomina conciliación. El conciliador no se limita a mediar entre las partes, sino que les debe sugerir fórmulas específicas para que puedan llegar a un convenio entre ellas. Para que el conciliador pueda desempeñar eficientemente su función, es indispensable que conozca la controversia de que se trate, a fin de que esté en condiciones de proponer alternativas razonables y equitativas de solución.

Pero la función del conciliador se limita a proponer posibles soluciones, cuya adopción queda sujeta, en todo caso, a la voluntad de las partes. Mismas que pueden aceptar o rechazar las propuestas del conciliador. Por ello, en la

conciliación, al igual que en la mediación, la solución del litigio depende, finalmente, de la voluntad de las partes.

“La conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas. La conciliación tiene amplia aplicación jurídica. Forma parte importante del derecho procesal del trabajo, pero también del derecho civil y del derecho internacional público, en donde ha alcanzado también categoría de instancia obligatoria; y actualmente la de institución de carácter voluntario u obligatorio en controversias que se presentan en una amplia gama de actividades relacionadas con instituciones bancarias, instituciones de seguros, defensa del consumidor o protección de personas y menores”.¹⁵

1.3.2.- FIGURAS SIMILARES A LA CONCILIACIÓN

1.3.2.1.- LA AUTOCOMPOSICIÓN

“Surge indudablemente de la evolución humana por que hay en ella un alejamiento del primitivismo y de la unanimidad. En la autocomposición al encontrar las partes en conflicto la solución de éste, ya sea a través del pacto, de la renuncia o del

¹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa. Tomo I. 8ª. Edición. México. 1995. p. 568.

reconocimiento de las pretensiones de la parte contraria, resulta que aquellas están ya sea ante una forma altruista más humanizada de solución de esos conflictos”.¹⁶

Por lo que la autocomposición es el acuerdo en el cual los interesados en un conflicto de intereses lo arreglan privadamente, sin que tenga conocimiento del caso cualquier intervención judicial.

1.3.2.2.- EL ARBITRAJE

“El tercero ajeno a la controversia puede tener una función de mayor relieve en la solución del litigio, como ocurre en el arbitraje. Ya que en esta especie de heterocomposición, el tercero al que se le denomina arbitro no se va a limitar a proponer la solución a las partes, sino que va a disponer dicha solución a través de una resolución obligatoria para las partes, a la que se le conoce como laudo; mismo que para que éste funcione es necesario que previamente las partes hayan aceptado, de común acuerdo, someterse a este medio de solución”.¹⁷

Por lo que el arbitraje será desarrollado por los árbitros para resolver los conflictos de intereses de las partes y que han sido sometido por las mismas.

¹⁶ GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*. 8ª. Edición. Editorial Harla. México. 1990. p. 18.

¹⁷ OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. 4ª. Edición. Editorial Oxford University Press-Harla. México. 1997. p. 28.

1.3.2.3.- LA MEDIACIÓN

“La función de este tercero puede limitarse a propiciar la comunicación, la negociación entre las partes, para tratar de que ellas mismas lleguen a un acuerdo que resuelva el conflicto. En este supuesto, el tercero será simplemente un mediador, que al hacer posibles las condiciones para que las partes intercambien sus puntos de vista sobre el litigio y al invitarlas para que lleguen a un acuerdo, hace propicia la función que desempeñe ese tercero que se denomina mediación”.¹⁸

De tal manera que la mediación estipula que una de las partes se obliga con la otra a la celebración de un acuerdo para resolver un conflicto, con lo cual el tercero se limitara a tenerlos en comunicación.

1.3.2.4.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO

El recurso administrativo es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corregir, un error de su actuación, y lo hará de una petición del particular en ese sentido; petición que tiene su origen primario en el artículo 8° de nuestro texto constitucional.

¹⁸ OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. p. 25.

“Puede definirse al recurso administrativo como el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquélla obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo”.¹⁹

“El recurso administrativo constituye un medio legal que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.²⁰ Asimismo, consideramos que los recursos administrativos no deben verse como un auténtico medio de recurso jurisdiccional para obtener una justicia, de acuerdo con lo que esta palabra significa ante los tribunales. En consecuencia, no es un medio jurisdiccional, sino genéricamente un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación administrativa para el que lo resuelve.

1.3.3.- FIGURAS SIMILARES AL OMBUDSMAN

1.3.3.1.- LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

“La Procuraduría Federal del Consumidor, fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor el 5 de febrero de 1976. Se define como un órgano

¹⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 3º. y 4º. Cursos*. 3ª. Edición. Editorial Oxford University Press. México. 2000. p. 417.

²⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 435.

descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto promover y proteger los derechos de la población consumidora".²¹

Se prevé para el caso de reclamaciones contra comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, órganos descentralizados y demás órganos del estado. El procedimiento se inicia ante la Procuraduría con la reclamación que presenta el consumidor, el organismo que solicita un informe al reclamado advirtiéndole las consecuencias de una omisión. Recibido dicho informe se cita a las partes a una audiencia en la que se buscará conciliar los intereses del proveedor y el consumidor presumiéndose la negativa de un arreglo respecto del primero, si no concurre a la diligencia. El afectado, independientemente de que la Procuraduría dicte una solución favorable a su reclamación o de que no sea posible un acuerdo entre las partes, podrá prestar su demanda judicial por los medios y en la forma establecida en las disposiciones legales competentes.

Es hasta 1992 cuando se realiza un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva ley publicada el 24 de diciembre, la cual racionaliza dichas funciones en un solo organismo, fusionando al extinto Instituto Nacional del Consumidor en Procuraduría Federal del Consumidor, permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción,

²¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. et. al. *Derechos Humanos*. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 74.

trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías, así como precios autorizados, establecidos y/o concertados por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy en día Secretaría de Economía; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva; información y orientación a los consumidores, a través de los diversos medios de comunicación, como impresos, radio y televisión; contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición.

1.3.3.2.- LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

“La Ley de Defensa y Protección al Usuario de Servicios Bancarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999 creó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros que tiene por objeto promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios, así como actuar como árbitro en los conflictos que estos sometan a su jurisdicción y promover a la equidad en las relaciones entre los particulares y las instituciones financieras”.²²

²² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Ob. Cit. p. 38.

A continuación se señalan algunas de las atribuciones mas importantes de la mencionada Comisión Nacional:

Atender consultas que presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia.

Resolver las reclamaciones de los usuarios, sobre asuntos de su competencia.

Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, con las instituciones financieras.

Actuar como árbitro en amigable composición y en estricto derecho.

Proporcionar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales. Dependiendo de los resultados de un estudio socioeconómico, se podrá otorgar este servicio de manera gratuita.

Proporcionar a los usuarios elementos que procuren una relación más segura y equitativa entre éstos y las instituciones financieras.

Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para fomentar una mejor relación entre instituciones financieras y los usuarios, así como propiciar un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales, así como a las instituciones financieras, tales que permitan alcanzar el cumplimiento del objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y de la CONDUSEF, así como para buscar el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Fomentar la cultura financiera, difundiendo entre los usuarios el conocimiento de los productos y servicios que representan la oferta de las instituciones financieras.

1.3.3.3.- LA PROCURADURÍA AGRARIA

“Con fecha primero de julio de 1953 el entonces presidente señor Adolfo Ruiz Cortinez, dispuso por decreto la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, en cuyas consideraciones que aun cuando en el texto del código agrario y de sus reglamentos se había procurado simplificar la tramitación de los expedientes agrarios, la frecuente demora sufrida por los interesados en las solicitudes respectivas, debida a su falta de dirección y conocimiento de las gestiones que debían realizar de acuerdo con la ley, ocasionaba la intervención de diversas autoridades con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la administración pública y de los intereses de los propios gestores”.²³

“Este organismo está previsto en la Ley Reglamentaria y opera como dependencia de la secretaría respectiva, aunque cuenta con una cierta dependencia de llevar a cabo sus tareas. Tiene como objeto brindar servicios gratuitos a los campesinos del país para ayudarlos en todos los trámites correspondientes a la justicia de la administración agraria, en sus distintas acciones y en sus diferentes instancias procedimentales”.²⁴

Para este fin, de manera sintética se señalan algunas de sus atribuciones de la Procuraduría Agraria, que son las siguientes:

²³ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Tomo IV. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 2537.

²⁴ Ibid. p. 76.

Asesorar en forma gratuita a los campesinos, a las autoridades ejidales y a las comunidades agrarias en todos los asuntos en que estén interesados y, de ser necesario representar a estos sectores de la población para ejercitar las acciones legales necesarias para la defensa de sus intereses.

Llevar a cabo la investigación y esclarecimiento de las reclamaciones que sean presentadas en relación con violaciones a la Ley Agraria, o en contra del personal que tenga a su cargo la aplicación de esta legislación.

Intervenir, por vía de conciliación, en la solución de controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros, y pequeños propietarios.

Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con las divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamientos de predios y en su caso hacer las denuncias que resulten por violaciones a las leyes agrarias.

La Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario, han propiciado una mejor justicia agraria, sobre todo para terminar con el rezago en esa materia, que por muchos años fue una verdadera carga social para el país, que al no resolverse oportunamente venía generando fuertes conflictos y presiones en este sector, notablemente desprotegido en la estructura de la nación.

1.3.3.4.- LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

“La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de junio de 1992, establece diversos organismos que tienen que ver con el cuidado de estos importantes aspectos de la vida social, entre ellos el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al ambiente”.²⁵

Para este fin, de manera sintética se señalan algunas de las atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, recursos naturales, bosques, vida silvestre, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítima terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto.

Recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas

²⁵ Ibid. p. 77.

aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia al párrafo anterior.

Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales; así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales.

Coadyuvar con otras autoridades federales, así como con las estatales y municipales que lo soliciten, en el control de la aplicación de la normatividad ambiental.

Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia.

Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones.

Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables en materia y competencia de protección del medio ambiente.

1.3.3.5.- LA PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

“La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo que ha venido operando desde 1993, ha sido una instancia sumamente valiosa para los trabajadores que

prestan sus servicios a empresas de competencia federal. Muchos miles de trabajadores han obtenido asesoría y patrocinio legal por conducto de esa Procuraduría, al igual que sindicatos u otras asociaciones laborales que han solicitado sus servicios”.²⁶

Esta institución es un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, previsto en el texto de la Ley Federal del Trabajo y su reglamento de organización interna, la cual data del 2 de junio de 1975, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Lo preside un Procurador Federal del Trabajo y tiene delegaciones en todos los estados de la República para cumplir con el objeto que tiene encomendado.

Por cuanto a las competencias y atribuciones de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se citan las más destacadas:

Orientar, asesorar y patrocinar a los trabajadores ante todo tipo de autoridades federales de carácter laboral, particularmente cuando éstos son despedidos o se violan sus contratos de trabajo.

Asesorar a los sindicatos cuya reglamentación corresponda a la esfera laboral en las negociaciones de sus contratos colectivos.

²⁶ Ibid. p. 80.

Fungir como una instancia de buen componedor o conciliador entre trabajadores y patronos cuando surjan conflictos que puedan ser solucionados de manera voluntaria entre ellos y sean de competencia federal.

En general, proponer todo tipo de procedimientos, inclusive el amparo, para defender a los trabajadores de cualquier violación de sus derechos por asuntos laborales del orden federal.

1.3.3.6.- LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

“En el Distrito Federal, en el año de 1989, el 25 de enero se crea la Procuraduría Social del entonces Departamento del Distrito Federal, cuya función es la de investigar las quejas que se presenten en contra de las autoridades administrativas de la capital de la República”.²⁷

Se concibe a este organismo como un medio de control de la administración pública del Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal, que pretende mejorar las relaciones con los ciudadanos, evitando o rectificando las deficiencias o irregularidades de las actuaciones de los servidores públicos del Distrito Federal para lograr que se apeguen a la ley y a los reglamentos en todo tipo de acciones administrativas que afecten a la ciudadanía.

²⁷ Ibid. p. 65.

Para realizar su función la Procuraduría Social recibe las quejas e inconformidades que le presentan los particulares; estas quejas no requieren de formalidad alguna, por lo que pueden presentarse de manera escrita o verbal, por personas físicas o morales, por individuos o grupos sociales.

Por cuanto a las competencias y atribuciones de la Procuraduría Social, se citan las más destacadas:

Por irregularidades en la prestación de los servicios públicos, ya sea a cargo del propio Gobierno del Distrito Federal o un particular en uso y aprovechamiento de una concesión o autorización, así como omisiones o actos de autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal.

Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Gobierno del Distrito Federal y los particulares, con motivo de las quejas e inconformidades que estos últimos presenten.

CAPITULO 2

EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1.- PRESENTACIÓN DE LA QUEJA

En relación con este aspecto, se determinó que la Comisión Nacional conocería de todas aquellas violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por una autoridad o servidor público federal; o cuando, cometidos por otros agentes sociales, exista la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público y finalmente, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

Como se desprende de los anteriores lineamientos, "el requisito esencial para la intervención de la Comisión Nacional radica en que la violación de los derechos humanos se realice por un ente investido de *jus imperii*, sea como su quehacer activo, traducido en emociones de hacer o realizar, o cuando con su pasividad permita que otros agentes sociales la lleven a cabo. También queda comprendida la negligencia en que incurra la autoridad y que, como consecuencia, se vulneran estos derechos".²⁸

²⁸ TERRAZAS, Carlos. *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*. 4ª. Edición. U.N.A.M. México. 1993. p. 25.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica fax, correo

electrónico. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe desde un primer momento.

Cuando los quejosos o denunciados se encuentren reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deberán ser transmitidos a la Comisión Nacional sin demora alguna por los encargados de dichos centros o reclusorios o aquellos podrán entregarse directamente a los visitantes generales o adjuntos.

La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

En todos los casos que se requiera, la Comisión Nacional levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

En el supuesto de que los quejosos o denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber

afectado sus derechos fundamentales, la instancia será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Cuando la instancia sea inadmisibile por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al quejoso, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Una vez admitida la instancia, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios

que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

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

Al respecto, coincidimos que el Ombudsman no sustituye a los tribunales, sino que es un instrumento que resuelve los conflictos entre los gobernantes y los gobernados, por ello es defensor de los derechos humanos, por lo que "El nombramiento debe recaer en una persona de gran honorabilidad quien debe ser independiente e imparcial en su actuación".²⁹ Lo anteriormente expuesto se señala en el Capítulo I, del Título III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2.2.- TRAMITACIÓN DE LA QUEJA

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

²⁹ VENEGAS, Sonia. *Origen y Devenir del Ombudsman*. 3ª. Edición. Editorial Trillas. México. 1994. p. 130.

En relación al párrafo anterior, la queja puede ser tratada con el quejoso o en su caso con algún Organismo no Gubernamental (ONG). “En el caso de la Comisión Nacional cualquiera que conozca de la existencia de una violación a los derechos humanos puede presentar la queja y en la realidad así sucede: muchas de éstas se conocen a través de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los derechos humanos”.³⁰

En el informe que rindan las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el visitador general tendrá las siguientes facultades:

³⁰ BARRAGÁN, José. Ob. Cit. p. 85.

- I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales.
- II.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes.
- III.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley.
- IV.- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- V.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

El visitador general tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Estas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el visitador general, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y

en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja. Lo anteriormente expuesto se señala en el Capítulo I, del Título III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2.3.- LA CONCILIACIÓN

Desde el momento en que se admita la queja, el presidente o los visitadores generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto. Por lo que la Conciliación será “El acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso”.³¹

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento de o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones

³¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Tomo II. 1ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. p. 362.

conducentes. Lo anteriormente expuesto se señala en el artículo 36 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe agregar que el procedimiento de seguimiento a la propuesta de conciliación así como la coordinación de brigadas, no figura dentro de la Ley ni del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que la coordinación podría ser el área responsable de tramitar, integrar y solicitar ante las autoridades responsables las propuestas de conciliación, así como el seguimiento de los compromisos ya vencidos, que más adelante explicaremos a fondo sobre este procedimiento.

Hablando de un aspecto general de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, éstas atienden e investigan las quejas y denuncias, concilian la cuestión cuando es posible y resuelven fundamentalmente lo conducente; y cuando es el caso, recomiendan sancionar al servidor público violador de los derechos humanos. La recomendación se hace públicamente, a través de los medios masivos de comunicación social, quienes haciendo uso de su veracidad y honradez, se involucran, junto con la sociedad civil, en el conocimiento de los casos y en la sanción moral hacia los responsables, para evitar su reincidencia.

“La conciliación ha resultado ser una forma muy económica y eficaz de las Comisiones para resolver, como una amigable composición, muchísimos casos

planteados, para beneficio pleno de los ciudadanos agraviados, después satisfechos, al corregirse la violación”.³²

“Un camino muy adecuado para las resoluciones de las quejas es la conciliación o amigable composición, porque siempre serán más rápidas que una recomendación. Su flexibilidad y su antiburocratismo las hacen un medio ejemplar, además de que la persuasión y el diálogo se impondrán a un sólo punto de vista. Es la mejor forma de demostrar a la autoridad que el Ombudsman es un verdadero colaborador y que únicamente persigue la realización de la justicia en el caso concreto”.³³

Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de recomendación que corresponda. Durante el trámite conciliatorio, la autoridad o servidor público correspondiente podrá presentar a la Comisión Nacional las evidencias que acrediten que en el caso particular de que se trate, no existen violaciones a derechos humanos, por lo que no es aplicable dicho procedimiento.

“Por otra parte, los acuerdos de no responsabilidad pueden ser dictados una vez que se concluyen las investigaciones sobre los asuntos del conocimiento de la Comisión y se tengan reunidos los elementos probatorios necesarios, si es que las

³² RODRÍGUEZ ESPINOZA, Héctor. *Derecho al Desarrollo. Derechos Humanos y Democracia en México*. 1ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 84.

³³ CARPIZO, Jorge. *Ensayo acerca de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. 1992.

evidencias no se concluye que hayan existido violaciones a derechos humanos, pero cuando se llegue a la conclusión de que si existieron dichas violaciones, la Comisión dictará la recomendación correspondiente, salvo que se haya propuesto amigable composición”.³⁴

Con respecto a lo antes citado, consideramos que sí se debe recomendar aún cuando se haya propuesto una amigable composición, ya que en algunas ocasiones las propuestas de conciliación no se cumplen en su totalidad, quedando las quejas sin cumplirse totalmente por parte de la autoridad administrativa y sin la debida protección jurídica que más adelante analizaremos a fondo.

Un tercero ajeno a la controversia puede asumir un papel más activo, consistente en proponer a las partes alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En este caso, el tercero asume el papel de conciliador y a su función se le denomina conciliación. El conciliador no se limita a mediar entre las partes, sino que les debe sugerir fórmulas específicas para que puedan llegar a un convenio entre ellas. Para que el conciliador pueda desempeñar eficientemente su función, es indispensable que conozca la controversia de que se trate, a fin de que esté en condiciones de proponer alternativas razonables y equitativas de solución.

³⁴ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Ob. Cit. p. 159.

Así pues, la función del conciliador consiste en proponer posibles soluciones, cuya adopción queda sujeta, en todo caso, a la voluntad de las partes, mismas que pueden aceptar o rechazar las propuestas del conciliador. Por ello, en la conciliación, al igual que en la mediación, la solución del litigio depende finalmente, de la voluntad de las partes.

2.4.- LA RECOMENDACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan, aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en el Título IV, Capítulo II de la ley que la rige.

Concluida la investigación, el visitador general formulará, en su caso, un proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en el cual se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, que hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados, durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos anteriores serán sometidos al presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a la cual se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los que se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta la recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo se ampliará cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite; por lo que respecta de las conciliaciones también se debería de ampliar el plazo cuando así lo amerite el expediente y con esto tener menos conciliaciones en rezago.

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la que dirigió una recomendación o algún particular. Si las pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si deben de entregarse o no.

Las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos, las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón. Lo anteriormente expuesto se señala en el Capítulo II del Título III la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En caso de que no se pueda llegar a la conciliación, se emite una recomendación que, de no ser aceptada en quince días por la autoridad responsable, se publicara a través de los medios de comunicación. Una vez que dicha autoridad acepta la recomendación, tienen también quince días para enviar las pruebas de su cumplimiento, por lo que el autor Héctor Rodríguez Espinoza refiere que “Se hace un seguimiento de las recomendaciones, para que los servidores públicos no evadan sus responsabilidades”.³⁵

Al respecto consideramos que tanto la conciliación como la recomendación debería tener un seguimiento y un procedimiento riguroso, tanto en su estructura como conforme a la ley, a manera de que como en algún momento lo tenía la coordinación de seguimiento de recomendaciones, esto pensando en equiparar el seguimiento de la conciliación y la recomendación, ya que con ello se tendría un

³⁵ RODRÍGUEZ ESPINOZA, Héctor. Ob. Cit. p. 85.

estricto seguimiento a las conciliaciones en toda la Comisión Nacional, ya que solo en la Segunda Visitaduría se cuenta con una coordinación de seguimiento llamada "coordinación de brigadas" que funciona de facto desde marzo de 1994, y que se implantó en ese entonces como un programa piloto que al paso del tiempo se ha ido modificando y transformando conforme a las diferentes reformas jurídicas y de computo de nuestros tiempos que más adelante mencionaremos.

CAPITULO 3

EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN

3.1.- LA NO ACEPTACIÓN Y EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN

Consideramos que la falta de cumplimiento de los compromisos conciliatorios con las autoridades administrativas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se deben principalmente a la dilación, negligencia y olvido de las propuestas de conciliación por las autoridades que se comprometieron a cumplir, asimismo los cambios de distintas administraciones provocaron también que no se reconozcan los compromisos de sus antecesores. Al respecto, coincidimos que este compromiso es institucional entre autoridades y no a título personal de un funcionario de alguna autoridad administrativa, motivo por el cual se deben abatir dichas propuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el supuesto de no haber voluntad administrativa de las autoridades, hacerlo del conocimiento e intervención de la contraloría interna de cada autoridad involucrada para que deslinde la responsabilidad administrativa que conforme a derecho corresponda por la dilación o resistencia a cumplir. De lo anterior el presidente de la Comisión Nacional, deberá de informar anualmente dichas actividades a los Poderes de la Unión para su superior conocimiento ya que si bien es cierto que se informa sobre las conciliaciones aceptadas y concluidas por conciliación, también lo es, que no se informa sobre las conciliaciones en seguimiento, las no cumplidas, así como las reaperturas por haber transcurrido en

exceso el término para cumplir la conciliación como lo indica el nuevo Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

3.1.1.- CONCEPTOS GENERALES EN MATERIA DE CONCILIACIÓN

DILACIÓN.- “La dilación es el retardo o detención referente a algún trámite o diligencia. Espacio de tiempo dentro del cual se debe ejercer un derecho, cumplir una obligación o liberarse de una carga procesal”.³⁶

OBLIGACIÓN.- “Es el vínculo que nos constrañe a la necesidad de pagar por esa razón, el orden jurídico exige que las obligaciones tengan una fuente de donde nazcan. La imposición de una obligación sin una fuente no tendría razón de ser, ni estaríamos en presencia de un orden jurídico sin ella, pues bien, las obligaciones nacen de un acuerdo de voluntades o de un ilícito, bien de cierto derecho propio, según las varias especies de causas (Gayo) y por esta razón se habla de la necesidad de pagar alguna cosa, añadiéndose que el pago debe hacerse según las leyes de nuestra ciudad lo que significa que el vínculo está reconocido por el orden jurídico”.³⁷

Las obligaciones “son resultados, parte o contenido de un orden general de relaciones de derecho establecidas, desde luego más permanentes, de menor

³⁶ DE PINA, Rafael. et. al. *Diccionario de Derecho*. 11ª. Edición. Editorial Porrúa. México.1983. p. 237.

³⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa. Tomo III. 8ª Edición. México. 1995. p. 2246.

limitación en su alcance y nunca de fines tan singulares, inmediatos y de mero interés individual".³⁸

OBLIGACIÓN DE HACER.- Es aquella cuyo objeto consiste en realizar un acto o en prestar un servicio. Cuando el obligado de hacer alguna cosa no la hiciere, se mandará ejecutarla a su costa. Eso mismo procede cuando la hiciere contraviniendo el tenor de la obligación; además de poderse decretar que se deshaga lo mal hecho.

OBLIGACIÓN DE NO HACER.- La que determina el abstenerse de efectuar algo. Presenta particularidades en la ejecución de sentencia, de forma que si el condenado a no hacer alguna cosa quebrante la sentencia, se entenderá que opta por el resarcimiento de perjuicios.

3.1.2.- EXPEDIENTES SOMETIDOS A CONCILIACIÓN, CUMPLIDOS Y PENDIENTES DE CUMPLIMENTARSE

A continuación se mencionan algunas síntesis de expedientes en los cuales ya se concluyó el seguimiento de conciliación y otros en donde no se ha concluido, habiendo una dilación en exceso por parte de la autoridad dejando al quejoso en total estado de indefensión.

³⁸ DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. 5ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1994. p. 257.

1.- EXPEDIENTE 1993/0641**A) SÍNTESIS DE QUEJA**

Expresa el quejoso que el día 10 de marzo de 1992 ingresó al hospital "Adolfo López Mateos" del ISSSTE, para ser sometido a una intervención quirúrgica para extraer un cálculo del riñón derecho, por el día 11 del mismo mes y año se llevó a cabo la operación. Que estuvo en terapia intensiva durante 14 días y que a los 16 días recobró la conciencia y lo trasladaron a terapia intermedia y después lo subieron a piso. Que se dio cuenta que perdió la vista del ojo derecho de manera total, y del ojo izquierdo de manera parcial. Que el Dr. Felipe Zárate fue quien lo operó y quien informó al hijo del agraviado que había cometido un error, que se había salido una pinza en la arteria renal, por lo que se desangró y ocasionó que faltara oxigenación en el nervio óptico y como consecuencia de ello perdió la vista. Que al poco tiempo el Dr. Felipe Zárate, dejó de laborar en el ISSSTE. Solicita que se le indemnice por el daño causado a su salud.

B) PROPUESTA CONCILIATORIA CON EL ISSSTE

- 1.- Pago de indemnización.
- 2.- Se inicie procedimiento administrativo de investigación.

C) SEGUIMIENTO

En el mes de julio de 1993, se informó a la CNDH sobre el pago de la indemnización al quejoso por la cantidad de N\$ 53,127.21 pesos.

Asimismo, que no fue posible iniciar el procedimiento administrativo de investigación solicitado, por no laborar ya los servidores públicos en la institución.

Al respecto comentamos, que en esta propuesta de conciliación independientemente de iniciar el procedimiento administrativo de investigación, se debió dar vista al Ministerio Público para que deslindara la probable responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos.

Por lo tanto, en el mes de junio de 1993 se aceptó la propuesta de conciliación cumplimentándose el seguimiento de amigable conciliación en el mes de julio de 1993, lo cual indica que se cumplió el compromiso adquirido en un término de 90 días que marca el artículo 36 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2.- EXPEDIENTE 1994/1270

A) SÍNTESIS DE QUEJA

Expresa el quejoso que el día 20 de abril de 1993, su hija fue llevada a la Clínica División del Norte; que el doctor sólo le recetó vitaminas y cápsulas, que no mejoraba y la llevaron a admisión de servicios de urgencia de pediatría en el hospital "20 de Noviembre"; que seguía sin mejorar por lo que la volvieron a llevar a la Clínica División del Norte donde no fue debidamente atendida; que decidieron

llevarla a la Clínica Infantil Dr. Franco, donde fue atendida de urgencia, le efectuaron análisis y posteriormente fue internada.

B) PROPUESTA CONCILIATORIA CON EL ISSSTE

1.- Se propuso se otorgue el reembolso que reclama el quejoso, toda vez que ha quedado comprobado por un dictamen pericial que el manejo médico no fue el correcto.

C) SEGUIMIENTO

Mediante el oficio SGD/1349/94 se informó a la CNDH que con fecha 2 de agosto de 1994, se depositó en el correo certificado la notificación a favor del quejoso respecto del reembolso de gastos médicos por la cantidad de N\$ 1,028.50 y que se encuentra a su disposición en las oficinas de la Subcontraloría el cheque correspondiente.

Al respecto, consideramos que en esta propuesta de conciliación se debió iniciar procedimiento administrativo de investigación, por la probable responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos.

Por lo tanto, en el mes de julio de 1994, se aceptó la propuesta de conciliación cumplimentándose el seguimiento de amigable en el mes de agosto de 1994, lo cual indica que se cumplió el compromiso adquirido en un término de 90 días que marca el artículo 36 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

3.- EXPEDIENTE 1995/4592

A) SÍNTESIS DE QUEJA

Expresaron los quejosos que a partir del mes de febrero de 1995, un grupo de personas que se identificaron como trabajadores de la empresa Triturados Basálticos y Derivados S. A. de C. V. se introdujeron en sus tierras de cultivo para realizar los trazos de una nueva carretera "Atlixco-Cuautla", argumentando que contaban con los permisos del Gobierno del Estado de Puebla, así como del Gobierno Federal y que antes de que se iniciaran las obras de construcción se les indemnizaría conforme a la ley. Que sin exhibir documentación alguna, la citada empresa inició los trabajos de construcción generando diversos daños. Por lo anterior, presentaron denuncia penal ante el agente del Ministerio Público de Atlixco, Puebla, iniciándose las averiguaciones previas 521/95 y 818/95, sin que hasta la fecha se hayan resuelto las mismas. Que al no encontrar respuesta, decidieron bloquear los trabajos realizados por la referida empresa, por lo que fueron desalojados por elementos de la Dirección de Seguridad Pública del Estado de Puebla y de la policía judicial del estado.

B) PROPUESTAS CONCILIATORIAS CON LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA DEL ESTADO DE PUEBLA

1.- Que se giren las instrucciones necesarias, para que se inicie el procedimiento administrativo de investigación correspondiente en contra de las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Puebla, por permitir que la empresa Tribasa iniciara los trabajos de construcción de la carretera Atlixco-

Cuautla, sin contar con los estudios de impacto ambiental. Asimismo, que en caso de que de las investigaciones se desprenda la posible existencia de conductas constitutivas de delito, se denuncien los hechos ante la agente del Ministerio Público competente, a efecto de que dicho representante social pueda ejercitar la acción penal respectiva y dar el debido cumplimiento a las órdenes de aprehensión que se lleguen a obsequiar.

2.- Se giren instrucciones a quien corresponda, a efecto de que, a la brevedad, se tramite el pago de la indemnización a los comuneros que aun no reciben el pago a que tienen derecho.

C) SEGUIMIENTO

Por oficio SEDECAP-II-D-455/98 de fecha 5 de junio de 1998 la autoridad envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación las cuales fueron calificadas por el visitador adjunto como en instrucciones para su cumplimiento, en razón de que solicitan copias del expediente de queja, a fin de iniciar las investigaciones internas tendientes a determinar la presunta responsabilidad. El visitador adjunto no está conforme con el supuesto cumplimiento que ha dado la autoridad a los puntos de la propuesta, ya que el plazo se encuentra vencido y apenas se están girando instrucciones para el inicio de las investigaciones internas. "El cumplimiento es negligente".

Con respecto a esta propuesta de conciliación comentamos que en cuanto al inicio del procedimiento administrativo de investigación y la indemnización del pago,

mismos que no se han efectuado, se ha observado una gran dilación en cuanto al cumplimiento de la propuesta de conciliación.

Por lo tanto, en el mes de agosto de 1996 se aceptó la propuesta de conciliación que a la fecha no se ha cumplimentado su seguimiento, debiendo reabrirse el expediente si el quejoso lo pide al organismo defensor de los derechos humanos informando que no se ha cumplido con el compromiso adquirido en un plazo de 90 días. Por tal caso, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictaría el acuerdo correspondiente y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes, incluso recomendar, por el incumplimiento de la amigable conciliación, como lo indica el artículo 36 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de lo que indica el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el cual indica que en caso de incumplimiento injustificado de una conciliación el visitador general podrá acordar la reapertura del expediente de queja, lo cual hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad identificada como responsable en la conciliación.

4.- EXPEDIENTE 1998/6162

A) SÍNTESIS DE QUEJA

Por oficio V2/023652 del 3 de agosto de 1999 la Comisión Nacional envió propuesta de conciliación al INFONAVIT quien por oficio 2797/99 del 19 de agosto

de 1999, envió contestación de aceptación a lo formulado en la propuesta. La síntesis de la queja es la siguiente:

Expresaron los quejosos Benito Villalba Barrón y Lorena del Carmen Moreno Ortega, que en su carácter de trabajadores y derechohabientes, así como de representantes del consejo directivo de la asociación civil denominada "Centro de integración vecinal Guayacán la lomita" de la Ciudad de Palenque, Chiapas, presentan queja formal en contra del INFONAVIT por negligencia administrativa.

Señalaron, que actualmente habitan diversas viviendas de la unidad Guayacán la Lomita, en Palenque, Chiapas, mismas que le fueron entregadas por el INFONAVIT, las cuales desde su entrega presentaron una infinidad de vicios y defectos de construcción, lo que de inmediato hicieron del conocimiento tanto de la autoridad responsable, como de la empresa constructora denominada "Edificaciones y Conservaciones de Inmuebles S. A. de C. V.", no obstante ello, no se han reparado.

Por otra parte, indicaron que tienen la posesión física de los inmuebles, pero no cuentan con escrituras de propiedad que "amparen" en su favor la posesión legal de esas viviendas, por lo que en reiteradas ocasiones han solicitado por escrito la entrega de los títulos de propiedad al INFONAVIT, sin tener respuesta positiva a sus peticiones y a pesar de lo anterior, la autoridad responsable les descuenta de sus percepciones el porcentaje establecido para la amortización de los créditos otorgados, mismos que se incrementan de acuerdo al aumento que sufre el salario

mínimo, lo que consideran injusto, toda vez que la unidad habitacional carece de diversos servicios así como del alumbrado público, ya que aun la constructora no la entrega al INFONAVIT ni a las autoridades municipales.

Igualmente, expresaron que las aportaciones que realizan no aparecen registradas en sus estados de cuenta, tampoco se les han enterado del 1% que se les descuenta de su salario para la administración y mantenimiento de la unidad habitacional, irregularidades que notificaron oportunamente al INFONAVIT, sin que hasta la fecha tengan respuesta alguna.

En consecuencia, formularon una denuncia en contra del INFONAVIT y de la citada empresa constructora, ante el Ministerio Público del fuero común de esa localidad, iniciándose la averiguación previa 754/CAJ74/97 desde el 27 de octubre de 1997, sin que a la fecha se determine conforme a derecho.

Finalmente, señalaron que tales irregularidades también se hicieron del conocimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor en donde se integro y resolvió el expediente 1326/97/729, así como de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy en día Secretaría de la Función Pública y del propio Presidente de la República; sin embargo, la problemática que enfrentan no se ha solucionado, lo que hacen del conocimiento de esta Comisión Nacional, a fin de que se investigue su caso.

B) PROPUESTA CONCILIATORIA CON EL INFONAVIT

Primera: Dar vista a la contraloría interna para que se lleve a cabo el Procedimiento Administrativo de Investigación en contra de los servidores públicos que intervinieron de manera directa e indirecta en la elaboración del contrato que celebró ese Instituto para la construcción del fraccionamiento guayacán la lomita, por el hecho de tener pleno conocimiento de que la empresa constructora no había concluido las obras en dichos inmuebles, y por no haberse entregado las escrituras públicas que acrediten la posesión jurídica de las mismas.

Segunda.- Solucionar el problema planteado por el señor Benito Villalba Barrón, en el sentido de realizar los trabajos para la conclusión de las obras en la unidad guayacán la lomita, debiendo señalar para tal efecto los términos, condiciones y plazos en que se llevaran a cabo, ello en virtud de que en repetidas ocasiones se les ha prometido a los habitantes del fraccionamiento que se resolverá su problema sin que a la fecha se haya dado cumplimiento.

Tercera.- Proveer lo conducente para que el INFONAVIT, Delegación XXI, Chiapas, se realicen las gestiones jurídicas necesarias con el objeto de entregar las escrituras públicas que acrediten la legal posesión de los inmuebles.

C) SEGUIMIENTO

Por oficio SGIF-GSL-I-278/99 del 16 de agosto de 1999 la autoridad INFONAVIT envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación las cuales son calificadas por la visitadora adjunta como en instrucciones para su cumplimiento,

en razón de que el Arq. Marco Antonio Vinicio Hernández Reyes, representante de la Dirección General en la Delegación en Chiapas, recibió la instrucción por parte del Lic. Oscar Eduardo Pérez Delgado, Gerente de Servicios Legales, a efecto de que cumplan con la propuesta de conciliación.

Por oficio 132/99 de fecha 12 de enero del 2000, la autoridad INFONAVIT envió pruebas de cumplimiento parcial en virtud de que el Consejo de Administración en su sesión 580 del 24 de noviembre de 1999, por acuerdo 95496 aprobó la solicitud de recursos para resolver los problemas del conjunto habitacional guayacán, la lomita. Quedando pendiente la contestación de la Gerencia de Servicios Legales a efecto de que se presente denuncia de hechos para que se determine si existe responsabilidad por parte de los servidores públicos que intervinieron en los hechos.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-5294/00 del 12 de diciembre del 2000 el INFONAVIT envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento parcial, en razón de que se remite acta de terminación, entrega relación de obras del frente guayacán, la lomita. Faltando los tramites de escrituración y la denuncia de hechos que presentaría la Gerencia de Servicios Legales del INFONAVIT, para que se determine la posible responsabilidad de los servidores públicos que intervinieron en la celebración de los contratos.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-6997/01 del 30 noviembre del 2001 el INFONAVIT, envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento

parcial en razón de que informan que se llevo a cabo las reparaciones requeridas. Faltan los tramites de escrituración y la denuncia de hechos que presentaría la Gerencia de Servicios Legales del INFONAVIT para que se determine la posible responsabilidad de los servidores públicos que intervinieron en la celebración de los contratos.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-952-2 del 18 de febrero del 2002 la visitadora adjunta califica como de cumplimiento parcial, en razón de que no se han escriturado los bienes inmuebles. La Gerencia de Servicios Legales del INFONAVIT no ha presentado la denuncia de hechos.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-6459/02 del 26 de noviembre de 2002 el INFONAVIT envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento parcial, en razón de que se llevaron a cabo la ejecución de las obras de reparación, pero aun no se escrituran los inmuebles, no se iniciaron los procedimientos administrativos de investigación ni se dio vista al órgano de control interno.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-483/03 del 10 de febrero de 2003 el INFONAVIT, envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como cumplimiento parcial, en razón de que no se ha informado cual fue el resultado de las gestiones que se efectuaron para dar vista al Ministerio Público o al órgano de control interno y no se han escriturado los inmuebles.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-2361-03 del 18 de agosto de 2003 el INFONAVIT envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento parcial, en razón de que falta el expediente de las 46 escrituras restantes de la unidad habitacional guayacán la lomita.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-GSI-I-0633/04 del 24 de marzo de 2004 el INFONAVIT envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento parcial, en razón de que el Lic. Juan José Pérez López, informó que por lo que respecta a la denuncia en contra de los presuntos responsables que hayan intervenido en la supervisión de los trabajos encomendados a la empresa constructora que dejó inconcluso la entrega de las escrituras a los condominios la jefatura de área de servicios jurídicos de la delegación regional del INFONAVIT en Chiapas indico mediante correo electrónico que a la fecha ningún servidor público de la época en que se formalizo la contratación de obra (1995) se encuentra laborando para el instituto, ignorando el paradero de los mismos.

Por lo que respecta a la entrega de las escrituras a todos y cada uno de los acreditados, manifestó el Lic. Juan José Pérez, que de las 100 viviendas que conforman el fraccionamiento la lomita únicamente faltan por escriturar a los señores Benito Villalba Barrón, Francisco Javier Aguilar Aguilar, Maria del Carmen Molina López, Javier Vázquez López, Elena Rosas Mendel, Eduardo Gordillo Suárez, quienes no cuentan con dichas escrituras en virtud de no tener el carácter de acreditados ante ese instituto, por lo que considera que el INFONAVIT ha cumplido con su totalidad con la propuesta de conciliación.

Falta que se presente la denuncia de hechos respectiva y se envié al Organismo Nacional copia de la denuncia referente a los hechos de la conciliación, asimismo se acuerden las condiciones en las cuales se otorgará un crédito al quejoso con el fin de estar en posibilidad de otorgar las escrituras conforme se aceptó en la conciliación.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-0908/04 del 29 de abril de 2004 el INFONAVIT envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento parcial, en razón de que el Lic. Juan José Pérez López, Gerente de Servicios Legales del INFONAVIT informo que se giraron instrucciones para que el titular de la unidad de asuntos penales, se apersona ante la Delegación Regional de Chiapas para que proceda a presentar denuncia penal en contra de diversos ex trabajadores del INFONAVIT que intervinieron en la problemática de la unidad habitacional guayacán, la lomita.

Por lo que respecta a la entrega de escrituras a las personas que se indicaron en el oficio SGIF-GSL-I-0633/04 del 24 de marzo de 2004, señala que las viviendas que ocupan estos son propiedad de la empresa constructora y no del INFONAVIT y si estas se encuentran en condiciones para que el Instituto les pueda entregar un crédito y puedan adquirir las viviendas deberán ajustarse a los procedimientos instaurados para tal efecto.

Falta que se presente la denuncia y se determine si se les va a otorgar el crédito a las 4 personas que tomen el mínimo puntaje para adquirir el crédito.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-1038/04 del 18 de mayo del 2004 el INFONAVIT envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento parcial, en razón de que el Lic. Juan José Pérez López, solicitó al coordinador del grupo interdisciplinario de solución informe si efectivamente el presente asunto ya fue sometido a consideración del consejo de administración y la fecha probable en que pudiera pronunciarse sobre el particular.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-1105/04 del 1 de junio de 2004 el INFONAVIT envió pruebas que son calificadas por la visitadora adjunta como de cumplimiento parcial en razón de que el Lic. Juan José Pérez López, Gerente de Servicios Legales, indicó que el coordinador del grupo interdisciplinario de soluciones, informó que aún no ha sido sometida a consideración de los órganos de gobierno la propuesta que pretende eximir de puntuación mínima a los derechohabientes de la unidad mencionada, con la probabilidad que esta sea presentada al consejo de administración para el mes de julio, cuya asignación de créditos quedara supeditada a los procedimientos establecidos para tal efecto.

Que el IFONAVIT no se niega a otorgarles la oportunidad de autorización crédito a los cuatro derechohabientes que aún ocupan viviendas que en la especie pertenecen a una empresa constructora, sin embargo aún faltan por determinar si dicha autorización pudiera ser factible toda vez que la determinación quede a cargo del órgano de gobierno.

Mediante el oficio SGIF-GSL-I-1281/04 del 16 de junio de junio de 2004 el INFONAVIT envió pruebas que son calificada por la visitadora adjunta como de

cumplimiento parcial en razón de que el Lic. Juan José Pérez López, Gerente de Servicios Legales en el INFONAVIT informo que de las 100 viviendas que integran el conjunto habitacional guayacán la lomita, 94 fueron adquiridas a través de créditos otorgados por el INFONAVIT mismas que en la actualidad cuentan con un título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad en el Estado de Chiapas, habiendo recibido los acreditados a su entera satisfacción las viviendas totalmente reacondicionadas.

Las 6 viviendas restantes son propiedad de la empresa constructora y por lo tanto el INFONAVIT no tiene legitimidad para asignarlas, cuatro de ellas son ocupadas por trabajadores que no reúnen la puntuación mínima para que se les pueda otorgar un crédito, sin embargo, se esta estudiando la posibilidad para que el consejo de administración los exima de dicha puntuación y puedan adquirir la vivienda que ocupan, circunstancias que se determinaran a finales del mes de julio del año en curso, las 2 viviendas restantes se encuentran ocupadas en forma irregular por dos personas que no tienen el carácter de derechohabientes del instituto, dentro de los cuales se encuentran el señor Benito Villalba Barrón.

Por lo que respecta a la denuncia penal, el consejo de administración autorizo el quebranto que se origino al Instituto por la reparación de las viviendas y ante ese mismo consejo se expreso la imposibilidad de presentar denuncia alguna en virtud de que desde esa fecha se detecto que no existían documentos que permitieron su presentación.

Por lo tanto, en el mes de agosto de 1999 se aceptó la propuesta de conciliación que a la fecha no se ha cumplimentado su seguimiento, debiendo reabrirse el expediente si el quejoso lo pide al organismo defensor de los derechos humanos informando que no se ha cumplido con el compromiso adquirido en un plazo de 90 días. Por tal caso, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictaría el acuerdo correspondiente y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes, incluso recomendar, por el incumplimiento de la amigable conciliación, como lo marca el artículo 36 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de lo que indica el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el cual indica que en caso de incumplimiento injustificado de una conciliación el visitador general podrá acordar la reapertura del expediente de queja, lo cual hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad identificada como responsable en la conciliación.

3.2.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

“Tanto la doctrina como la legislación contemplan dos posibles consecuencias del silencio de la administración: la negativa y la positiva. Es decir, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados se puede suponer que han sido resueltos de manera negativa o afirmativa. Existe una tercera posibilidad: que al

silencio del órgano no se le asigne sentido alguno, subsistiendo la obligación de dar respuesta a lo que el particular ha planteado a la autoridad”.³⁹

“Corresponde a lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se le conoce como silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a las instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias o en su caso, favorable”.⁴⁰

Un ejemplo de silencio administrativo en materia laboral que tiene como consecuencia una resolución favorable al particular, está en el artículo 366, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, al referirse a la solicitud de registro de un Sindicato: “Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de setenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la petición de que dicte la mencionada resolución, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva”.⁴¹

³⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 1º. y 2º. Cursos. 4ª. Edición. Editorial Oxford University Press. México. 2001. p. 244.

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Tomo IV. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. p. 2917.

⁴¹ Ley Federal del Trabajo. Ediciones Fiscales ISEF. 2004. p. 90.

Un ejemplo de silencio administrativo en materia fiscal se establece en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, “establece que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 7 meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte”.⁴²

Es importante para nosotros aclarar que en el Código Fiscal vigente las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 3 meses, como lo establece el artículo 37 de dicho ordenamiento:

“Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte”.⁴³

3.2.1.- EL DERECHO DE PETICIÓN

Al respecto, el individuo es considerado como el origen, el centro y el objetivo de la sociedad y del estado por ello los derechos humanos son la pieza clave en este

⁴² CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. Editorial Oxford University Press-Harla. 3ª. Edición. México. 1997. p. 547.

⁴³ Código Fiscal de la Federación. Editorial Ediciones fiscales ISEF. México. 2004. p.74.

tipo de contenido constitucional; son considerados naturales del ser humano y por lo mismo anteriores al estado. En general, las declaraciones a derechos humanos preservan la libertad personal, la igualdad ante la ley, la propiedad privada y la seguridad jurídica. Observemos el ejemplo que nos ofrece el artículo 8° de la Constitución: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.⁴⁴

3.2.2.- LA NEGATIVA FICTA

En Francia se ha estudiado con precisión este concepto y se ha llegado a considerar que, si se da efecto positivo al silencio de la Administración, se llegaría al grado de que los particulares obtuvieran absolutamente todo lo que solicitan. Así, se ha llegado a la conclusión de que el silencio administrativo, tratándose de actos en los que intervienen los particulares, debe entenderse como una negativa ficta, es decir, la ley presume que la respuesta de la Administración (o el acto administrativo presunto, aún cuando éste no exista), tiene el contenido de una resolución negativa, por lo que el particular tendrá derecho a iniciar los recursos y

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. p. 11.

ejercer las acciones que tenga a su favor, a partir del momento en que se supone opera la negativa ficta".⁴⁵

3.2.3.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA NEGATIVA FICTA

El silencio administrativo y la negativa ficta son figuras que se asemejan porque ambas se configuran ante la falta de respuesta de la autoridad; sin embargo, sus consecuencias jurídicas son diferentes. La materia regulada en el primer dispositivo jurídico es la denuncia simple del silencio de una autoridad, es decir la falta de respuesta a una instancia o petición, denuncia que provoca como efecto, lisa y llanamente que se conmine a la responsable a contestar de manera congruente y clara, sin eludir ni aplazar su solución, misma que deberá comunicar formalmente al interesado.

En tanto que en la negativa ficta, su procedimiento y resolución es sustancialmente diferente del silencio administrativo, y su base se encuentra prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que transcurrido un plazo de tres meses sin que se notifique la resolución, ante una petición del interesado, se podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente y éste queda facultado para interponer los medios de defensa legales para combatir esa presunta negativa.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Volumen I. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 663.

Por consecuencia, consideramos que el silencio administrativo y la negativa ficta son figuras que se asemejan porque ambas se configuran ante la falta de respuesta de la autoridad administrativa.

3.3.- LA AUSENCIA DE REAPERTURA DEL EXPEDIENTE

3.3.1.- EXPEDIENTE DE CONCILIACIÓN EN EL CUAL LA CONSECUENCIA DE SU INCUMPLIMIENTO, ES UNA RECOMENDACIÓN

SÍNTESIS DE LA QUEJA DEL EXPEDIENTE 1995/5490

Expresaron los quejosos que son derechohabientes en la clínica ISSSTE de Fresnillo, Estado de Zacatecas y el 5 de mayo de 1989, la Señora Ma. de la Luz Ávila López, al encontrarse con dolores de parto, en la clínica señalada fue colocada en la sala de expulsión, sin que nadie la atendiera, por lo que solicitó un médico y la pasante en medicina Cecilia Pinedo, se puso unos guantes e introdujo su mano en su matriz al tiempo que realizaba movimientos oscilatorios dentro; como era mucho su dolor le aplicó inyecciones de anestesia; que el producto sacó un bracito y decidieron jalarlo a fin de que saliera, por lo que llamaron al chofer de una ambulancia para que ayudara, quien después de un rato se negó a continuar; que posteriormente, buscaron al Dr. Bonilla, responsable de los partos, quien después de 5 minutos de atención concluyó con el parto. Que le diagnosticaron al bebé parálisis del plexo braqueal, por lo que le colocaron una férula provisional de yeso, y durante 32 meses estuvo en rehabilitación sin que tuviera mejoría alguna;

señalaron que en 1993, se realizó a la menor un electromiografía; en 1994, una operación de limpieza de grasa de los nervios afectados, y el 10 de agosto de 1995, otra electromiografía. Por otra parte, refirieron que los médicos sugirieron una reducción muscular, por lo que el quejoso solicitó al Director de la clínica del ISSSTE, apoyo para realizarla, a lo que se negó el servidor público y señaló que no la pagaría de su bolsa. Por tanto, los quejosos solicitan que se indemnice a su hija por el daño causado, se le proporcione mejor atención, se le otorgue una pensión vitalicia y atención médica de por vida.

PROPUESTA CONCILIATORIA CON EL ISSSTE:

Se propuso, dada la evolución actual de la medicina y la multiplicidad de técnicas quirúrgicas o de otra índole (prótesis), una revaloración actual por especialistas del daño causado a la menor Blanca Rubí Hernández Ávila en su brazo derecho, a fin de que se determine, en su caso, la posibilidad de intervención quirúrgica o rehabilitación necesarias y la prótesis adecuada para mejorar el uso del miembro afectado; por la lesión irreversible que presenta se debe determinar la rehabilitación y atención médica continua y permanente, a fin de restituir en parte la funcionalidad del miembro afectado, sin pasar desapercibido que la recuperación puede ser mínima o nula. Asimismo se le proporcionen los medios para acudir a los hospitales en que se le dé la atención necesaria.

APORTACIONES DE PRUEBAS DE CUMPLIMIENTO:

1.- Por oficio cgadh/1964/96 del 10 de julio de 1996 la autoridad (ISSSTE) envió documentación consistente en constancias e informes de cumplimiento parcial de la conciliación y consulta médica. Está pendiente la rehabilitación e intervención quirúrgica.

2.- Por oficio cgadh/2048/96 del 7 de agosto de 1996 la autoridad (ISSSTE) envió documentación consistente en constancias documentales de cumplimiento parcial de la amigable conciliación, atención médica y estudios. Están pendientes más estudios para determinar la cirugía y la atención médica permanente.

3.- Por oficio cgadh/779/97, del 18 de febrero de 1997, la autoridad envió documentación consistente en un informe, dando atención médica. Faltando la intervención quirúrgica.

4.- Por oficio jsqd-dh/0417/98 de fecha 22 de enero de 1998, la autoridad (ISSSTE) envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación, las cuales son calificadas como cumplimiento parcial ya que "sólo ha sido atendida médicamente", sin embargo, falta que envíen la revaloración a fin de que se determine, en su caso, la posibilidad de intervención quirúrgica o rehabilitación necesarias y la prótesis adecuada.

5.- Por oficio jsad-dh-2389/98 de fecha 21 de mayo de 1998 la autoridad (ISSSTE) envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación las cuáles son

calificadas como cumplimiento parcial en virtud de que aún no aportan la revaloración a fin de que se determine en su caso, la posibilidad de la intervención quirúrgica o rehabilitación, así como de la prótesis adecuada, agregándose la atención médica permanente a la agraviada.

6.- Por oficio cgad/5488/98 de fecha 4 de septiembre de 1998 la autoridad (ISSSTE) envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación, las cuáles son calificadas como cumplimiento parcial en razón de que se revaloró y dictaminó que lo más conveniente era no intervenir quirúrgicamente a la agraviada. Quedo pendiente seguir con la rehabilitación y atención médica continua a la agraviada.

7.- Por oficio cgad/dcdh/6441/98 de fecha 7 de octubre de 1998 la autoridad (ISSSTE) envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación, las cuales son calificadas como cumplimiento parcial en razón de que se vigilará que se le brinde a la menor Blanca Rubí Hernández Ávila, la atención médica para continuar con su rehabilitación en su lugar de origen. Queda pendiente que se le siga brindando la atención médica necesaria para su rehabilitación y en su caso la prótesis adecuada. Por la edad de la agraviada se sugiere que sea examinada por peritos médicos especializados para revalorar su condición.

8.- Por oficio s/n de fecha 29 de septiembre de 1998 la autoridad (ISSSTE-CONTRALORÍA) envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación las cuales son calificadas como cumplimiento parcial en razón de que se ordenó el

archivo del expediente administrativo qd-393/95 como asunto concluido. Queda pendiente que se le siga brindando la atención médica necesaria para su rehabilitación y en su caso la prótesis adecuada.

9.- Por oficio cgad/2568/99 del 4 de mayo de 1999 la autoridad (ISSSTE) envió pruebas de cumplimiento de la propuesta de conciliación las cuales son calificadas como cumplimiento parcial en razón de que se revaloró la posibilidad de cirugía y prótesis. Queda pendiente que se continúe la atención médica a la menor agraviada.

10.- Mediante el oficio sgjrl/sdc/33/99 la autoridad envió pruebas que son calificadas como de cumplimiento parcial, ya que informan que a la agraviada se le otorgará la atención médica que requiere, siempre y cuando se mantengan vigentes los derechos del trabajador del que se deriva la calidad de familiar.

11.- Mediante el oficio 1203 de fecha 19 de abril del 2001, el ISSSTE envió pruebas que son calificadas como cumplimiento parcial, en razón de que se ha proporcionado atención médica.

12.- Mediante el oficio 102/02 del 7 de agosto de 2002 el ISSSTE envió pruebas que son calificadas como cumplimiento parcial en razón de que se ha proporcionado atención médica, quedando pendiente la atención médica permanente.

Es menester saber que en la actualidad este expedientillo como se le conoce para fines del seguimiento de amigable composición en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentra como cumplimiento parcial, a pesar de que ya transcurrió en exceso el término de 90 días que marca la ley para cumplimentarlo o en su caso reabrir el expediente ya que data del año de 1995 y va para 10 años de rezago, pues dicho expedientillo continuará en trámite por algún tiempo más sin cumplirse la conciliación, debido a la atención médica de la agraviada misma que la están condicionando a la vigencia de derechos del trabajador.

Es importante mencionar que además de los expedientes enumerados con anterioridad se encuentran alrededor de 70 a 80 conciliaciones incumplidas injustificadamente a la fecha en la Segunda Visitaduría, de los cuales el sistema de amigable composición de la coordinación de brigadas reporta que hay 1 expediente del año 1995, 1 expediente del año 1996, 1 expediente del año 1997, 1 expediente del año 1998, 8 expedientes del año 2000, 9 expedientes del año 2001, 21 expedientes del año 2002, 18 expediente del año 2003, y alrededor de 17 expedientes del año 2004 mas los que se acumulen en los últimos meses del año.

También es importante indicar que independientemente del rezago actual, las conciliaciones disminuyeron mucho en los últimos 5 años como lo indican los sistemas de quejas y de amigable composición en la Segunda Visitaduría, ya que se reporto del periodo del 14 de enero del 1993 al 26 de noviembre del 1996, 1271 conciliaciones; del periodo del 08 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999,

682 conciliaciones y del periodo del 16 de noviembre de 1999 al 30 septiembre del 2004, 378 conciliaciones.

3.3.2.- LA PRESCRIPCIÓN, EL INCUMPLIMIENTO

PRESCRIPCIÓN.- La prescripción es un medio de adquirir el dominio de una cosa o liberarse de una carga u obligación, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. La prescripción negativa es precisamente la que extingue las obligaciones por no exigirse su cumplimiento en tiempo oportuno, pues la misma ley supone que tácitamente se perdonan.

Comentamos que la prescripción es un factor importante en la no reapertura del expediente, ya que hay algunos ilícitos en los cuales ya opero la prescripción; así como la presentación de alguna persona, y la muerte del quejoso como a ocurrido ya en algunos casos.

EL INCUMPLIMIENTO.- El incumplimiento consiste en la falta de ejecución por una parte de alguna de sus obligaciones contractuales, incluyendo el cumplimiento defectuoso o el cumplimiento tardío.

El incumplimiento incluye tanto las formas de cumplimiento defectuoso o tardío, como las de incumplimiento total. Por lo tanto, la constructora de un condominio incurre en incumplimiento si cumplido parcialmente conforme al contrato y

parcialmente en forma defectuosa, al igual que si termina de construirlo con retraso.

A diferencia de las obligaciones de dar, las obligaciones de hacer o no hacer con frecuencia sólo pueden ser cumplidas por la propia parte contratante. En estos casos, la única forma de obtener la prestación de la parte que no desea cumplir es mediante la ejecución forzosa.

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN

4.1.- SEGUIMIENTO DE LAS CONCILIACIONES

4.1.1.- RESEÑA DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

La Coordinación de Brigadas, antes Coordinación General de Brigadas llamada así debido a que en cada dirección de área había un coordinador de brigadas, por lo que en su momento había un Coordinador General de Brigadas, se creó como un área piloto para la Segunda Visitaduría en cuanto al problema de tener junta toda la información de las propuestas de conciliación al momento de un informe urgente así como un seguimiento puntual de las propuestas de conciliación, es decir, la Coordinación es un área no prevista en el organigrama de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ni se encuentra en la estructura administrativa de la Segunda Visitaduría. Sin embargo, su creación fue basándose en la fracción IV del artículo 65 del pasado Reglamento de la Comisión Nacional, misma Coordinación que a la fecha se encuentra en funcionamiento; cabe mencionar que en el nuevo Reglamento Interno el artículo antes mencionado pasa a ser el artículo 58 mismo en el cual ya no se menciona la fracción IV, Coordinaciones de Programas Especiales así como tampoco la fracción II, tres Direcciones de Área, sin embargo, en la actualidad la Segunda Visitaduría cuenta con tres Direcciones de Área, una Coordinación de Procedimiento Internos, así como continúa la Coordinación de Brigadas.

Los antecedentes de la Coordinación de Brigadas datan de marzo de 1994, aunque los programas de amigable y lucha contra la impunidad con los que contaba, iniciaron su desempeño entre septiembre de 1994 y 1995 por José Antonio Rosales Rosas y Laura Gurza Jadiar, entonces titulares de las Coordinaciones de Procedimientos Internos y de Brigadas respectivamente, durante la administración del Licenciado Ismael Eslava, entonces Segundo Visitador General.

Asimismo, al paso del tiempo, de distintas administraciones, con la entrada del nuevo siglo y con los cambios que esto generaría en los sistemas de cómputo en todo el mundo, en un trabajo conjunto entre la Coordinación de Brigadas y el área de cómputo, se unificaron los dos programas con los que en ese tiempo se trabajaba amigable y lucha contra la impunidad, en un solo programa llamado amigable composición actualmente "versión 3.0", el cual al paso del tiempo se ha modificado y perfeccionado, limando las asperezas que han ido surgiendo, además de adecuar dicho programa constantemente a los criterios y necesidades de cada una de las administraciones que están y que pasarán a través de los años.

De esta manera también se unificaron los criterios en cuanto a la conclusión y captura de los expedientes, ya que con anterioridad eran diferentes los números que arrojaba la base de datos del sistema de quejas y otro el que arrojaba el sistema de amigable composición, siendo a la fecha igual el número de expedientes que arrojan ambos sistemas, ya que los expedientes que se

concluyan por amigable conciliación, serán los mismos que se capturan en la base de datos de amigable composición de la Coordinación de Brigadas; de esta forma se tendrá una información concentrada veraz y oportuna, con la que no cuenta por su veracidad ninguna otra visitaduría general de la Comisión Nacional así como tampoco ninguna Comisión Estatal de Derechos Humanos de México.

4.1.2.- FUNCIONES Y VENTAJAS DE TENER UNA COORDINACIÓN DE BRIGADAS O COORDINACIÓN DE CONCILIACIONES

FUNCIONES DE LA COORDINACIÓN DE BRIGADAS:

1.- Someter a mesa de trabajo con las diversas autoridades tanto Federales, Estatales o Municipales, los proyectos de propuestas de conciliación contenidas en notas informativas elaboradas por los visitadores adjuntos, previa revisión y aprobación de dichos documentos por el respectivo Director de área, Director General, Asesor del Director General y por el encargado de la Coordinación de Brigadas; Asimismo, una vez estudiadas y tratadas las propuestas de conciliación en mesa de trabajo por personal adscrito a la Coordinación de Brigadas con las autoridades responsables los referidos proyectos; o en su caso cuando la autoridad no puede presentarse a mesa de trabajo en este Organismo Nacional como lo es el caso de alguna autoridad del interior de la república, la nota informativa (propuesta de conciliación) se manda vía fax, para que posteriormente, una vez estudiadas, y explicadas a la autoridad responsable las propuestas de conciliación, se traten vía telefónica por personal adscrito a la Coordinación en

cuanto a su allanamiento y aceptación ante la autoridad, solicitando la formalización inmediata de la propuesta de conciliación a los visitadores adjuntos, si fueron aceptadas las propuestas, mediante los respectivos oficios de formalización, y en caso contrario, turnar el expediente al visitador adjunto para que realice el proyecto de recomendación respetiva.

De esta manera, con el envío de la nota informativa (propuesta de conciliación) vía fax, se atenderá lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley de la CNDH en cuanto a "los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración, rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas".⁴⁶

Del mismo modo, el artículo 36 de la Ley antes citada indica que: "Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las

⁴⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2003. p. 18.

partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto".⁴⁷

Igualmente, se ahorrará tiempo en la integración de la queja, ya que si la propuesta de conciliación se mandara por valija o correo normal, tardaría más o menos de 4 a 7 días en llegar a su destino, siendo en el interior de la República y dependiendo la distancia, esto más 15 días que tiene la autoridad para responder por escrito a la formalización como lo estipula el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, más otros 4 o 7 días para que se reciba en este Organismo Nacional la respuesta, estaríamos hablando de casi un mes, que equivaldría a que el expediente entrara en rezago, aunado a que si no aceptan la propuesta de conciliación y todo el tiempo que equivale por consiguiente realizar la recomendación así como su perfeccionamiento, autorización, y vistos buenos de toda una gama de áreas por la que tiene que pasar, se estaría en el supuesto de una posible dilación.

Por lo tanto, la nota informativa o propuesta de conciliación es un instrumento jurídico que sin estar previsto en la ley, coadyuva agilizando los envíos de respuestas de la autoridad, incluso cabe mencionar, que la autoridad al verse presionada por la nota informativa (propuesta de conciliación) y por el posible envío de una formalización, (oficio por el cual se formaliza la conciliación) la cual no desean por razones obvias, la autoridad realiza internamente gestiones urgentes para dejar sin materia la queja, enviando aportaciones que no obran en

⁴⁷ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ob. Cit. p. 29.

el expediente del Organismo Nacional como lo son: Alguna vista a la contraloría interna, el inicio de una averiguación previa, la solución al conflicto de la queja etc., quedando la queja sin materia, por lo cual se podrá concluir el expediente de queja por alguna otra causa que marca el artículo 125 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional.

2.- Excepcionalmente, elaborar actas en las que se hacen constar los paquetes de distintas propuestas de conciliación que se plantean a las autoridades, así, como la aceptación de dichas propuestas de conciliación. Después de la firma de estas actas por las autoridades y el Director de Área, así como por el Director General, y por el Visitador General, se concluirán los expedientes de queja por amigable conciliación.

3.- Capturar en el programa de amigable composición los datos que va requiriendo dicho programa en cada una de sus diferentes ventanas, mismo que es muy completo, tales datos son los siguientes: Nombre del quejoso y agraviado, estado de la República donde fueron los hechos violatorios de derechos humanos, nombre del visitador adjunto responsable del expediente de queja y del seguimiento de la conciliación, área a la que pertenece el visitador adjunto, fecha de la conclusión del trámite del expediente, motivo de la conclusión, los datos del oficio de formalización de la propuesta de conciliación, así como los del oficio de respuesta por parte de la autoridad, la fecha de aceptación, la fecha de vencimiento del término de los 90 días que marca el artículo 121 del Reglamento Interno del la Comisión Nacional para cumplir con los compromisos conciliatorios;

al final, se realiza una síntesis de la queja comenzando por el número y fecha del oficio de la formalización del Organismo Nacional, así como el número y fecha de la respuesta de la autoridad, los hechos de la queja, así como las propuestas de conciliación, las que deberán ser copiadas textualmente de la formalización, ya que éstas serán la guía para que se vayan cumpliendo paso a paso por medio de las aportaciones que presentará o enviará la autoridad, las que serán calificadas por el visitador adjunto, quien reportará por medio de una hoja amarilla de calificación de pruebas, mismas que serán remitidas a la Coordinación de Brigadas para que se registren en el sistema de amigable composición. En esta forma se va dando seguimiento al calificarse las aportaciones de la siguiente manera:

Indeterminado, esto es, cuando se acaba de dar de alta en el programa y no tiene ninguna aportación; Instrucciones esto es, cuando la misma autoridad internamente realiza oficios girando instrucciones para que se cumplan las propuestas de conciliación; Cumplimiento Parcial, cuando la autoridad ya ha cumplido parcialmente con alguno de los puntos de la propuesta de conciliación restando algún punto por cumplimentarse, Cumplimiento Total, cuando la autoridad ya cumplió con todos los puntos conciliatorios, no quedando nada pendiente y una de las más importantes la Reapertura, cuando el quejoso debería informar al Organismo Nacional que no se ha cumplido la conciliación lo cual estadísticamente no sucede y recientemente con las reformas de septiembre de 2003 al Reglamento Interno de la Comisión Nacional, en su artículo 121 se agregó muy acertadamente un párrafo para que en caso de incumplimiento injustificado

de la conciliación por parte de la autoridad se acordara la reapertura del expediente, lo cual a la fecha no se ha llevado a cabo al pie de la letra, ocasionando con esto un rezago importante en materia de conciliaciones.

4.- Llevar un control riguroso en el sistema de amigable composición, sobre los servidores públicos sancionados, ya que al conciliar con alguna autoridad una propuesta de conciliación, por lo regular se solicita dar vista a la contraloría interna de cada una de las dependencias, el inicio de un procedimiento administrativo de investigación en contra de servidores públicos; de este modo cada semestre, al final del año o cuando se solicite un informe detallado por parte de la presidencia de la Comisión Nacional de los servidores públicos sancionados, se tendrá al día dicho informe.

5.- Coadyuvar en la integración de las quejas ya que al someterse una nota informativa se presiona a la autoridad a que mande documentación que no obra en el expediente, evitando la autoridad con esto, que se formalice la conciliación dejando sin materia la queja.

6.- Se realiza un seguimiento semanal por medio de los sistemas de quejas y de amigable composición, de los asuntos conciliados en cuanto al estado que guarda y de los asuntos que están en trámite, así como a través de reuniones o brigadas de mesas de trabajo periódicas con las autoridades que tienen más quejas, como lo es el caso de la Procuraduría General de la República, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios de Sociales de los Trabajadores

del Estado, Instituto del Fondo Nacional para Vivienda de los Trabajadores, Secretaría de la Defensa Nacional; agilizando con estas mesas de trabajo la comunicación directa con la autoridad, la pronta conclusión de la queja, asimismo, mediante comunicación constante vía fax y telefónica con éstas, cuando se trata de alguna propuesta de conciliación urgente, con la finalidad de que en la siguiente reunión semanal ya se cuente con una respuesta a la amigable conciliación.

7.- Brindar consulta, asesoría y orientación respecto de las quejas susceptibles de conciliación a los visitadores adjuntos, mismas que no se refieran a la integridad física o psíquica, violaciones a los derechos a la vida, como a otras que sean graves por el número de afectados y sus posibles consecuencias, del mismo modo, no todas las autoridades son iguales o tienen los mismos nombres en sus organigramas, como en las contralorías internas por ejemplo: El Órgano de Control Interno de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy en día Secretaría de la Función Pública, es diferente tanto en la Procuraduría General de la República, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y la Secretaría de la Defensa Nacional, sirviendo esta orientación y plática al visitador adjunto en cuanto a la unificación de criterios para fundar y motivar debidamente las propuestas conciliatorias.

8.- Informar a los visitadores adjuntos cuando lo requieran, los nombres, cargos y teléfonos de los enlaces de derechos humanos en las distintas dependencias de la administración pública, con el propósito de ahorrar tiempo en la búsqueda de

líneas que puedan dar contestación a algún oficio petitorio, de informes y a su vez agilizar el trámite y solicitar información adicional en colaboración a la autoridad para la pronta integración de expediente de queja.

VENTAJAS DE TENER UNA COORDINACIÓN DE BRIGADAS:

1.- Se cuida y mejora la motivación y fundamentación de las propuestas de conciliación, al revisarse previamente los proyectos. Siendo un filtro que coadyuva en la toma de decisiones en los asuntos a conciliar ya que se unifican los criterios en cuanto a los puntos a conciliar.

2.- Se incrementa considerablemente el número de conciliaciones al tener contacto más frecuente y personal con las diversas autoridades conociendo sus puntos de vista de antemano; asimismo, al adquirir en corto tiempo un mayor poder de persuasión y convencimiento para lograr que se acepten las propuestas conciliatorias (logrando con esto que la autoridad se allane).

3.- Se llevará un mejor control de las propuestas de conciliación formuladas a las autoridades así como un adecuado seguimiento del cumplimiento de las mismas, procurando evitar siempre la impunidad, puesto que el sistema arrojará un listado de los asuntos que se encuentran con el término de 90 días vencido.

4.- Sirve de enlace inmediato para la tramitación de quejas urgentes ya que en sus brigadas o mesas de trabajo el visitador adjunto podrá plantearle a la autoridad

que asiste semanalmente el asunto urgente de que se trate, solicitándose el apoyo inmediato en colaboración, tratando de evitar con esto, el burocratismo, de los oficios petitorios, recordatorios así como respuestas de la autoridad, atendiendo con lo anterior la brevedad y sencillez del procedimiento conforme lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5.- Se coadyuvará en la integración efectiva de las quejas, en virtud de que en esa mesa de trabajo se informa a las autoridades de las omisiones y retrasos del término de 15 días que marca la ley con respecto a los oficios petitorios, de informes y recordatorios a la autoridad que se encuentran vencidos, a través de informes semanales del estado que guarda la queja, siendo esta información la más fresca y oportuna ya que se emite con respaldo del sistema de quejas y amigable composición revisándose cada uno de los expedientes tanto de trámite como de los sometidos a conciliación, solicitando a la autoridad que de manera inmediata se resuelva la irregularidad, se solicitara a la autoridad de manera breve y en forma económica, alguna información en colaboración de manera urgente según lo estipula el artículo 34 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4.1.3.- PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO

1.- Vigilar estrictamente el cumplimiento de los términos de integración y solución de las quejas.

2.- Volver a instalar en computadoras un manual de procedimientos debidamente actualizado, que sirva como guía para los visitadores adjuntos.

3.- Mejorar la motivación y fundamentación, así como incrementar la calidad tecnojurídica, de las propuestas de conciliación enviadas a las autoridades.

4.- Convertido ya el Ombudsman en un comisionado permanente, el H. Congreso de la Unión tendrá que recibir, analizar y estudiar directamente los informes de la presidencia de la Comisión Nacional para tomar las medidas correctivas, disciplinarias, administrativas y legales que juzgue pertinente respecto de los actos de los servidores públicos.

5.- Al aceptar la autoridad una propuesta de conciliación y al pasar el término de los 90 días que marca la ley, hay una nueva reincidencia al haber nuevamente actos u omisiones de carácter administrativo al no cumplirse la amigable conciliación, por lo cual se propone que se reabra el expediente en esta ocasión de oficio, y no por parte del quejoso que en muchas ocasiones ya no le interesa el seguimiento, ya que al paso del tiempo perdió totalmente el interés por su asunto quedando muchos de estos quejosos sin la completa protección de los derechos humanos, con lo anterior se recuperaría la importancia, respeto y credibilidad tanto de la autoridad como de la sociedad.

6.- Cuidar la permanencia del personal en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el mayor tiempo posible para aprovechar su capacidad y experiencia.

7.- Se debe rescatar el papel de mediador de la comisión nacional frente a las autoridades públicas y los particulares, para lograr la satisfacción de los reclamos de estos últimos, así como su debido cumplimiento en los puntos conciliatorios; lo

cual requerirá un trabajo importante de contacto, comunicación y colaboración con los distintos niveles de la autoridad pública.

8.- Exhortar al Congreso de la Unión para que de manera urgente, en debido ejercicio de sus atribuciones, emita y actualice la legislación que haga posible a las víctimas de delito superar la angustiosa situación por la que atraviesan al padecer entre otros agravios, una doble violación, ya que por una parte, muchas de las conductas delictivas quedan sin sanción lo que propicia impunidad, y por otra, sufren el abuso del poder por omisión o negligencia de quien debería atender su problema con la agilidad, eficacia y responsabilidad que se requiere para resarcirlas de los daños que se les han causado.

9.- Hacer un enérgico llamado a las autoridades federales, estatales y municipales del país para que intensifiquen sus esfuerzos a fin de erradicar el rezago en materia de conciliaciones para el pronto cumplimiento de las mismas.

10.- Emitir circulares sobre estilo y formas de trabajar para unificar criterios entre visitadores adjuntos y sus superiores.

11.- Siempre que las circunstancias lo permitan, agotar sus esfuerzos para perseverar una gestión mediadora entre la autoridad y el ciudadano.

4.2.- LA RESPONSABILIDAD DE LA AUTORIDAD EN EL INCUMPLIMIENTO

4.2.1.- SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

México tiene una larga tradición en materia de fiscalización que se inicia desde la lejana época colonial, siendo básicamente controles de carácter interno que

dependían fundamentalmente de la rama del Ejecutivo. He aquí, algunos de los ordenamientos de fiscalización expedidos:

1824 - Se emite el Decreto Arreglo de la Administración Pública con el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.

1843 - Se suprime la Contaduría Mayor de Hacienda y se restaura el antiguo Tribunal de Cuentas.

1857 - Con la Constitución de 1857 se restablece una vez más la Contaduría Mayor de Hacienda que dura hasta nuestros días.

Este organismo, en teoría, es de orden externo pues supervisa al Ejecutivo y rinde cuentas al poder Legislativo.

1917 - El Presidente Carranza crea el Departamento de Contraloría separado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1933 - Queda suprimido el Departamento de Contraloría y se traspasan las funciones a la Tesorería de la Federación.

1981 - Durante el régimen de Miguel de la Madrid es creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

1994 - Con el Presidente Zedillo se ajustan funciones y atribuciones bajo el nombre de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal.

2003 - Con el presidente Fox se cambió el nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de la Secretaría de la Función Pública.

Al respecto "la responsabilidad administrativa es aquella en que incurre un servidor público por realizar actos o omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".⁴⁸

Es importante comentar en este tema que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha tenido varios cambios como la modificación a Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y el cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), por el de Secretaría de la Función Pública (SFP).

4.2.1.1.- RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal indica que el estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el

⁴⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Tomo VI. 1ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002.

ejercicio de las funciones que les sean encomendadas. Dicha responsabilidad es solidaria tratándose de actos ilícitos y sólo podrá hacerse efectiva contra el estado, cuando el funcionario responsable no tenga bienes o estos no sean suficientes para responder del daño causado.

Si analizamos el precepto, en principio el directamente responsable del daño causado es el funcionario, quien deberá responder con su patrimonio de la responsabilidad en que haya incurrido, en caso de que la obligación sea civil; si es penal la obligación será conforme a la ley relativa, se cubrirá la obligación con sus bienes y en caso de que el funcionario no tenga los suficientes los cubrirá el estado.

El artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos remite al artículo 109 constitucional, para especificar las responsabilidades en que puede incurrir el servidor público y son: La política, la penal y la administrativa, debiendo las autoridades estar facultadas para aplicar dicha ley y turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. También es sujeto de regímenes de la legislación laboral y de la civil.

"Oportuno aclarar que si se impuso la suspensión como sanción conforme a la Ley Federal de Responsabilidades, se puede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento, en los

términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o bien proceder penalmente".⁴⁹

4.2.1.2.- RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO

Para identificar cuales son los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto del artículo 108 de la Constitución, en virtud de que el artículo 2° de la ley reglamentaria, remite a su vez al dispositivo constitucional mencionado, por lo que se debe considerar que son sujetos de responsabilidad administrativa, los mismos que la Constitución estima como servidores públicos; es decir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son sujetos de responsabilidad administrativa:

De la Federación; los representantes de elección popular, los Senadores Proprietarios y Suplentes al Congreso de la Unión. Los Diputados Proprietarios y Suplentes al Congreso de la Unión. Los Diputados Proprietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

Los miembros del Poder Judicial de la Federación; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito.

⁴⁹ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 21.

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal; los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los funcionarios, empleados y en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Procurador General de la República, los Directores Generales y sus equivalentes de los órganos descentralizados, los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas. Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Asimismo, es importante mencionar que otros servidores públicos que podrían ser responsables en el caso concreto del incumplimiento de las conciliaciones serían los propios funcionarios que aceptaron dichas conciliaciones o encargados de darle cumplimiento y trámite a las propuestas de conciliación como lo son: Los Procuradores Generales de Justicia en los estados, Directores Generales Jurídicos, Contralores Internos, Directores de Asuntos Internos, Directores

Jurídicos y de Asuntos Legislativos, así como funcionarios enlaces con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como lo son Directores de Derechos Humanos en cualquier dependencia o institución.

En atención a lo anterior, es importante puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal, en virtud de que por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino con base a su ley orgánica, y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.

4.2.2.- RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO

4.2.2.1.- RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO

"La particular situación que presentan los trabajadores del estado los sujeta 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, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del estado, 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.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga, cuando señala que "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal".⁵⁰

"En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos",⁵¹ hoy en día, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁵⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ob. Cit. p. 169.

⁵¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 25.

A) RESPONSABILIDAD PENAL

“Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Título décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, coacción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su cargo".⁵²

"Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización prevista de la Cámara de Diputados; autorización denominada declaración de procedencia".⁵³

"La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que, actualmente, con

⁵² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. C^o. pp. 25-26.

⁵³ *Ibid.* p. 26.

claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal".⁵⁴

"Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

Según la constitución general de la república, el presidente, durante el tiempo que dure su encargo, sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común; aunque no aclara qué delitos estima graves. La acusación se hará ante la cámara de senadores la que resolverá al respecto. El código penal de aplicación federal establece como delitos graves: homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataque a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, tráfico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme disponga el código penal o a la ley que tipifique el acto o omisión, aunque en algunos casos, según se indica adelante, se requiere que la cámara de diputados decida previamente si procede o no actuar contra el funcionario".⁵⁵

⁵⁴ *Ibid.* p. 28.

⁵⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo* 3°. y 4°. Cursos. Ob. Cit. p. 407.

B) RESPONSABILIDAD CIVIL

"Dentro del Título cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella".⁵⁶

"Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que en demanda de orden civil que se entable contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".⁵⁷

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al estado, ya que como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos. "El funcionamiento del estado de derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del estado, cuando al actuar

⁵⁶ Loc. Cit.

⁵⁷ Loc. Cit.

en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por que soportarla".⁵⁸

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1927 dispone que "El estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".⁵⁹ Por su parte, el texto actual del artículo 1928 de este código dispone que "el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado".⁶⁰

Por lo consecuente, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios, así como empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el estado y sus empleados, ya que sería una responsabilidad administrativa.

⁵⁸ *Ibid.* p. 29.

⁵⁹ Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. p. 201.

⁶⁰ *Loc. Cit.*

"La responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valubles monetariamente".⁶¹

C) RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, "se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".⁶²

Los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política, mencionados en el citado artículo 110, "Podrán ser sujetos de juicio político, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la

⁶¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*. 3º. y 4º. Cursos. Ob. Cit. p. 409.

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. p. 78.

Judicatura Federal del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".⁶³

"Sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público. Está previsto que las sanciones procedentes con motivo de ese juicio deban aplicarse en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento".⁶⁴

Por consiguiente, los sujetos de juicio político serán servidores públicos que tienen facultades de administración y de gobierno, por lo tanto, su actuación puede ser culminante respecto de los intereses públicos fundamentales. De tal forma, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

D) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

"La responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos, cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el código de conducta

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. p. 92.

⁶⁴ Ibid. p. 412.

administrativa que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".⁶⁵

"Conforme a la actual legislación, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones".⁶⁶

"La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia".⁶⁷

Con respecto a lo anterior, se indica que con las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo estipulado pasó al Título segundo; asimismo, el artículo 47 cambió al artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserri. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México. 2001. p. 124.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 409 y 410.

⁶⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. 10ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 425.

4.2.2.2.- OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO

El capítulo V en su artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, menciona que son obligaciones de los servidores públicos las siguientes:

"Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; Observar buenas costumbres dentro del servicio; Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; Evitar ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; Asistir puntualmente a sus labores; No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia".⁶⁸

Consideramos que son obligaciones de los trabajadores, además de las que impone la ley, las siguientes:

Coadyuvar con toda eficacia dentro de sus atribuciones o funciones, a la realización de los programas del Gobierno y guardar en todos sus actos completa discreción; Ser respetuosos y atentos con sus superiores, iguales y subalternos;

⁶⁸ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Editorial Porrúa. 41ª. Edición. México. 2002. p. 38.

Obedecer las órdenes o instrucciones que reciban de sus superiores en asuntos propios del servicio y de acuerdo a las funciones de su puesto. En ningún caso estarán obligados a acatarlas, cuando de su ejecución pudiera desprenderse la comisión de algún delito.

Permanecer en el servicio hasta hacer entrega de los expedientes, documentos, fondos, valores o bienes cuya administración o guarda estén a su cuidado, de acuerdo con las disposiciones aplicables y con sujeción, en su caso, a los términos en que sea resuelta la remoción, separación o aceptación de su renuncia; Procurar la mejor armonía posible entre las unidades administrativas y las demás dependencias, en los asuntos oficiales; Responder del manejo apropiado de documentos, expedientes, correspondencia, valores y efectos que se les confíen con motivo del desempeño de sus funciones.

Por consiguiente, se mencionarán algunas de las obligaciones más importantes de los servidores públicos relacionadas con este tema, contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como sus comentarios:

Desempeñar con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y cuidarse de cometer cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un trabajo, deber o comisión.

Al respecto, se comenta que es requisito cumplir el servicio con la máxima diligencia, pues no se puede alcanzar la eficiencia si no se cumple con rectitud las actividades.

Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

En cuanto a lo anterior, se comenta que se debe de contar obligatoriamente con manuales de procedimientos elaborados por todas las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de todas las unidades.

Cuidar la documentación e información que por razón de su trabajo, cargo o comisión, tenga bajo su cuidado o la cual tenga acceso, impidiendo el uso, la sustracción y ocultamiento indebido.

El incumplimiento a lo anterior, puede ser además de responsabilidad administrativa, causa para demandar la terminación de los efectos del nombramiento, conforme al artículo 46, fracción V, inciso E de la (LFTSE) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por revelar los asuntos secretos o reservados que tuviere acceso con motivo de su trabajo.

Tener buena conducta en su trabajo, tratando con respeto, imparcialidad, y rectitud a las personas con las que tenga relación.

Al respecto, se comenta que es esta obligación contenida también en el artículo 44 fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque en términos diferentes, en esencia coinciden, al tener el trabajador que desarrollarse con buenas costumbres dentro del servicio. De no cumplir también se podrá incurrir en el delito de abuso de autoridad.

Realizar en la dirección de sus trabajadores las debidas reglas del trato y abstenerse del abuso de autoridad o incurrir en agravios.

Al respecto, se comenta que en el Título Decimoctavo, Capítulo III del Código Penal para el Distrito Federal, el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando quien en "ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas: ejerza violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare".⁶⁹

Informar por escrito al titular de la dependencia en la que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones y las dudas fundadas que le tenga en cuanto a las órdenes que reciba.

⁶⁹ Código Penal para el Distrito Federal. Ob. Cit. p. 67.

Se comenta, que la honradez del trabajador y la posibilidad, de que enterado de su cumplimiento a las disposiciones legales, el mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe. Nótese que el precepto admite que el subordinado plantee dudas que tuviere para el cumplimiento de sus actividades, sean fundadas o infundadas para que el titular le instruya por escrito.

Abstenerse de ejercer las funciones de un trabajo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber terminado sus funciones.

Es importante mencionar que en lo anterior se configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 259 del Código Penal para el Distrito Federal.

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés.

Con respecto al párrafo anterior, se comenta que se tiende a impedir la parcialidad del servidor público que con su intervención se pudiera derivar de beneficios de tipo económico.

Durante el ejercicio de sus funciones abstenerse de solicitar, aceptar, recibir, por sí o por cualquier persona, dinero, objetos para sí, o para cualquier persona

siendo esta prevención aplicable hasta un año después de que se haya retirado del trabajo, cargo o comisión.

Al respecto, se comenta que con estos actos el trabajador incurre en falta de probidad u honradez al coincidir con alguna hipótesis de delitos, como el abuso de autoridad, cohecho, etc.

No participar o intervenir indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal.

Cumplir con diligencia los requisitos, instrucciones y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública conforme a la competencia de ésta.

De lo anterior es conveniente tener presente, que para el cumplimiento de las atribuciones el artículo 32 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se podrán aplicar medidas de apremio, consistentes en sanciones económicas de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y el auxilio de la fuerza pública.

Comunicar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su directiva, que pueda implicar la contravención de las obligaciones a que se refieren los términos de las normas que al efecto se expidan.

Se deberá denunciar por escrito a la Secretaría de la Función Pública, de los hechos, actos u omisiones que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Renunciar a cualquier acto u omisión que implique la inobservancia de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Abstenerse de realizar cualquier violación a cualquier disposición legal administrativa o reglamentaria relacionada con la función pública.

4.2.3.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS

"El artículo 113 constitucional por su parte establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán decretarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que, en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".⁷⁰

⁷⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 569.

A manera de comparación, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de conciliaciones y sanciones reportó en un ejercicio anual lo siguiente:

"Durante el periodo que comprende de octubre de 1995 a septiembre de 1996, se registraron 126 casos en los que a través de gestiones realizadas por esta comisión en la integración de los expedientes de queja, servidores públicos merecieron la imposición de medias disciplinarias y/o penales.

Cabe destacar que en este periodo se han reportado 245 servidores públicos sancionados; de estos, 243 fueron sancionados por primera vez y dos ya habían sido reportados en anteriores ejercicios anuales.

Al respecto, es importante señalar que en el presente ejercicio anual los casos en los que la sanción derivó de una propuesta de conciliación se cuadruplicaron respecto de los casos reportados hasta el segundo ejercicio anual".⁷¹

También es importante saber que con la ayuda del programa de la Coordinación de Brigadas o Coordinación de Conciliaciones, se tiene actualizado la base de datos de servidores públicos sancionados derivado de las propuestas de conciliación que se sometieron con distintas autoridades y que en los últimos 5 años han disminuido drásticamente como lo indica el sistema de amigable composición de la Segunda Visitaduría de la Comisión Nacional, reportándose del periodo del 14 de enero del 1993 al 26 de noviembre del 1996, 678 sanciones a servidores públicos; del periodo del 08 de enero de 1997 al 13 de noviembre de

⁷¹ Informe de Octubre de 1995 a Septiembre de 1996, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Lucha contra la impunidad. Servidores Públicos Sancionados. México, 1996.

1999, 286 sanciones a servidores públicos y del periodo del 16 de noviembre de 1999 al 30 septiembre del 2004, 52 sanciones a servidores públicos.

A) FALTA DE PROBIDAD Y HONRADEZ

Al respecto, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su fracción V contempla que se entiende el no proceder correctamente en las funciones encomendadas, con menoscabo de la rectitud de ánimo, lo que es apartarse de las obligaciones que se tiene encomendadas o actuando contrariamente en perjuicio. Para que se integre la falta de probidad u honradez basta que se observe una conducta ajena a su recto proceder; también se consideran, actos de violencia, amagos, injurias, malos tratamientos contra sus jefes, compañeros, contra los familiares de estos, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

Sin embargo, también será motivo para instrumentarse un acta administrativa, todas y cada una de las causales que señala la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

“...V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes:

- A) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o

compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

- B) Cuando faltare por mas de tres días consecutivos a sus labores, sin causa justificadas.
- C) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados en el trabajo.
- D) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- E) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento por motivo de su trabajo.
- F) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
- G) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- H) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- I) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- J) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada⁷².

*La fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la

⁷² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ob. Cit. pp. 39-40.

legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en:

Apercibimiento Privado o Público,

Amonestación Privada o Pública,

Suspensión Temporal,

Destitución del puesto,

Sanciones económicas, e

Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno".⁷³

Es importante mencionar con respecto a lo anterior, que en la actualidad las sanciones por falta administrativa se establecen en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así mismo, ya no se contempla el (apercibimiento privado y público), como también a la (suspensión) se le agregó: Del empleo cargo o comisión por un periodo no menor a tres días ni mayor a un año.

Las sanciones que se aplicarán a los trabajadores en sus respectivos casos, además de la que señalan las leyes, se contemplan las amonestaciones verbales, extrañamientos, notas malas, suspensiones en sueldos y funciones. En todo caso, si la conducta específica del trabajador encuadra dentro de los supuestos del

⁷³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Ob. Cit. pp. 163-164.

artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se estará a lo dispuesto por ésta.

4.3.- LA REAPERTURA DEL EXPEDIENTE EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

4.3.1.- CAUSAS Y MOTIVOS DEL REZAGO DE LAS CONCILIACIONES

A) Primeramente, el sometimiento de asuntos en los que por ley no se pueden someter a amigable composición en virtud del artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como lo son asuntos netamente laborales, jurisdiccionales, electorales e incluso los que ya prescribió el término de un año para interponer la queja.

B) La premura por concluir expedientes que se están integrando en los cierres, de mes en la Comisión Nacional, ya que se estila que a fines de mes se concluyan lo más pronto posible los expedientes, por lo que con la simple nota de amigable conciliación, al vapor se somete, sin antes valorar si pueden ser concluidos por alguna de las otras causas que establece el artículo 125 del Reglamento Interno de dicho Organismo Nacional.

C) El no mandar periódicamente recordatorios de solicitud de pruebas de cumplimiento por parte de los visitadores adjuntos responsables del expediente a la autoridad administrativa, ya que al estar por vencer el término o incluso al encontrarse vencido se requiere la documentación soporte por parte de la autoridad para que se cumpla con el compromiso adquirido.

D) La dilación por parte de la autoridad administrativa, a sabiendas del contenido del artículo 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no cumplen con los compromisos adquiridos; esto es muy grave, ya que las aceptaciones son firmadas por sus funcionarios públicos, que en un dado caso podrían ser meritorios de responsabilidad administrativa por parte de su órgano de control interno e incluso responsabilidad penal, dependiendo de la resolución de la contraloría interna de la dependencia.

E) Otra causa es la no correcta distribución de aportaciones de la autoridad, por parte de oficialía de partes y a su vez de la coordinación de procedimientos internos, ya que si una aportación que es indispensable que pase por la coordinación de brigadas para su debido seguimiento, no pasa, no queda debidamente registrada en el sistema de amigable composición, por lo que al pasar la documentación directamente al visitador adjunto y él a su vez no sabe clasificarla, manda al archivo dicha documentación y por consecuencia esa aportación no queda calificada ni mucho menos registrada en el sistema de amigable composición, lo que tiene como consecuencia la no calificación de una prueba, además de sí ya son varias aportaciones que no se registran, la base de datos arrojará que algún expediente aparezca como vencido en el término de 90 días pudiendo ser que hasta ya esté cumplido, pero que por dicho error no aparezca como tal.

F) La falta de unificación de criterios en cuanto a los términos de las propuestas a conciliar, ya que al redactarlas, unos documentos dicen por ejemplo: Se dé vista a

la contraloría interna para que inicie el procedimiento administrativo de investigación correspondiente, y otros en el mismo sentido; se inicie el procedimiento administrativo de investigación; por lo que algunos visitadores adjuntos en el primer supuesto, al remitir el documento por el cual la autoridad da vista a la contraloría interna, califican como totalmente cumplida la conciliación y otros visitadores adjuntos no lo dan hasta que se inicie el procedimiento administrativo de investigación, otros incluso lo dan como total hasta que se emite la resolución correspondiente del órgano de control interno de la dependencia, lo cual pasa en igual forma con los puntos de las recomendaciones en el mismo aspecto.

"Tenemos un problema muy serio, formalmente nos las aceptan (las recomendaciones), pero no las cumplen, cuando les sugerimos a sus contralorías que sancionen a los funcionarios responsables de las violaciones de derechos humanos no hay sanciones o hay sanciones ridículas".⁷⁴

Al respecto, con lo antes escrito consideramos que es similar la problemática de las conciliaciones, pues junto a las recomendaciones, formalmente se envían así como se aceptan, pero no las cumplen en su totalidad, quedando distintas conciliaciones sin un cumplimiento total en la Segunda Visitaduría, cuando se sugiere a sus contralorías o a las autoridades que sancionen a los funcionarios

⁷⁴ JIMÉNEZ, Benito A. TORRE, Wilbert. Enfrenta migración a CNDH. Periódico El Reforma. 19 de diciembre del 2002. México. p. 1 A.

responsables de las violaciones de derechos humanos se tardan mucho en sancionar y cuando las hay son sanciones mínimas y ridículas.

4.3.2.- IMPEDIMENTO PARA REABRIR UN EXPEDIENTE DE CONCILIACIÓN POR PARTE DE LA CNDH, EN EL QUE YA VENCÍÓ EL TÉRMINO

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la apertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan.

Consideramos con respecto a lo anterior, que solamente se podrá reabrir el expediente a petición del quejoso, limitando con esta característica la reapertura de oficio por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual conlleva a un impedimento legal, ya que en la actualidad se encuentran alrededor de 70 a 80 expedientes conciliados como cumplimiento parcial, sin su debida reapertura y sin su respectivo cumplimiento total.

No obstante, que con la reciente emisión del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003, en vigor a partir del 1º de enero del 2004, en el cual se estipula que en caso de incumplimiento injustificado del cumplimiento de la conciliación, el visitador general podrá acordar la reapertura del expediente de queja, lo cual hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad

identificada como responsable en la conciliación, por lo que hasta hoy en día solo se ha acordado una reapertura de expediente sometido a conciliación, ni mucho menos se ha emitido alguna recomendación por el incumplimiento injustificado. Cabe recordar que en la actualidad hay un promedio de alrededor de 70 a 80 expedientes conciliados incumplidos por parte de la autoridad en la Segunda Visitaduría y sin la completa protección a los derechos humanos, habiendo además dilación por parte de las autoridades administrativas que se comprometieron en cumplimentar las propuestas de conciliación; Asimismo, el visitador adjunto no procura mantener informado al quejoso del avance del trámite conciliatorio hasta su total conclusión. Tampoco la Comisión Nacional ha determinado la ampliación del término señalado de 90 días para el cumplimiento de una conciliación, mediante acuerdo suscrito por el visitador general mismo que no se realiza en las conciliaciones, como lo indica el artículo 122 del Reglamento de la Comisión Nacional.

A continuación se nombraran a manera de ejemplificación algunas Comisiones Estatales de Derechos Humanos que de igual manera tienen un procedimiento conciliatorio:

El Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, indica en su artículo 99 que cuando la autoridad o servidor público no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de recomendación que corresponda.

Otro dato interesante es el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz en su artículo 108 establece, que la autoridad o servidor público a quien se envía una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de 15 días naturales para responder a la propuesta y 15 días naturales también para enviar las pruebas correspondientes a su cumplimiento en caso de aceptación; la omisión a lo anterior, surtirá efectos de no aceptación. Si durante los 30 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiere cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión para que, en su caso, dentro del término de 72 horas hábiles, contadas a partir de la interposición del escrito del quejoso, se resuelva sobre la reapertura del expediente, determinándose las acciones que correspondan y en su caso, se emita la Recomendación correspondiente.

4.3.3.- CONSECUENCIA DE LA NO ACEPTACIÓN DE LA CONCILIACIÓN

Al respecto es importante comentar que la figura de la conciliación constituye uno de los instrumentos más valiosos con que cuenta el ombudsman, en virtud de que la finalidad de ésta, es conseguir una solución inmediata y oportuna de las quejas y denuncias que por presuntas violaciones a los derechos humanos le son formuladas.

La conciliación procede cuando una queja es calificada como presuntamente violatoria de derechos humanos y no se refiere a violaciones a los derechos de la vida, integridad física, psíquica y otras que se consideren graves o de lesa humanidad.

El visitador adjunto que tenga a cargo la investigación, presentará por escrito a la autoridad o servidor público señalado como responsable, una propuesta a fin de buscar una solución a lo cual se deberá escuchar al quejoso, y la autoridad.

Si la autoridad acepta la propuesta de conciliación que le envíe el Organismo Nacional, dicha autoridad deberá cumplir con la propuesta, y en caso de que no la acepte, la Comisión Nacional resolverá sobre la reapertura del expediente e inmediatamente preparará el proyecto de Recomendación correspondiente.

Cuando se siga una queja que sea susceptible de conciliarse, el visitador adjunto lo hará inmediatamente del conocimiento del quejoso, informándole sobre el trámite seguido hasta su conclusión, lo cual no sucede pues al paso de los meses y los años se pierde la comunicación, no habiendo actualmente a la fecha en los expedientes vencidos "fe de llamadas telefónicas" realizadas por los visitadores adjuntos.

Coincidimos que este trámite de la conciliación constituye una ventaja tanto para el quejoso como para la autoridad señalada como responsable, para el primero porque dicha propuesta de conciliación se basa en lo que le beneficia ya; para el segundo, porque a través de ésta evita todo el procedimiento resolviendo el problema en cuanto es posible, y sin llegar a una recomendación. En el supuesto de que la autoridad no acepte la propuesta, la Comisión Nacional inmediatamente preparará su proyecto de recomendación.

Sin embargo, cuando no es posible que el asunto se resuelva rápidamente, la comisión continuará con su investigación a través del visitador adjunto designado, quien solicitará a las autoridades los documentos relacionados con la información del asunto materia de la investigación, practicará inspecciones y citará a las personas que deban comparecer, todo lo anterior, a fin de llegar a una recomendación.

La consecuencia de la no aceptación de una conciliación será la emisión de la recomendación, misma que para ejemplificar lo anterior tenemos el expediente 2002/2933, único expediente que desde el inicio del programa de conciliaciones en el año 1994 ha tenido reapertura y su respectiva recomendación, como la deberían de tener los cerca de 70 a 80 expedientes con conciliación no cumplida (sometidos a amigable conciliación aun en la espera de la completa protección no jurisdiccional de derechos humanos) a continuación, una síntesis de un expediente sometido a conciliación:

SÍNTESIS DEL EXPEDIENTE 2002/2933:

El 7 de noviembre de 2002 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió el escrito de queja del señor Fernando Javier Huicab González, en el que manifestó que el 16 de julio de 1996 los señores Elías Melkin Macossal y Gregorio Piedra Castro, inspectores adscritos a la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Campeche, realizaron una inspección a dos lanchas de su propiedad, mismas que estaban en posesión de los señores

Felícito Ayala Vázquez y Víctor E. Bass Solís; como consecuencia de dicha inspección se levantaron dos actas de verificación de productos pesqueros UP-CAM-053/96 y UP-CAM-054/96, en las cuales se hicieron constar las omisiones en que incurrieron y que constituían infracciones a la Ley de Pesca y a su Reglamento, asegurándose las citadas lanchas.

Por lo anterior, el entonces titular de la citada Delegación inició los procedimientos administrativos contenidos en los expedientes RN/UJP/102/96 y RN/UJP/103/96, mismos que se resolvieron el 20 de abril y el 17 de mayo de 2001, respectivamente, en el sentido que se levantara la medida de seguridad consistente en el aseguramiento precautorio de las embarcaciones referidas y fueran devueltos los bienes originales; sin embargo, dichos bienes no se entregaron a su propietario, ya que fueron sustraídos del lugar en el que se encontraban resguardados.

Ante los hechos citados, y al haberse acreditado por esta Comisión Nacional violaciones a los derechos humanos del quejoso, se dirigió a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente una propuesta de conciliación, misma que se aceptó; sin embargo, sólo se cumplió en forma parcial, toda vez que se inició el procedimiento administrativo de investigación solicitado, quedando pendiente efectuar el pago de las embarcaciones, tal como se señala en el segundo punto de dicha conciliación, por lo que el quejoso solicitó la reapertura del expediente.

En tal virtud, esta Comisión Nacional, con fundamento en el artículo 121 de su Reglamento Interno, acordó la reapertura del expediente 2002/2933, y solicitó el informe correspondiente a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el cual fue obsequiado en su oportunidad.

Del análisis lógico-jurídico de las constancias que integran este expediente, esta Comisión Nacional llegó a la conclusión que los servidores públicos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente incurrieron en diversas omisiones en el ejercicio de sus funciones, al no custodiar y cuidar de manera adecuada los bienes que fueron embargados y que estaban bajo su resguardo, con lo cual vulneraron los derechos humanos del señor Fernando Javier Huicab González, específicamente el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Por ello, el 15 de enero de 2004 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 2004/2, dirigida al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la cual se le recomendó que instruyera al Procurador Federal de Protección al Ambiente para que se realizara la reparación del daño al quejoso, derivado de la imposibilidad de regresarle las embarcaciones que le fueron aseguradas, o bien, que se le entregaran otras embarcaciones con particularidades similares a las mencionadas en dicha Recomendación y una vez realizado lo anterior, se diera cuenta a esta Comisión Nacional sobre las actuaciones practicadas desde el inicio de su intervención hasta la conclusión de la misma; asimismo, que diera vista al Órgano Interno de Control de la dependencia a su cargo para que se iniciara el

procedimiento de investigación administrativo que correspondiera, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los entonces funcionarios públicos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que omitieron llevar a cabo las acciones necesarias para indemnizar oportunamente al agraviado por los daños y perjuicios sufridos en su patrimonio, informando a esta Comisión Nacional, en su oportunidad, la resolución que recayera a dicho procedimiento.

CONCLUSIONES

1.- Para el desarrollo de este trabajo se tomo como base el artículo 102 apartado B constitucional, de ahí se desarrollo la temática en la cual nos referimos, donde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos juega un papel importante dentro de la ciudadanía, porque es ella la encargada de auxiliar a todos los ciudadanos siempre y cuando se haya cometido un acto u omisión de autoridades administrativas de carácter federal.

2.- Las garantías individuales las podemos definir como aquellos derechos supremos que otorga la Constitución para asegurar los derechos del ser humano. La supremacía de las garantías, derechos y libertades otorgadas por nuestra Constitución, conlleva la obligación de todas las autoridades del estado de respetarlas, así como que ninguna ley o norma secundaria vaya en su contra.

3.- Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al ser humano que por su importancia se tornan indispensables para su existencia. En nuestro país, el instrumento clásico de protección de las garantías individuales, es el organismo llamado Comisión Nacional de los Derechos Humanos el cual ha venido a complementarse en años recientes con otros organismos de defensa de los derechos humanos. De este modo, se han establecido para auxiliar y colaborar en la solución rápida y expedita de conflictos entre particulares y autoridades públicas.

4.- Se debe rescatar el papel de mediador de la Comisión Nacional frente a las autoridades públicas y los particulares, para lograr la satisfacción de los reclamos de estos últimos, así como su debido cumplimiento de las propuestas de conciliación; lo cual requerirá un trabajo importante de contacto, comunicación y colaboración con los distintos niveles de la autoridad pública.

5.- Se tendrán que reabrir los expedientes conciliados incumplidos injustificadamente y con término vencido mediante acuerdo del visitador general como lo indica el artículo 121 del nuevo Reglamento Interno, que entró en vigor a partir 1° de enero del 2004, esto con la finalidad de recuperar la importancia, respeto y credibilidad tanto de las autoridades como de la sociedad, ya que a la fecha hay alrededor de 70 a 80 conciliaciones incumplidas y solo hay 1 reapertura de conciliación en la Segunda Visitaduría a casi un año de su entrada en vigor, por lo que desafortunadamente lo plasmado en dicho reglamento, es letra muerta.

6.- Incrementar la calidad tecnojurídica, motivación y fundamentación de las propuestas de conciliación, unificando criterios en cuanto a los puntos conciliatorios que se enviaran a las autoridades con el fin de que sean aceptadas y cumplidas en un término de 90 días, pero además algo importante para que no haya tanto rezago de conciliaciones incumplidas, será el saber a juicio del destinatario de la conciliación en cuanto al plazo para cumplimentar el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, lo cual expondrá de manera razonada al Visitador General, planteándole una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la conciliación.

7.- Convertido ya el Ombudsman en un Comisionado Permanente, el H. Congreso de la Unión tendrá que recibir, analizar y estudiar directamente los informes de la presidencia de la Comisión Nacional para tomar las medidas correctivas, disciplinarias, administrativas y legales que juzgue pertinente respecto del incumplimiento de las conciliaciones, así como de las recomendaciones que incumplan los servidores públicos responsables; porque si bien es cierto que se informa sobre los expedientes concluidos por conciliación, también lo es que no se informa al respecto de las conciliaciones que están en seguimiento que son alrededor de 70 a 80 expedientes conciliados en la Segunda Visitaduría, mismos que tienen un rezago importante en cuanto a los años de vencimiento injustificado.

8.- Con lo anteriormente planteado el H. Congreso de la Unión y el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, al estudiar y analizar el problema de las conciliaciones no cumplidas dentro del informe rendido por la presidencia de la Comisión Nacional, podrán plantear una propuesta de reforma eficaz a la Ley y Reglamento Interno para que se reabra el expediente de oficio, así como por parte del quejoso, lo anterior independientemente de la reciente aprobación del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de septiembre de 2003, así como lo establecido en su artículo 121 el cual indica que en caso de incumplimiento injustificado de una conciliación el visitador general podrá acordar la reapertura del expediente de queja, lo cual hará del conocimiento del quejoso y de la autoridad identificada como responsable en la conciliación, lo cual a la fecha no se ha

llevado al pie de la letra quedando alrededor de 70 a 80 conciliaciones al año sin su cumplimiento total en la Segunda Visitaduría.

9.- La Comisión Nacional de los Derechos humanos no debe ser un órgano del gobierno de turno, apéndice de algún partido político ni amortiguador de disputas políticas; tiene que ser, una Institución de la República y siempre que las circunstancias lo permitan, agotar sus esfuerzos para perseverar una gestión mediadora entre la Administración Pública y el ciudadano.

10.- La conciliación tiene por objeto lograr la rápida solución de los conflictos. La forma en que pueda proceder el conciliador difiere, pero su función consiste siempre en encaminar a las partes hacia un acuerdo o solución mutuamente aceptables para lograrlo, contando con sus propias facultades de razonamiento y persuasión.

11.- En algunos países se estima que la conciliación obligatoria puede ser útil, incluso cuando la actividad de las partes excluye casi por completo la posibilidad de llegar a un arreglo voluntario, ocurre con frecuencia que las partes no estén dispuestas a entrevistarse para iniciar negociaciones directas. En tales circunstancias la conciliación forzosa, obliga a las partes a conocerse y habituarse a las discusiones planteadas, dicho de otra manera la conciliación obligatoria puede servir para educar, formar y orientar a las partes, sobre las características y los procedimientos de negociaciones bilaterales.

12.- El trámite de la conciliación constituye una ventaja tanto para el quejoso como para la autoridad señalada como responsable, para el primero porque dicha propuesta de conciliación se basa en lo que le beneficia ya para el segundo, porque a través de esta evita todo el procedimiento resolviendo el problema en cuanto es posible, y sin llegar a una recomendación.

13.- La Coordinación de Brigadas o mejor llamada Coordinación de Conciliaciones, inicio como un programa piloto, comenzó con dos sistemas llamados amigable y lucha contra la impunidad, a los cuales se les fue alimentando en su base de datos con la información de las propuestas de conciliación, al entrar el año 2000 por razones de informática en cuanto a la denominación de los ceros se modifico y mejoro como el sistema de amigable composición.

Así con esta nueva versión se unificaron los dos programas antes mencionados en uno solo, en espera de que en lo futuro haya la posibilidad de que no solo la Segunda Visitaduría lo tenga, sino que se trabaje este mismo programa en las restantes Visitadurías e incluso Comisiones Estatales en la Republica Mexicana, siendo un instrumento de gran ayuda tanto para unificar criterios, mejorar las conciliaciones, tener un programa con una base de datos confiable que permita realizar reportes a la hora de tener una brigada o junta de trabajo con alguna autoridad, en los informes mensuales, bimestrales, de servidores públicos sancionados o incluso en el informe anual que presenta la Comisión Nacional al H. Congreso de la Unión.

14.- Que se retome una área de seguimiento de recomendaciones así como de conciliaciones como se trabajo anteriormente con la finalidad de tener un mejor control y seguimiento de las quejas, de tal modo que en la actualidad el seguimiento de las conciliaciones lo realiza con limitantes la Coordinación de Brigadas o Coordinación de Conciliaciones que debería ser la responsable de registrar, verificar y coordinar los expedientes concluidos por amigable conciliación.

15.- Una de mis propuestas cuando registré la tesis era que cuando venciera el término de 90 días, las conciliaciones deberían reabrirse de oficio por la Comisión Nacional y no dejarlas en el olvido como hasta la fecha sucede, aunado de las recientes disposiciones que indican claramente que tiene que haber un acuerdo por parte del visitador general para reabrir el expediente cuando haya transcurrido en exceso el término para cumplir la conciliación, como lo indica el nuevo Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

16.- Estamos conscientes de que aún falta mucho por hacer, pero a pesar de que el Nuevo Reglamento Interno indica que se tendrán que hacer los respectivos acuerdos de reapertura por el rezago injustificado en el cumplimiento de las conciliaciones, es necesario que en la Segunda Visitaduría y en general todas las Visitadurías se tomen a la tarea de abatir el rezago de conciliaciones que existe en cada una de las áreas.

17.- Concluido el acuerdo de reapertura de la conciliación por parte del visitador general, en la que se reúnan los elementos de prueba de la existencia de una doble violación a los derechos humanos, digo doble ya que la primera es basándose en los hechos del escrito inicial de la queja y la segunda es por la dilación en que incurre la autoridad responsable así como la Comisión Nacional al no cumplimentar la propuesta de conciliación, por lo que procedería la reapertura del expediente o la emisión de la respectiva recomendación que exclusivamente estará fundamentada en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

18.- Es conveniente señalar que la protección y defensa de los derechos humanos debe ser tarea de todos, quejosos, agraviados, abogados, directivos, funcionarios públicos, legisladores y de los demás órganos propios de la materia porque ello es en beneficio de nuestro país y en el afán de evitar una doble violación a los derechos humanos de los mexicanos.

19.- Tenemos a la Coordinación de Brigadas que en alguna ocasión fue un área piloto, hoy en día se encuentra en la Segunda Visitaduría siendo una área no prevista en el Organigrama de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ni en la estructura administrativa de la Segunda visitaduría.

Las ventajas de contar con ella es la mejor motivación y fundamentación de las propuestas de conciliación, al revisarse previamente los proyectos, es un filtro que coadyuva en la toma de decisiones, incrementa el número de conciliaciones, sirve de enlace inmediato para la tramitación de quejas urgentes ya que actualmente en

sus mesas de trabajo con distintas autoridades como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Procuraduría General de la República, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otras, el visitador adjunto expone el expediente de queja a la autoridad que asiste generalmente cada semana.

20.- Siempre que las circunstancias lo permitan, agotar los esfuerzos para perseverar una gestión mediadora entre la autoridad y el ciudadano, vigilando estrictamente el cumplimiento del término de 90 días que establece la ley para cumplimentar la conciliación, evitando la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir el servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficacia en el buen desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

21.- Emitir circulares sobre estilo y formas de trabajar para unificar criterios entre visitadores adjuntos y sus superiores, así mismo instalar en computadoras un manual de procedimientos de conciliación debidamente actualizado, que sirva como guía para los visitadores adjuntos, ya que en la actualidad no existe en el manual de procedimientos de la Segunda Visitaduría un capítulo que trate de las conciliaciones, o si existe nadie lo tiene ya que no esta físicamente en los manuales que se dieron a los visitadores adjuntos, asimismo las conciliaciones deberán de incrementar la calidad tecnojurídica de las propuestas de conciliación enviadas a las autoridades.

22.- Algo muy importante para que no haya tanto rezago de conciliaciones con el término de los 90 días, será el ampliar dicho plazo cuando la naturaleza de la conciliación así lo amerite, como se hacen en las recomendaciones.

23.- La consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha transitado por tres etapas desde su surgimiento: la primera, relativa a su creación, como órgano desconcentrado, en la que enfrentó las críticas propias de su creación; la segunda, por su reconocimiento constitucional como órgano descentralizado, etapa en la que se consolidó y se integro, junto con los organismos estatales de derechos humanos y la tercera es el periodo de fortalecimiento, reestructuración y principalmente la autonomía financiera y administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Volumen I. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1999.
3. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
4. BARRAGÁN, José. *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. 2ª. Edición. Editorial Crisol. México. 1994.
5. BIDART CAMPOS, German J. *Teoría General de los Derechos Humanos*. 10ª. Edición. U.N.A.M. 1994.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 22ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
7. CARPIZO, Jorge. *Derechos Humanos Ombudsman*. 2ª. Edición. C.N.D.H. México. 1998.
8. CARPIZO, Jorge. *Ensayo acerca de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México. 1992.
9. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. Editorial Oxford University Press-Harla. 3ª. Edición. México. 1997.
10. DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. 5ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
12. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
13. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 8ª. Edición. Editorial Harla. México. 1990.
14. Informe de Octubre de 1995 a Septiembre de 1996, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Lucha contra la impunidad. Servidores Públicos Sancionados. México. 1996.
15. Intervenciones de la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta No. 90/0. México. 1990.
16. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*. 1º. y 2º. Cursos. 4ª. Edición. Editorial Oxford University Press. México. 2000.
17. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo* 3º. y 4º. Cursos. 3ª. Edición. Editorial Oxford University Press. México. 2000.
18. MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Derecho Público Mexicano*. 7ª. Edición. Editorial Grijalbo. México. 1990.
19. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México. 2001.
20. OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. 4ª. Edición. Editorial Oxford University Press-Harla. México. 1997.
21. QUINTANA ROLDAN, Carlos F. et. al. *Derechos Humanos*. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

22. ROCCATTI, Mireille. *Los Derechos y la Experiencia del Ombudsman en México*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. México. 1996.
23. RODRÍGUEZ ESPINOZA, Héctor. *Derecho al Desarrollo. Derechos Humanos y Democracia en México*. 1ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
24. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. 10ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
25. SIERRA GUZMÁN, Jorge. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos, Una visión no gubernamental*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. A. C. México. 1992.
26. TERRAZAS, Carlos. *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*. 4ª. Edición. U.N.A.M. México. 1993.
27. TROVEL Y SERRA, Antonio. Cit. Por QUINTANA ROLDAN. Carlos F. *Los Derechos Humanos*. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
28. VENEGAS, Sonia. *Origen y Devenir del Ombudsman*. 3ª. Edición. Editorial Trillas. México. 1994.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA. México. 2004.
2. Ley Federal del Trabajo. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Editorial Porrúa. 41ª. Edición. México. 2002.

4. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2003.
5. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2003.
6. Código Fiscal de la Federación. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. 2004.
7. Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.
8. Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 8ª Edición. México. 1995.
2. DE PINA, Rafael. Diccionario de derecho. 11ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1983.
3. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002.

HEMEROGRAFÍA

1. ALEMÁN ALEMÁN, Ricardo. CUELLAR, Mireya. La CNDH a rango constitucional con el voto de todos los partidos políticos. Periódico La Jornada. México. 14 de diciembre de 1991.
- 2.- TORRE, Wilbert. JIMÉNEZ, Benito A. Enfrenta migración a la CNDH. Periódico El Reforma. México. 19 de diciembre del 2002.