

20.  
rej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

# FALLA DE ORIGEN

“EL OMBUDSMAN Y LA RESPONSABILIDAD  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS  
EN MEXICO”

**T E S I S**

QUE, PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MIGUEL ANGEL ANDRADE GONZALEZ



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO



1995



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ACATLAN"

"EL OMBUDSMAN Y LA RESPONSABILIDAD  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS  
EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MIGUEL ANGEL ANDRADE GONZALEZ

1995



A MI PADRE

DON MIGUEL ANGEL ANDRADE CASTILLO

CON TODA LA ADMIRACION Y RESPETO  
PARA QUIEN FUE " MI MEJOR AMIGO "

A MI MADRE

SRA.MA. ANTONIETA GONZALEZ DE A.

POR COMPARTIR CONMIGO SU ESPIRITU  
INVATIBLE, ENFRENTANDO A MI LADO  
LOS MOMENTOS MAS DIFICILES.

**A MIS HERMANOS:**

**MA. DEL CARMEN, ANGELICA, JUAN MANUEL,  
VERONICA Y LUIS ALBERTO.**

**QUE DE UN MODO U OTRO HAN APOYADO EN  
FORMA ACTIVA A LA REALIZACION DE ESTE  
TRABAJO.**

**A MIS COMPANEROS DE GENERACION  
QUE DE UNA U OTRA FORMA CONTRIBU-  
YERON CON SUS SUGERENCIAS A LA  
TERMINACION DE ESTA TESIS.**

A MI COMPANERA

ANA MARIA MARTINEZ CRUZ

GRACIAS POR APOYARME COMPRENDIENDO  
MIS ERRORES Y ALENTANDO MIS ACIERTOS

A MIS HIJOS

ANA KAREN Y MIGUEL ANGEL

IMPULSORES DE MI LUCHA  
DIARIA POR LOGRAR MIS MAS  
ANELADOS RETOS

A LOS LICS. CARLOS ALBERTO, RAUL, VICTOR MANUEL  
Y AL DR. MIGUEL ANGEL ALARCON ALARCON

POR BRINDARME SU AMISTAD Y APOYO SOLIDARIO EN  
CONTRANDO SIEMPRE UNA MANO AMIGA.

AL LIC. JAVIER MIGUEL BOLANOS SANCHEZ

CON MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO POR  
LA AMISTAD Y EL APOYO BRINDADO

**A MI ASESOR**

**LIC. JOSE ANTONIO SIXTOS ORTEGA**

**AGRADECIENDO SU INVALORABLE AYUDA  
EN LA INTEGRACION DE ESTE TRABAJO**

## I N D I C E

### CAPITULO I EL OMBUDSMAN

1.1	Origenes .....	1
1.2	El Ombudsman Parlamentario .....	2
1.3	El Ombudsman Ejecutivo .....	6

### CAPITULO II EL OMBUDSMAN EN MEXICO

2.1	El Primer Ombudsman Mexicano de 1847 .....	9
2.2	Los Derechos Humanos en la Constitución de 1857 .....	12
2.3	Los Derechos Humanos y la Constitución de 1917 .....	13
2.4	La Dirección Para La Defensa de Los Derechos Humanos - del Estado de Nuevo Leon 1979 .....	14
2.5	La Procuraduría Para La Defensa del Indígena en Oaxa - ca 1986 .....	17
2.6	La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos 1989 .....	20
2.7	La Creación de la Comisión Nacional de Derechos Huma - nos 1990 .....	22

### CAPITULO III LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

3.1	Estructura de la C.N.D.H.	
	A) Integración de la C.N.D.H. ....	28
	B) Facultades del Consejo .....	"
	C) Facultades del Presidente de la C.N.D.H. ....	30
	D) Facultades del Secretario Ejecutivo .....	31
	E) Facultades de los Visitadores Generales .....	32
3.2	Procedimiento de la C.N.D.H.	
	A) La Queja .....	34
	B) Inconformidades .....	40
	C) Resoluciones .....	42

3.3 De Las Responsabilidades De Las Autoridades y Servidores Públicos	
A) Sanciones de la Ley de la C.N.D.H. ....	47

**CAPITULO IV**

**EL OMBUDSMAN Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO**

4.1 La Tutela Jurídica y Procesal de Los Gobernados frente - a los Organismos Públicos Descentralizados .....	49
4.2 La Tutela Procesal de los Particulares frente a los Grupos Sociales y Organismos Autónomos .....	50
4.3 Clasificación de los Instrumentos Procesales .....	51
4.4 Medios Indirectos ( Garantías Constitucionales, Proceso Ordinario, Justicia Administrativa ) .....	52
4.5 Instrumentos Específicos ( Habeas Corpus, Juicio de Amparo ) .....	53
4.6 Otros Medios de Protección .....	57
4.7 Las Reformas de 1982, al Título IV de la Constitución - Federal .....	61
4.8 Las Funciones del Ombudsman y su Relación con la Responsabilidad de los Servidores Públicos .....	64
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>76</b>

CAPITULO PRIMERO

EL OMBUDSMAN

## I N T R O D U C C I O N

La Institución del Ombudsman ha tomado en los últimos años una fuerza imprevista, dada la creciente violación a los Derechos Humanos por parte de quienes deberían protegerlos, se hizo necesaria la creación de una institución con funciones inherentes a un Ombudsman que es la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se encargara de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de defensa de los Derechos Humanos.

Sin embargo el problema radica en que a diferencia del Ombudsman original nuestra comisión no depende del poder Legislativo sino del poder Ejecutivo, quien es el encargado de la designación del titular de dicha comisión, así como del presupuesto otorgado para su funcionamiento.

Considero que para que un organismo no quede en entredicho ante su actuación se requiere de imparcialidad para convertirse en un verdadero defensor de los Derechos Humanos consagrados en nuestra carta magna.

Otro problema que aprecio en la Comisión Nacional de Derechos Humanos es que carece de poder sancionador, y que su accionar se limita a emitir una recomendación sustentada en una investigación realizada por esta, para efecto que la autoridad competente a su criterio, imponga o no una sanción al servidor público involucrado en la violación referida.

En este trabajo he tratado de hacer un breve análisis sobre los Derechos Humanos ya que considero que con el material existente podríamos escribir indefinidamente amén de las interminables denuncias que se hacen diariamente en la C.N.D.H., sobre la violación de estos derechos.

### 1.1.- ORIGENES

La institución del Ombudsman tiene su origen en Suecia en el año de 1809, es insertada en la ley constitucional sueca instituyendo el cargo de DEFENSOR DEL PUEBLO. La palabra ombudsman tiene su origen de la palabra UMBUP que significa poder o autoridad y que es extraída de un dialecto irlandés.

La figura sueca del ombudsman, se traduce literalmente como representante o mediador del hombre y es el órgano encargado de proteger los derechos de los particulares, contra la deficiente actuación de las autoridades.

Desde tiempos muy antiguos la institución del ombudsman a tenido una gran aceptación, y se ha convertido en el controlador de los empleados públicos en representación de los gobernados.

En el derecho Griego se asignaron funciones específicas que estaban dentro del llamado CONSEJO DE LOS QUINIENTOS dicho consejo era el encargado de elegir por sorteo a los EUTHYNOI que eran personas encargadas de vigilar a las personas que desempeñaban cargos públicos para que cumplieran eficientemente los acuerdos dictados por el consejo, contaban además con atribuciones especiales para castigar al empleado que no cumpliera las disposiciones y que fuera acusado por cualquier ciudadano griego, cuando era comprobado que la conducta de este funcionario era incorrecta en el ejercicio de sus funciones, se le transfería la información acumulada a otro funcionario que era encargado de recibir este tipo de quejas y posteriormente estas quejas eran turnadas a un jurado popular.

En la antigua Roma, también existía un órgano similar llamado EL TRIBUNO DE LA PLEBE que nació en el año 49 A.C. teniendo como origen un conflicto entre patricios y plebeyos, sus funciones fueron las de proteger a los ciudadanos plebeyos de las arbitrariedades cometidas por los magistrados romanos.

En la actualidad son cada día más los países que han establecido

a la institución del ombudsman, convirtiéndola en una institución universal que asume diferentes adecuaciones y denominaciones según el país que la adopta, ésto en respuesta a las arbitrariedades cometidas por una cada vez más grande y absorbente burocracia.

Esta institución se va extendiendo en el continente iberoamericano, en Portugal en el año de 1975 nace con el nombre del PROMOTOR DE JUSTICIA, en España en 1978 con el nombre de DEFENSOR DEL PUEBLO, en Costa Rica en 1982 con la PROCURADURIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Se a creado el INSTITUTO INTERNACIONAL DEL OMBUDSMAN en Edmonton, Alberta Canada, que acumula la información de todas las instituciones de ombudsman existentes en el mundo y la publica en su revista.

" En México la institución del ombudsman se adopto, porque recoge de acuerdo con nuestra tradición y cultura jurídica, la experiencia positiva de su funcionamiento en otros países para la defensa y protección de los derechos humanos." (1 )

Es en el año de 1990 que podemos hablar del establecimiento del ombudsman mexicano con la creación de la COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, y aunque difiere en sus características con el clasico ombudsman parlamentario, el mexicano posee similitudes a los demás ombudsman del mundo, que se caracterizan por la idea de los particulares contra las arbitrariedades cometidas por los servidores públicos.

#### 1.2.- EL OMBUDSMAN PARLAMENTARIO.

En nuestros días existen muchos países con un sistema de gobierno parlamentario, que cuentan con una institución del ombudsman semejante a la que tuvo origen en suecia, pero aunque todos los ombudsman poseen algunas características que los identifican, cada país lo adecua a su historia, tradiciones y costumbres, aunque finalmente posea la misma naturaleza protectora de los derechos del hombre.

Para el estudio del ombudsman parlamentario tomaremos como modelo

---

(1 ) Programa de R.T.C. " Comisión Nacional de Derechos Humanos " transmitido en junio de 1993.

el país de origen, Suecia, toda vez que fue el primero en insertarlo a su legislación y por lo tanto el de mayor experiencia en cuanto a su manejo.

En Suecia la institución del ombudsman a tenido variaciones conforme han ido evolucionando, por ejemplo había un ombudsman que era el representante del rey, con ciertas funciones como eran, la de garantizar que las leyes y estatutos fuesen observados y vigilar que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones.

Este ombudsman podía enjuiciar a los funcionarios públicos que fuesen encontrados culpables de haber cometido alguna falta, fue tan valiosa y tan eficaz la labor realizada por la institución que más tarde se le llamo ministro de justicia JUSTITIE KANSLER que hasta la actualidad subsiste.

Años más tarde con la promulgación de la constitución de 1809 el parlamento sueco conocido con el nombre de RIKSDAG nombro un JUSTITIE KANSLER figura que también se encargaba de la observancia de estatutos y leyes, para el desempeño de este puesto resultaba imprescindible contar con una reputación íntegra y un talento jurídico reconocido.

En el año de 1915 el parlamento sueco crea otro ombudsman denominado el MILITIE OMBUDSMAN, con la finalidad de supervisar todo lo referente a las fuerzas armadas.

En la actualidad existen en Suecia 4 ombudsman, todos elegidos por el parlamento para un periodo de 4 años en el ejercicio de sus funciones, siendo factible la reelección y que en la práctica es muy frecuente; el cargo se caracteriza por ser apolítico, ya que para su nombramiento es necesario contar con la aceptación de todos los partidos políticos representados en el parlamento.

Uno de los ya mencionados ombudsman ostenta el título de chefsjultite ombudsman que significa OMBUDSMAN JEFE, el cual es responsable de la administración del organismo; así como de la orientación de las actividades del ombudsman, además es el encargado de delimitar la responsabilidad de los mismos.

Para que los ombudsmen puedan desempeñar sus funciones, se hace necesario que cuenten con la confianza del parlamento, es por esto que los cuatro ombudsmen presentan anualmente un informe de actividades ante el parlamento.

Si llegara a suceder que un ombudsmen perdiera la confianza del parlamento, puede ser destituido al momento por medio de una votación mayoritaria.

Por lo que hace a las funciones asignadas a cada uno de los cuatro ombudsmen, se encuentran divididas de la siguiente manera :

El que posee el cargo de ombudsmen jefe es el encargado de supervisar a los tribunales fiscales públicos y a la policía.

El segundo ombudsmen es el encargado de supervisar el bienestar social.

El tercer ombudsmen es el encargado de la supervisión de las fuerzas armadas, la educación pública, la cultura, la iglesia, las previsiones de trabajo y las referentes a la protección del ambiente; en la actualidad este cargo es desempeñado por una mujer, siendo la primera mujer en Suecia en desempeñar tal cargo y tal vez siendo a nivel mundial la primer mujer ombudsmen.

Finalmente el cuarto ombudsmen es el encargado de supervisar la administración de las prisiones, la ejecución de sentencias en casos civiles, la tributación y la inmigración.

Cada uno de estos ombudsmen se encuentra apoyado por un cuerpo aproximado de 50 empleados, de los cuales 25 son abogados y el resto por el personal de administración. Cada uno de los abogados ya mencionados son capacitados para enfatizar en su posición de imparcialidad ante los diferentes conflictos que se les presenten en el ejercicio de sus funciones deben conservar el criterio de imparcialidad que caracteriza a esta institución.

En las primeras décadas de existencia de esta institución se recibían alrededor de 70 quejas anuales, en tiempos recientes esta cifra se ha incrementado estratosféricamente hasta llegar a una cifra de

4000 quejas por año.

Similitudes de las instituciones ombudsman :

- No puede iniciarse una investigación, si el motivo de la queja fué originada dos años antes de la presentación de la queja a menos que se justifique con un motivo muy especial, y que se desprenda de la misma naturaleza de la queja.
- Todas las quejas deben presentarse por escrito, si el quejoso no sabe escribir se le proporciona ayuda para la redacción de su queja.
- No se aceptan quejas realizadas anonimamente.
- Una vez recibida y admitida la queja, se procede a realizar la investigación solicitando informes y documentos a la autoridad presunta responsable de la violación.
- Pueden iniciar o dar inicio a cualquier investigación a iniciativa propia, en la mayoría de estas como producto de observaciones realizadas en sus inspecciones.
- En algunos casos se hace necesaria la intervención de la opinión de peritos u organismos competentes, esto dependiendo de las características de la queja.

Cuando la investigación llega a su fin, el ombudsman emite su fallo, en el cual se pone a consideración de todo el público así como de los medios de información.

Los ombudsman están facultados para realizar visitas de inspección a las prisiones, tribunales, dependencias gubernamentales, centros de salud, incluso de salud mental en donde se tiene el acercamiento con los internos a fin de que estos externen sus quejas e inconformidades. En muchas ocasiones estas inspecciones son la pauta para poder corregir errores que se pueden solucionar a través de una reforma legislativa o reforma al reglamento interno de la institución a la cual se le practica dicha visita, salvo de que los servidores públicos estén alertas ante una posible inspección no esperada.

Las características generales de la institución ombudsman en su modalidad de parlamentario, la Lic. Magdalena Aguilar textualmente nos enumera los siguientes puntos :

- 1) Elección por un parlamento constituido democráticamente.
  - 2) Debe recaer la elección en un hombre apolítico y apartidista, puesto que su neutralidad política se considera esencial.
  - 3) Su actuación es independiente de toda presión parlamentaria o del gobierno.
  - 4) Acceso directo del ciudadano al ombudsman, sin necesidad de ser representado por abogado, procurador ni pago de cantidad alguna.
  - 5) La investigación de las quejas se realiza de forma sumaria e informal con acceso directo a la documentación administrativa concerniente al caso.
  - 6) Su competencia abarca a la administración pública, incluidas la de justicia y la militar.
  - 7) Elabora informes anuales y extraordinarios con el resultado de sus gestiones que presenta al parlamento y le da publicidad.
  - 8) Relativo poder sancionador sobre los funcionarios o, de propuestas de sanción a los organismos competentes para ello. "
- ( 2 )

La institución sueca prácticamente ha conservado estas características durante un poco más de 150 años, además se ha adaptado a los diferentes cambios tanto económicos, políticos y sociales que han sucedido en Suecia durante ese lapso, y es probable que pase muchísimo tiempo para que otra institución tenga el éxito y la actualidad del ombudsman sueco.

### 1.3.- EL OMBUDSMAN EJECUTIVO.

El ombudsman ejecutivo tiene su origen en los Estados Unidos y se caracteriza por ser el titular del poder ejecutivo quien designa al representante de dicha institución, la principal diferencia con el ombudsman sueco es precisamente esa que mientras en el sueco es designado por el parlamento, en el ombudsman ejecutivo es el gobierno el encargado de esta designación.

---

( 2 ) Aguilar Cuevas Magdalena " Manual de Capacitación de Derechos Humanos " Colección Manuales C.N.D.H., México, 1991-6, pág. 162

En los Estados Unidos esta institución ha encontrado su adecuación a través del ombudsman ejecutivo y se ha arraigado como un instrumento paralelo al clásico ombudsman parlamentario.

Esta adecuación, debida a la circunstancia de que el ordenamiento constitucional norteamericano federal tiene carácter presidencialista, pero además de que resulta muchísimo más sencillo designar este tipo de funcionarios, al requerir para ello de mínimas formalidades jurídicas, ya que no es necesario sustentarse obligatoriamente en una ley específica, además de que se evitan problemas políticos.

El ombudsman ejecutivo no debe considerarse como una corrupción o distorsión del clásico ombudsman sueco, sino más bien como una variante del mismo, con el que puede combinarse, ya que cada uno de ellos, poseen ventajas e inconvenientes, pero ambos constituyen instituciones eficaces para la tutela de los derechos de los gobernados, así como para el mejoramiento de los servicios públicos que presta la administración.

En nuestro país con la creación de la COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS se da el paso definitivo para el establecimiento de la institución con características de ombudsman ejecutivo a través del decreto presidencial de fecha 6 de Junio de 1990 publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Y aunque la C.N.D.H. posee algunas diferencias si lo comparamos con el ombudsman sueco, los dos comparten como ideal común el de la protección de los gobernados, ante las irregularidades cometidas por la administración pública, así como por la cada vez más negligente burocracia.

" La preocupación de la sociedad en la identificación y denuncia de actos violatorios de los Derechos Humanos por parte de las autoridades o servidores públicos y del gobierno por la protección y defensa de dichos derechos desenvoco en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos." (3)

---

(3) Programa de R.T.C. "Comisión Nacional de Derechos Humanos" transmitido en Junio de 1993.

La Lic. Magdalena Aguilar nos cita las semejanzas y diferencias del ombudsman ejecutivo mexicano y la institución clásica del ombudsman sueco.

" Como semejanzas cita las siguientes :

- La presentación de quejas.
- La facultad de investigación.
- El acceso directo del quejoso al órgano.
- La facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso.
- La informalidad y el antiburocratismo de su actuación.
- Lo apolítico del cargo y de la función.
- La gratuidad del servicio.
- La elaboración de informes periodicos y públicos.

En tanto que las diferencias son :

- En México la designación la realiza el Presidente de la República, por lo tanto la C.N.D.H. forma parte del poder Ejecutivo.
- La C.N.D.H. no tiene poder sancionador.
- Tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un ombudsman, como lo son el representar al gobierno de la República ante organismos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos; posee facultades de prevención de violaciones tanto educativas como culturales respecto de los derechos humanos. " ( 4 )

Es a través de la creación de la C.N.D.H., que nuestro país adopta de una manera formal la defensa y protección de los derechos humanos, como una medida para establecer el estado de paz social que vivimos.

En el siguiente capítulo explicare de manera completa respecto de las atribuciones y obligaciones que guarda la C.N.D.H. en cuanto a los derechos de los gobernados y en general de toda la Sociedad.

CAPITULO SEGUNDO

EL OMBUDSMAN EN MEXICO

( ANTECEDENTES )

## 2.1.- EL PRIMER OMBUDSMAN MEXICANO DE 1847.

Nuestro país a través de su historia, ha contado con personalidades que se han destacado por sus ideales en favor de los derechos humanos, en particular a la libertad personal e igualdad de los derechos del hombre.

Es conveniente aclarar que el origen de estos ideales libertadores, toman su influencia en la declaración del hombre y del ciudadano, promulgada en Francia en el mes de Julio de 1789, la cual instituyó la democracia como sistema de gobierno, afirmando que el origen del poder público y su sustentación encuentra su origen y conservación en el pueblo.

La mencionada declaración francesa proclama como derechos fundamentales del hombre, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Los conceptos aportados por la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, son parte fundamental en la integración jurídica del continente europeo y americano.

En nuestro país los primeros documentos legales y constitucionales, como país independiente, tuvieron una vocación de libertad y democracia.

Así tenemos que en 1810, con el discurso político pronunciado por el cura Hidalgo en Guanajuato, se da el primer paso hacia la independencia en el México colonial, dicho movimiento se prolongo hasta el año de 1821, en el que finalmente triunfa, logrando así la tan ansiada libertad de nuestra nación. Resulta conveniente mencionar que uno de los argumentos de dicho movimiento, fué el que exigía el respeto a los derechos fundamentales de los indígenas, remarcando el derecho a la libertad.

La independencia de México se diferencia de otros movimientos similares en América Latina ya que además de luchar por la separación política de la metrópoli, también involucraba una causa social que

era la abolición de la esclavitud.

En Diciembre de 1810, el cura Hidalgo pronuncia el segundo discurso aboliendo la esclavitud, proclamando que todos los dueños de esclavos deberían concederles la libertad dentro del plazo de diez días, so pena de muerte, y la cesación inmediata del pago de tributos y toda exacción que a los individuos se les exigía por diferencia de castas.

Morelos realiza con LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION su contribución para la Constitución de 1814, fortalece la idea de soberanía y libertad que tanto pugnaba el pueblo mexicano, con principios como los de la división de poderes, la abolición de la esclavitud, soberanía, igualdad ante la ley así como el fin de la tortura.

Una vez plasmada la Constitución de 1824, existen artículos en donde se pugna por la libertad de pensamiento y de prensa, la prohibición de tortura en los procesos y la detención arbitraria. Entre los diputados responsables de esta Constitución, encontramos a Valentin Gómez Farias, Fray Servando Teresa De Mier y Miguel Ramos Arizpe.

#### LA PROCURADURIA DE POBRES

Es Don Ponciano Arriaga quien siendo gobernador del Estado de San Luis Potosi, lleva ante el congreso constitucional del Estado el primer Ombudsman Mexicano a través de la llamada procuraduría de pobres en el año de 1847.

Cuyo objetivo era el de vigilar la tutela de los derechos humanos de las personas desvalidas, así como pedir la pronta e inmediata solución sobre cualquier agravio, vejación, abuso cometido por parte de cualquier autoridad estatal.

La ley que regulaba esta procuraduría fue publicada en el periódico oficial del estado y consistía en 20 artículos, que regulaban el funcionamiento de la institución de la manera siguiente :

El gobierno del estado nombraba 3 procuradores de pobres, que se dedicaban de manera exclusiva a la defensa de las personas desvalidas, solicitando la pronta e inmediata reparación del daño, ya se

tratarse del orden político, judicial o militar.

Para ser nombrado procurador de pobre se debería de gozar de excelente reputación, así como haber practicado jurisprudencia, por un periodo no menor de 2 años, además el gobierno procuraba nombrar a los candidatos más pobres.

Las quejas presentadas por estos procuradores podían ser orales o escritas, en caso de ser orales bastaría que el procurador se presentara con la persona ofendida, ante el escribano o autoridad competente y relataran en forma breve, los hechos motivo de la queja.

Si contaban con datos que comprobaran el agravio podían depositarlos como evidencia al momento de terminar de levantar el acta escrita, esta debería de ser firmada por los tres.

En caso de que se tratase de una queja por escrito, estas deberían ser concretas y respetuosas, es decir en forma breve y clara.

Una vez recibidas por la autoridad competente estas deberían de investigar inmediatamente los hechos, así como decretar la reparación del daño y en su caso la aplicación de un castigo a la autoridad responsable.

Considero importante destacar el hecho de que esta Procuraduría de Pobres, tenía a su disposición la imprenta del Estado; con esto podía dar a conocer a la opinión pública las injusticias cometidas por las autoridades o funcionarios.

Además de lo ya señalado los procuradores estaban facultados para realizar visitas a las cárceles, juzgados y cualquier otro lugar donde estuviere involucrada la justicia de los pobres.

" Esta institución no fue aplicada mayormente ni trascendió a otras legislaciones del país, más bien quedó como un propósito humanitario del movimiento de reforma en nuestro país, de origen liberal, que un órgano dinámico similar al Ombudsman Sueco, que definitivamente no podríamos considerarlo como inspiración de esta procuraduría, ya que constan antecedentes de que Don Ponciano Arriaga o algún consejero de él no conocían en lo absoluto la figura del Ombudsman

Sueco. " ( 5 )

## 2.2.- LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCION DE 1857.

El congreso constituyente que elaboro la Constitución de 1857, no perdio de vista la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que fue promulgada en Francia en 1789, ya que en ella se apreciaba una muy clara influencia, en esta Constitución se reconoce que los derechos del hombre son el sustento indispensable de las instituciones sociales; además hace patente que todos los mexicanos nacen libres e iguales, por lo que las leyes y autoridades deben hacer cumplir las garantías individuales.

" La influencia del pensamiento liberal francés se acentúa con mayor fuerza en la Constitución Mexicana de 1857; pero a pesar de ello, esta influencia siempre fue y ha sido parte integrante del derecho nacional, incluso, en nuestra Constitución vigente, la declaración francesa atiende las necesidades asequibles de su época y las aspiraciones de los hombres de su tiempo. " ( 6 )

En la Constitución encomento del contenido de su artículo primero, se reconocen los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, por lo tanto declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deberían respetar y hacer valer las garantías contenidas en el texto de esta carta magna.

En el contenido de esta Constitución también se preveía que los tribunales de la Federación resolverían toda controversia que resultare de leyes o actos de cualquier autoridad federal que restringieran o vulneraran la soberanía de los estados o alguna otra autoridad que violara las garantías individuales así como por actos de autoridades que invadan la autoridad federal.

Todo esto sería superado a la postre por la Constitución de 1917, la que no solamente toma en cuenta los derechos individuales sino que también incerta los derechos sociales, y con una previsión admisible en el caso de la materia laboral, poniéndose a la vanguardia de ( 6 ) Delgado Carrillo, Fortino "La Influencia del Pensamiento Liberal en los Documentos Constitucionales Mexicanos" Tesis, UNAM, 1991, pág. 99.

todos los países del mundo.

### 2.3.- LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONSTITUCION DE 1917.

Esta constitución surgida después de la revolución mexicana, donde la población principalmente campesina se revelo en contra de la situación de injusticia y desigualdad existentes por la dictadura imperante en ese momento historico.

Son los constituyentes de Queretaro, quienes como representantes de la voluntad del pueblo, se encargaron de incertar en esta constitución las bases para un estado más justo y equitativo que plasmara el triunfo sobre las injusticias, creando un estado de derecho.

La actual constitución de 1917, es el primer documento en el mundo que introduce los derechos sociales a nivel constitucional logrando con ello mejores condiciones de vida para los campesinos, trabajadores y para las clases más necesitadas.

El primer capítulo de esta constitución se le conoce como el de LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, que son aquellas que reconocen jurídicamente los derechos fundamentales de los hombres frente al Estado, se prevee de procedimientos para exigir el respeto a estos derechos, siendo el principal instrumento de defensa el juicio de amparo.

Estas garantías individuales se dividen en :

a) Garantías de igualdad.- Que son las que se refieren a los derechos que nos sitúan ante la ley, en igualdad de condiciones sin importar la clase social, sexo, religión o cualquier otro tipo de circunstancia.

b) Garantías de libertad.- Que se refieren a la libertad de desarrollar todas sus capacidades en los diferentes aspectos de su vida como son : La libertad de trabajo siempre y cuando se trate de algo lícito; la libertad de pensamiento, religión, expresión, reunión siempre que sea pacífica, cuando se trate de hacer peticiones o por cualquier otro motivo, así como transitar libremente por todo el territorio Nacional.

c) Garantías de seguridad jurídica.- Que se refieren en general a todos los requisitos que deben de cumplir las autoridades frente al gobernado, dichas garantías prohíben privar al individuo de la vida, la libertad, sus posesiones y derechos sin que las autoridades hayan cumplido antes con ciertas formalidades señaladas por la ley.

Por ejemplo : Nadie puede ser detenido sin una orden de aprehensión expedida por un juez excepto en el momento de flagrancia delictiva o cuando no existe juez en el lugar o se presume la evasión.

A partir de que sea puesto a disposición de un juzgado no deben de pasar más de 72 horas sin que se le justifique con auto de formal prisión.

Nadie puede ser molestado en su domicilio, familia, papeles o posesiones si no llevan una orden de cateo expedida por un juez.

d) Garantías de propiedad.- Estas se refieren al derecho a la propiedad pública, privada y social y establece la expropiación solo por causas de utilidad pública y mediante indemnización, también establece modalidades a la propiedad privada y regulan el aprovechamiento de las tierras, aguas y bosques.

Por lo que respecta a las garantías sociales, se encuentran materializadas a través del derecho a la educación gratuita y laica, así como el derecho a la protección de la salud, a una vivienda digna, al trabajo siempre que este sea lícito, a la previsión social, así como a la información, todos estos derechos basados en la realidad económica del país.

#### 2.4.- LA DIRECCION PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON ( 1979 )

Resulta un tanto desconcertante que después del intento realizado por PONCIANO ARRIAGA con su famosa procuraduría de pobres transcurrieran más de 130 años, para que se retomara el tema sobre la creación de un organismo encargado de la defensa de los derechos humanos en nuestro país.

El Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, siendo Gobernador del Estado de Nuevo Leon en el año de 1979, público en el Diario Oficial del estado, la LEY PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, que también contemplaba la creación de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.

En cuanto a su contenido esta ley se desglosa de la siguiente manera : 19 artículos incertados en tres capítulos, referentes a la defensa de los derechos de los gobernados en las siguientes materias; garantías individuales, derechos agrarios, derechos laborales, vivienda de interés social, justicia fiscal y administrativa además de proteger el consumo popular, la infancia, la familia, así como el respeto a la vida privada.

Analizando el primer capítulo nos encontramos con que el titular de esta Dirección de derechos humanos, solo está facultado para decidir previo acuerdo con el gobernador, si realizaba o no alguna gestión, también debía llevar una relación de casos atendidos a fin de cimentar las bases de futuras legislaciones.

En el segundo capítulo se incerta la defensa de los derechos humanos y de la responsabilidad de esta dirección en cuanto a la vigilancia del respeto a estos derechos, siempre apegados a los lineamientos marcados por :

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Constitución Política del Estado de Nuevo Leon.
- c) Los preceptos de la Ley para La Defensa de los Derechos Humanos.
- d) También respetando los reglamentos expedidos por el gobernador.
- e) Así como lo dispuesto en las leyes de carácter Federal o Estatal.
- f) La Jurisprudencia.
- g) Así como Los Principios Generales del Derecho.

También hace mención este capítulo que en cuestiones de tipo penal, el ministerio público, así como la policía judicial y las demás instituciones de seguridad y protección ciudadana en Nuevo Leon, le harán saber al detenido o presunto responsable del derecho que tiene

para defenderse por si mismo o por persona digna de su confianza que el mismo decida o en su caso le sea nombrado un defensor de oficio.

Esta Dirección tenía las puertas abiertas a todo aquel ciudadano que tuviera vocación para la Defensa de los Derechos Humanos independientemente de la carrera profesional a la que se dedicara dandosele el carácter de coadyubante auxiliar en la lucha contra la violación a estos derechos, esto resultaba un tanto innovador ya que como resultado de esta colaboración, existía una diversidad de criterios en cuanto al sistema de defensa de los derechos mencionados, aunque para ser empleado formal de esta Dirección si fuera indispensable ser Licenciado en Derecho a efectos de dar cumplimiento a los fines perseguidos por esta Dirección.

Finalmente el capítulo número tres, abarcaba lo que era el funcionamiento de la Dirección. Como en las anteriores instituciones similares era menester que todas las autoridades y los particulares en general, brindaran las máximas facilidades, a fin de que esta Dirección pudiera realizar sus funciones con la mayor prontitud y eficacia.

El titular de esta institución tenía como principal función la de vigilar la actuación de cada uno de sus defensores a fin de evitar cualquier irregularidad y en el caso de detectar alguna dicho empleado debe ser destituido y de ser procedente inclusive iniciarle un proceso ante las autoridades competentes según el caso, otra de sus funciones era la de realizar un informe anual de todo lo acontecido durante el año dirigido al gobernador, para una vez analizado ser publicado en los medios masivos.

En la realidad esta institución diferenciaba con el concepto básico del OMBUDSMAN, toda vez que el titular de esta Dirección tenía que acordar con el Gobernador del estado antes de resolver si se realizaba o no alguna gestión encaminada a la defensa de algún caso de violación a los derechos humanos, por lo tanto estaba en contraposición al principio de autonomía del clásico Ombudsman.

## 2.5.- LA PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA EN OAXACA 1986.

Considerando que Oaxaca es un estado con una gran población indígena, así como el que posee mayor número de étnias que a lo largo de la historia han sido objeto de diversos abusos por parte de particulares y diversas autoridades municipales, estatales y federales.

Integrantes de esta población indígena se encuentran privados de su libertad, por diferentes causas derivadas de su situación económica y social, esto sumado al desconocimiento de las leyes que nos rigen e incluso en muchas ocasiones no entienden el español, por lo tanto encontrándose en franca situación de desventaja para hacer valer sus derechos ciudadanos.

Es el 26 de Septiembre de 1986, estando como gobernador interino del estado de Oaxaca Jesús Martínez Alvaréz, que surge el reglamento de la Ley Organica de la defensoría de oficio y social del estado de Oaxaca y que da origen a la PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA, al respecto Luis Díaz Muller nos dice que :

" Tiene como objetivo buscar un desarrollo social que se exprese en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos y en la dignificación de su lengua y su cultura. " ( 7 )

Dicha institución tiene su sede en la capital oaxaqueña, es dependiente del poder ejecutivo del estado y cuenta con ocho delegaciones diseminadas por todo el estado a fin de que ningún indígena por alejado que viva de la cápital se encuentre desprotegido, estas delegaciones se encuentran distribuidas de la siguiente manera :

Región Cañada.- Teotitlan de Flores Magón.

Región Costa .- Puerto Escondido.

Región Istmo .- Tehuantepec.

Región Mixteca.- Huajuapán de León.

Región Sierra Norte.- Ixtán de Juárez.

Región Sierra Sur.- Miahuatlán de Porfirio Díaz.

Región Papaloapan.- Tuxtepec.

Región Valles Centrales.- Tlacolula de Matamoros.

( 7 ) Luis Díaz Müller, "Manual de Derechos Humanos", C.N.D.H., 1992, pág. 76

En cuanto a su funcionamiento se encuentra estructurada de la siguiente manera ;

- a) Un Procurador indigena.
- b) Un Subprocurador.
- c) Ocho Delegados regionales.
- d) Además de un personal consistente en abogados, pasantes, peritos, traductores indigenas, así como del personal administrativo de acuerdo a las necesidades.

En cuanto a las atribuciones y obligaciones de la institución tenemos que :

- Esta Procuraduría es responsable del proceso de liberación de los indigenas que se encuentran privados de su libertad por cuestiones relacionadas con su condición socioeconómica y cultural.

- Así como de agilizar el estudio de los casos penales ya radicados en contra de los indigenas en el estado, a fin de lograr su libertad, teniendo en todos los casos intervención de oficio, tanto en asuntos que ya siguen un proceso en los diferentes juzgados independientemente de la instancia en que se encuentre así como de los asuntos que se encuentren en la etapa de averiguación previa.

- También interviene a fin de evitar que a los indigenas procesados se les infringan malos tratos.

- Asimismo deberá supervisar, custodiar y manejar los recursos financieros destinados a el pago de fianzas de los indigenas procesados.

- También debe brindar asesoría jurídica a las diferentes instituciones gubernamentales que realizan acciones en favor de los derechos étnicos.

- Así como brindar asesoría jurídica general a las diferentes etnias que existen en el estado.

- Además debe de promover a través de campañas en idioma indígena, tendientes a concientizarlos de los instrumentos legales existentes.

- Por último realizar campañas, a fin de prevenir la omisión de delitos por parte de la población indígena.

Entre los grupos étnicos beneficiados por esta Procuraduría, se

encuentran los : Mixe, Zapoteco, Chinanteco, Chontal, Huave, Zoque, Mazateco, Cuicateco, Náhualt, Mixteco, Triquí, Ixcateco, Popoluca, Chocholteco, Chatino y Amuzgo. Así como individualmente cualquier miembro de cualquier grupo indígena de algún estado del país y que se encuentre dentro de Oaxaca.

Por otra parte mencionare las principales atribuciones del Procurador :

- Es el responsable de la dirección técnica y administrativa de esta institución.
- Deberá rendir un informe al gobernador, detallando los resultados en cuanto a su gestión.
- También es el responsable de la representación legal de la Procuraduría, en todos los asuntos de su competencia.
- Así como la creación de una bolsa de trabajo para los indígenas que van recobrando su libertad.
- Debe vigilar que la asesoría jurídica, que se les da a las poblaciones indígenas, no solo comprenda la rama penal sino que además se les brinde la asesoría en todas las otras ramas del derecho.
- Otra de sus funciones es la de imponer apercibimientos, correcciones disciplinarias y demás acciones procedentes en caso de violación al reglamento que rige a la procuraduría, por parte de los abogados defensores.
- Convertirse en el principal promotor de los derechos indígenas, a través de su constante participación en foros tanto académicos como científicos.

Las principales funciones del Subprocurador de esta institución son las de : vigilar, suplir y auxilio en caso de ausencia del procurador.

- Por lo que respecta a los Delegados regionales sus funciones son :
- Las mismas funciones que competen al procurador, solo que dentro de los límites de su región.
  - La representación de la institución en las diferentes instancias ante las instituciones encargadas de la impartición de justicia.
  - Así como la dirección técnica y administrativa de la delegación

regional.

- Avalar los procedimientos tendientes a lograr la libertad de los indígenas detenidos.

- Así como de realizar un estudio que permita conocer la situación real de cada preso indígena que se encuentra en las cárceles del estado.

- Otra atribución es la de mantener informado al titular de la procuraduría estatal sobre sus actividades.

- También se encarga de promover y ejecutar, las campañas tendientes a prevenir la delincuencia entre los grupos indígenas.

Es innegable que esta Procuraduría a venido a realizar una labor humanitaria para con los indígenas, que son herederos directos de nuestros antepasados, y que durante mucho tiempo se les mantuvo en una situación de desventaja muy marcada tanto en el aspecto económico, social e incluso desconocen nuestro idioma, es por ello que considero que de todas las instituciones creadas para la protección de los derechos humanos, es la Procuraduría de la Defensa del Indígena una institución que a venido a proteger a una población que desde hace mucho tiempo exigía justicia ante los abusos y arbitrariedades cometidas en su contra por funcionarios y autoridades estatales y federales, aprovechandose de su ignorancia y pobreza.

#### 2.6.- LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS ( 1989 )

Siguiendo con la idea defensora de los derechos humanos, ante las arbitrariedades cometidas por diversas autoridades a través de sus funcionarios estatales, en el Estado de Morelos se crea un organismo encaminado a la tutela de estos derechos, LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS, es el 5 de Abril de 1989 que es publicado el acuerdo de creación de esta comisión el cual es apoyado con las rubricas del congreso local así como del gobernador del estado Antonio Riva Palacio López.

Dentro de la exposición de motivos para la creación de esta comisión se expone que no obstante que el gobierno esta encargado de la tutela de los derechos humanos, no puede ocultarse que en la persecución e investigación de los delitos, así como en la ejecución de las

penas, pueden llegar a existir fallas y abusos por parte de los encargados de tales funciones, ya sea por ignorancia, mala fé o corrupción entre otras causas.

Las atribuciones de esta comisión de derechos humanos en el estado de Morelos son las siguientes :

- Concientizar a la población, respecto a la importancia de los derechos humanos.
- Mandar recomendaciones a las dependencias del gobierno estatal y ayuntamientos, para implantar medidas tendientes a la tutela de los derechos humanos.
- Informar semestralmente al público en general.

Por otro lado tenemos los objetivos de esta comisión a continuación enuncio :

- Promover la defensa y el respeto de los derechos humanos, por parte de todas las autoridades que actuen en el ámbito del Estado.
- Trabajar como una instancia de captación de quejas o denuncias de violaciones a los derechos humanos.
- Captar de los quejosos o denunciantes, la información necesaria para realizar los actos encaminados a fin de que cese la violación y se restituya al afectado el pleno goce de sus derechos.
- Dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la investigación, reparación y sanción en los casos de violaciones.

La comisión de derechos humanos del estado de Morelos se integra de la siguiente manera :

- Por un presidente que es designado por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal.
- Un secretario técnico, designado por el ejecutivo y actuará administrativamente con la secretaria general de gobierno.

Las diversas organizaciones en el estado, sean políticas, sociales, culturales o económicas, contarán con un representante en la comisión.

En esta procuraduría el secretario técnico posee un papel muy im -

portante, ya que es el encargado de recibir las quejas o denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos, así como determinar su admisión o rechazo, además de la elaboración del acuerdo respectivo y someter este a la consideración de la directiva.

La comisión tiene facultades para exigir le sea proporcionada la información y datos necesarios para el debido desempeño de sus funciones, tratase de dependencias del gobierno estatal o de los ayuntamientos.

Como todas las comisiones anteriores teniendo como punto de partida la necesidad de proteger a los ciudadanos de las arbitrariedades cometidas por autoridades y servidores públicos.

## 2.7.- LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE ( 1990 ).

Es el resultado de la preocupación de una sociedad más humanizada y examinada a la detección y denuncia de los actos violatorios de los derechos humanos por parte de las autoridades o servidores públicos y el apoyo del gobierno para la protección y defensa de dichos derechos, culminando con la creación de la COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Esta comisión es un organismo antiburocrático, antiformalista, autónomo y gratuito en los servicios que presta, es el encargado de la defensa de los derechos fundamentales de nuestros compatriotas y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la secretaria de relaciones exteriores.

Los fines y las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los órganos de la misma, así como el procedimiento para la presentación de la queja, el periodo de investigación y la recomendación, se regulan desde el día 30 de Junio de 1992 por la Ley de la comisión nacional de derechos humanos emanada de la adición del apartado B del artículo 102 Constitucional, realizada en Enero del mismo año, que textualmente dice :

" El Congreso de la unión y las legislaturas de los Estados en -

el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran 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 ". ( 8 )

No se puede negar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano estatal, pero también es una institución de la sociedad que ha sido creada para protegerla.

La sociedad civil se encuentra representada a través de un consejo integrado por 10 personalidades de la sociedad civil con independencia de criterio, dicho consejo interviene en la definición de políticas y lineamientos de la actuación de la Comisión.

Para garantizar la independencia del consejo, por lo menos 7 de sus miembros no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos, esto viene a ser una contribución de nuestro país a la institución internacional del Ombudsman.

La Comisión tiene competencia para conocer de presuntas violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo en sus derechos fundamentales cometidos por cualquier tipo de autoridad o servidor público o cometidos por otros agentes sociales cuya impunidad provenga de la anuencia, tolerancia o negligencia imputable a una autoridad o servidor público.

No existen violaciones a los derechos humanos en las relaciones entre particulares, para que estas se den es necesaria la intervención de la autoridad o servidor público.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se encuentra facultada para revisar sentencias y resoluciones de los tribunales porque no pueden suplir a los órganos encargados de la impartición de justicia.

---

( 8 ) " CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" artículo 102, Apartado B, Editorial Porrúa, México, 1992 pág. 83.

Tampoco puede intervenir en conflictos laborales porque generalmente se trata de conflictos entre particulares, susceptibles de conocimiento por parte de autoridades judiciales, así mismo no puede intervenir en asuntos electorales, porque se involucraria en el debate político y si lo hiciera se veria afectada su imparcialidad y debilitaria su autoridad moral.

La Comisión puede actuar de oficio o por queja presentada, una queja la puede interponer cualquier persona incluyendo a un menor de edad que tenga conocimiento de una violacion de derechos humanos, haya sufrido o no un perjuicio directo, la queja se puede hacer por escrito, enviada por fax o por correo, así mismo mediante una declaración presentada y firmada en las oficinas de la Comisión.

En la queja se hace un relato de los hechos que se presumen violatorios, la fecha en que hayan ocurrido o se haya tenido conocimiento de ellos, así como las autoridades o servidores públicos probables responsables, cuando se conozcan, deberan anexarse a la queja todos aquellos datos y documentos que sirvan para apoyarla, la comisión debera calificarla en 72 horas y decidir si la queja corresponde al ámbito de su competencia y si existe una supuesta violación de los Derechos Humanos.

Si la queja es procedente la Comisión en otro plazo de 72 horas solicitara la información necesaria a la autoridad correspondiente, mientras que la autoridad esta obligada a proporcionar información veraz y oportuna y dado el caso permitir una inspección o visitas necesarias por parte de la comisión.

Después de analizar el expediente a conciencia y en caso de no llegar a una conciliación amigable, la comisión formulara una recomendación a las autoridades respectivas, la fuerza de esta recomendación radica en la publicidad que se le da y el apoyo de la sociedad a los informes presentados periodicamente por la Comisión Nacional, en donde da cuenta de las quejas recibidas, las recomendaciones emitidas y el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades.

Independientemente de la atención de las quejas y del procedimien-

to seguido para su canalización la Comisión Nacional de Derechos Humanos, realiza otras funciones igualmente importantes en relación a la tutela y promoción de los derechos humanos a través de diversos proyectos de programas de trabajo.

Por ejemplo : La Comisión desarrolla un programa de estudios legislativos que le permite proponer nuevas normas jurídicas o reformas a las ya existentes en materia de su competencia así mismo cuenta con programas de educación y divulgación a efecto de concientizar a la sociedad en general sobre la importancia del respeto a los derechos humanos.

Respecto a la divulgación, esta se realiza a través de folletos que son entregados gratuitamente a las personas que los solicitan, como es el caso del folleto conocido como : " PRIMEROS AUXILIOS EN DERECHOS HUMANOS." cuyo contenido a continuación enunciaré textualmente :

**" PRIMEROS AUXILIOS EN DERECHOS HUMANOS "**

---

Con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 61, 73 y 123 del Código Federal de Procedimientos Penales; 132, 262 y 266 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y sus correlativos en los Estados de la República.

- 1.- No puede usted ser detenido sin una orden de aprehensión expedida por un Juez; excepto en el momento de cometer el delito (flagrancia): o cuando no existe Juez en el lugar.
- 2.- Nadie debe entrar en su casa sin su permiso si no lleva una orden de cateo, expedida por un Juez.
- 3.- Una orden de presentación es la que gira el Ministerio Público para que, durante la investigación de

un delito, nos presentemos a declarar.

---

**SI YA ESTA USTED DETENIDO :**

---

Con fundamento en los artículos 16, 19 y 20 constitucionales; 123, 124 bis, 128, 134, 135, 206, 207, 217, 287, 298, 399, del Código Federal de Procedimientos Penales; 36, 59, 132, 134, 135, 136, 249 y 269 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y demás relativos y aplicables.

---

**Usted tiene derecho a :**

---

- 1.- No declarar nada ante agentes de la policía.
- 2.- No ser incomunicado.
- 3.- Comunicarse con su abogado, familia, amigo o cualquier persona de su confianza.
- 4.- No declarar si no quiere hacerlo ante el Ministerio Público.
- 5.- Que se le explique de qué y quien lo acusa.
- 6.- Firmar un amparo si quiere hacerlo.
- 7.- Utilizar un teléfono o cualquier otro medio de comunicación.
- 8.- Tener un traductor si no habla usted bien el castellano.
- 9.- No ser maltratado física ni moralmente.
- 10.- Que lo revise un médico cuando usted lo solicite.
- 11.- Presentar testigos o pruebas de su inocencia.
- 12.- Ser puesto en libertad si no hay elementos suficientes para ser consignado.
- 13.- Que su detención no exceda de 24 horas sin que se justifique con su consignación o puesta a disposición de un Juez. A partir del momento en que sea puesto a disposición de un juzgado, no deben pasar más de 72 horas sin que la detención se justifique con auto de formal prisión.

14.- Obtener su libertad bajo caución o arraigo si cumple con los requisitos para ello.

Esta prohibida la tortura, jamás se le puede golpear, tener sin comer, amenazar, ni obligar por ningún medio a declarar en su contra. " ( 9 )

Otros programas estan orientados a la protección de grupos sociales específicos como son los niños, los indígenas, los ancianos y las personas privadas de su libertad.

---

( 9 ) Comisión Nacional de Derechos Humanos "Primeros Auxilios en Derechos Humanos" Folletos informativos, Depto. de Publicaciones, 1993.

CAPITULO TERCERO

LEY DE LA COMISION NACIONAL DE

DERECHOS HUMANOS

### 3.1.- LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Esta ley regula desde el 30 de Junio de 1992 las actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo objeto primordial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

#### A) LA INTEGRACION DE LA C.N.D.H.

La Comisión Nacional se integrará con un presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco visitadores Generales, Visitadores Adjuntos y el personal técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional contará con un Consejo ciudadano plural para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

El Consejo, estará integrado por 10 personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, cuando menos 7 de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. Exceptuando al Presidente del Consejo, los cargos de sus miembros serán honorarios; cada año será sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

Los miembros del Consejo serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores y, en sus recessos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

#### B) LAS FACULTADES DEL CONSEJO.

Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; aprobar el Reglamento Interno y las normas del mismo carácter de la Comisión Nacional; la interpretación del Reglamento Interno o de aspectos que éste no prevea serán sometidos a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo; solicitar al Presidente de la Comisión Nacional cualquier información relevante sobre los asuntos que se encuentren en trámite ante ese organismo; opinar sobre el proyecto del informe anual de labores que el Presidente de la Comisión presente al Congreso de la

Unión y al Poder Ejecutivo Federal; y, conocer el Informe del Presidente de la C.N.D.H., respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, tomando sus decisiones por mayoría de votos. Para el funcionamiento del Consejo se requiere la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo. Las sesiones ordinarias serán cuando menos una vez al mes. Durante las sesiones ordinarias, los Visitadores Generales informarán al Consejo sobre: Las quejas recibidas en el mes; los expedientes concluidos y sus causas; las recomendaciones y documentos de no responsabilidad emitidos; las personas atendidas y cualquier otro aspecto relevante.

Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de la Comisión o cuando menos tres miembros del Consejo cuando se estime que hay razones para ello. De todas las sesiones se levantará un acta general en la que se transcriban los acuerdos o tesis aprobados.

El Consejo contará con un Secretario Técnico que será designado por ese propio cuerpo, a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional, y además de sus funciones propiamente de coordinación y buen funcionamiento del Consejo, organizará y supervisará la elaboración del material del órgano de difusión de la Comisión denominado Gaceta de la C.N.D.H.; coordinará la edición de publicaciones de la institución, su distribución y comercialización; diseñará y ejecutará los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos; promoverá y fortalecerá las relaciones con las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos en el país; y, promoverá el estudio y la enseñanza de los Derechos Humanos dentro del Sistema Educativo Nacional.

Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría Técnica contará con: una Dirección de Capacitación y, una Dirección de Publicaciones, así como el personal profesional técnico administrativo necesario.

El Presidente de la Comisión Nacional será nombrado por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores, y en

sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para ser nombrado el Presidente deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener menos de 35 años de edad; y, gozar de buena reputación moral, personal, y profesional, sin haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

Respecto de este nombramiento considero que debería hacerse por el Poder Legislativo, por lo tanto deberá modificarse el artículo décimo de la ley de la C.N.D.H.

Es de considerarse que para que exista la imparcialidad requerida al formular sus recomendaciones la Comisión Nacional debe tener plena independencia de las partes involucradas y por lo tanto mientras la designación de su titular, dependa del Poder Ejecutivo, no se podrá hablar de imparcialidad en su actuación.

Así mismo pienso se le debe adicionar a los requisitos ya mencionados, uno más que establezca que el Presidente de dicha Comisión Nacional sea Licenciado en Derecho.

Este Presidente estará al frente de la Comisión Nacional por un período de cuatro años y podrá ser designado exclusivamente para un segundo período. Su labor es incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo, empleo o comisión, exceptuando las actividades académicas.

El Presidente no podrá ser detenido ni sujeto de responsabilidad por el desempeño de sus funciones o las recomendaciones que formule en ejercicio sus atribuciones. Sólo podrá ser restituido y en su caso sujeto a responsabilidad, por las causas y bajo los procedimientos establecidos en el título cuarto de la Constitución.

#### C) FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA C.N.D.H.

Entre estas se encuentran: La representación legal de la Comisión Nacional; la formulación de los lineamientos generales de funcionamiento del propio Organismo, así como el nombramiento y coordinación de los funcionarios y el personal bajo su autoridad: El Presidente -

distribuirá y delegará funciones en los términos del reglamento interno; la celebración de acuerdos y convenios de colaboración con autoridades de organismos de defensa de los Derechos Humanos, así como las instituciones interesadas en ellos; la emisión de recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores generales y adjuntos; la remisión del informe anual o aquellos especiales, al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal, sobre las actividades de la Comisión Nacional; la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la Comisión Nacional. El Presidente de la Comisión Nacional podrá delegar en los Visitadores Generales la facultad de presentar denuncias penales cuando ello fuere necesario.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo.

Durante las ausencias temporales del Presidente, sus funciones y su representación legal serán cubiertas por el Primer Visitador, por el Segundo y en su caso, por el Tercero respectivamente.

Para el despacho de los asuntos que corresponden a la Presidencia de la Comisión Nacional, contará con el apoyo de las siguientes unidades: una Dirección General de Administración; una Dirección General de Quejas y Orientación; una Dirección General de Comunicación Social; una Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones; y, una Contraloría Interna.

El Secretario Ejecutivo de la C.N.D.H., será designado por el Presidente de la Comisión, debiendo ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años y gozar de buena reputación.

#### D) FACULTADES DEL SECRETARIO EJECUTIVO.

Entre estas facultades están: Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes; elaborar los informes anuales y especiales de labores; proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión las políticas generales que habrá de seguir la Comisión Nacional ante

los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos; el promover y fortalecer las relaciones con dichos organismos; auxiliar a las Visitadurías Generales en el caso de quejas que hayan sido presentadas por personas que radiquen fuera del país; contestar las consultas que formule la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Comisión Nacional, así como a las comunicaciones que se reciban del extranjero; realizar estudios sobre los tratados y convenciones de la materia; y, enriquecer y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional.

Para el despacho de los asuntos que le corresponden, la Secretaría Ejecutiva contará con: una Dirección General; Dos Direcciones de Área; y, el personal técnico, profesional y administrativo que le sea asignado.

La C.N.D.H. contará con tres Visitadurías Generales. El Visitador General, titular de cada una, será nombrado y removido libremente por el Presidente de la Comisión Nacional: quienes deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 30 años, con título de Licenciado en Derecho y por lo menos 3 años de ejercicio profesional, además de reconocida buena fama pública.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones de Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, en primer y segunda instancia, con excepción de las que se refieren a asuntos penitenciarios, de las que conocerá exclusivamente la Tercera Visitaduría General. Esta última supervisará los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social del país sin que medie queja alguna y formulará asimismo, los estudios y propuestas tendientes al mejoramiento del Sistema Penitenciario Nacional.

#### E) FACULTADES DE LOS VISITADORES GENERALES.

Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades: Admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas; iniciar a petición de parte o de oficio quejas e inconformidades; realizar las actividades necesarias para lograr la conciliación y en su caso, la

solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos; y, realizar las investigaciones y estudios necesarios para resolver los casos a su cargo o cualesquiera otros que les hayan sido encomendados por el Presidente de la Comisión Nacional.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales contarán cada una de ellas con: Una Dirección General; tres Direcciones de Area; una Coordinación de Procedimientos Internos; Visitadores adjuntos; las Coordinaciones de Programas Especiales necesarias; y, el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

La Tercera Visitaduría contará con: una Dirección General; una Dirección de Area; una Coordinación de Procedimientos Internos; Visitadores adjuntos; y, el personal profesional, técnico y administrativo necesario.

Tendrán carácter de Visitadores Adjuntos, los miembros del personal profesional que laboran en Visitadurías Generales, encargados de la integración y estudio de los expedientes de queja y su consecuente investigación y determinación, incluidos los peritos que fueren necesarios.

Los directores generales, los directores de área, los coordinadores de Programas Especiales, los coordinadores de Procedimientos Internos, y el director general de Quejas y Orientación serán considerados como Visitadores adjuntos y sus actuaciones tendrán fe pública, entendiéndose por ella la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o acontezcan en presencia de dichos funcionarios.

Los Visitadores adjuntos serán designados por el Presidente de la Comisión a propuesta de los Visitadores generales. Para ser Visitador adjunto se requerirá: Tener título profesional legalmente expedido; ser ciudadano mexicano, y mayor de 21 años de edad y tener la experiencia necesaria a juicio del visitador general.

### 3.2.- PROCEDIMIENTO.

Cualquier persona directamente o por medio de representante, pue -

de denunciar presuntas violaciones a Derechos Humanos. Todas las actuaciones de la Comisión Nacional serán gratuitas y no se requerirá de representante legal o asesoría profesional alguna.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas están facultadas para presentar todo tipo de quejas. Se entenderán como tales las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Si no se acreditara la constitución legal de dichas organizaciones, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quienes las hayan suscrito.

#### A) LA QUEJA.

Deberá formularse por escrito y en casos urgentes verbalmente o por comunicación electrónica, en esta última circunstancia la queja deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, así como en el caso de que el quejoso o suscribiente no se identificara plenamente. También se presentarán oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Si se tratare de personas que no hablen o entiendan correctamente el español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

Cuando los quejosos se encontraren recluidos, podrán presentar su queja a través de cualquier persona y, sus escritos deberán transmitirse a la Comisión Nacional sin demora alguna, por las autoridades encargadas del Centro de Readaptación.

Toda queja deberá contener los datos generales, con la firma o huella digital del interesado; una descripción sencilla de los motivos de queja; la identificación o señalamiento de las autoridades presuntamente responsables y, deberá ser dirigida a la Comisión Nacional, o solicitarse en el cuerpo del escrito la intervención expresa de ese Organismo.

Las quejas anónimas que no sean ratificadas, se remitirán de inmediato al archivo, lo que no impedirá que de manera discrecional, la Comisión Nacional determine investigar de oficio o, la nueva presentación de la queja con los requisitos de identificación debidamente acreditados. No se admitirán quejas notoriamente improcedentes o in-

fundadas, es decir, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión.

Una vez registrada la queja, sin haberse entrado al fondo de la misma, se remitirá al quejoso un acuerdo de recepción emitido por la Dirección General de Orientación y Quejas. Al respecto, el artículo 32 de la Ley de la Comisión establece que la advertencia sobre la no interrupción de plazos y la no afectación en el ejercicio de otros derechos y medios de defensa, se consignará en el acuerdo de admisión de la instancia, mismo que supone la primera determinación de fondo que realiza la Comisión. Tal advertencia, debería consignarse en el oficio de recepción de la queja, pues el universo de personas que acude a la Comisión es más amplio que el de aquellos en los que en efecto es admitida la queja, por lo cual es una información que debería hacerse del conocimiento del mayor número de personas que acuden a la Institución: además de que el tiempo que transcurre entre la recepción de la queja y la posible determinación de incompetencia, impide la emisión del acuerdo de admisión, por lo que puede darse pie a la imposibilidad de presentar otro medio de defensa, o presentar en tiempo las pruebas o promociones en algún procedimiento concomitante al de la Comisión.

Cuando la instancia sea inadmisibles por ser notoriamente improcedente o infundada se rechazará de inmediato, debiendo proporcionarse orientación al reclamante, a fin de que acuda ante la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer el asunto.

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 consideran violatorios o, de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a la libertad, a la vida, así como a la integridad física y psíquica de la persona, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de violaciones de lesa humanidad, esto es, cuando las infracciones atenten en contra de una comunidad o un grupo social en su conjunto.

La Comisión Nacional recibirá y atenderá quejas los 365 días del año en cualquier hora del día y de la noche.

La Comisión Nacional pondrá a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite de las quejas y los orientará sobre su contenido.

La formulación de quejas y denuncias no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados, ni suspenderá o interrumpirá los plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

**CALIFICACION.-** Una vez registrada la queja será turnada de inmediato a las Visitadurías para su estudio y determinación; una vez hecho lo cual, podrá decidirse iniciar la investigación del caso; orientar al quejoso; notificarle una resolución de incompetencia; determinar que la queja es insuficiente y requiere aclaraciones por parte del quejoso; o podrá remitirse: al Poder Judicial Federal; a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos; a las Procuradurías señaladas en el artículo 17 del Reglamento Interno de la C.N.D.H.

**INVESTIGACION.-** Si una vez que han sido estudiadas las constancias que obran en el expediente se presume la existencia de violaciones, se admitirá la instancia comunicándose al quejoso y, de inmediato se procederá a solicitar informes a las autoridades señaladas como responsables o a cualquier otra que pudieran encontrarse relacionadas y pueda aportar información para el esclarecimiento de la queja.

Se solicitará a las 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 con urgencia, dicho plazo podrá ser reducido o, cuando las circunstancias lo ameriten, ampliado.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables, contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y

motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieran, 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.

Para efectos de la investigación, la Comisión podrá efectuar todas las acciones que conforme a derecho juzgue conveniente para el mejor conocimiento del asunto, pudiendo practicar visitas e inspecciones; y, citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos.

Los Visitadores generales, tendrán 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.

Dichas medidas pueden ser dos tipos: de conservación o restitutorias según lo requiera la naturaleza del asunto. Su incorporación se considera como un gran avance dentro de las facultades concedidas a la Comisión, para la prevención de violaciones a los Derechos Humanos o su posible resarcimiento.

Las medidas precautorias o cautelares se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando para tal efecto cualquier medio de comunicación escrita o electrónica. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar, contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo cien del Reglamento de ese Organismo. Las medidas precautorias o cautelares se solicitarán, cuando la naturaleza del caso lo amerite, por un plazo

cierto que no podrá ser superior a treinta días. Durante este lapso la Comisión Nacional deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo.

Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria, negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones, a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

Procederá la acumulación de quejas, en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

La identificación de las autoridades o servidores públicos cuyos actos y omisiones considere el quejoso que hubieren afectado sus derechos fundamentales, se intentará realizar por la Comisión Nacional durante el curso de la investigación de la queja, valiéndose de los medios a su alcance, con aquellos que las autoridades deberán poner a su disposición y con la participación que al quejoso le corresponda.

Si la autoridad requerida remitiera la información incompleta o no la hubiera remitido en tiempo, la C.N.D.H. podrá requerir o emitir recordatorios, hasta por dos ocasiones a la autoridad a la que se corrió traslado de la queja para que rinda el informe o envíe la documentación solicitada. El plazo que deberá correr entre los dos requerimientos será de 15 días contados a partir del acuse de recibo. De ser necesaria nueva información la Comisión podrá requerir nuevos informes y documentos hasta lograr la integración plena del expediente, de la que se desprenda la convicción para su resolución definitiva.

La falta de colaboración de las autoridades a las labores de los funcionarios de la Comisión Nacional, podrá ser motivo de la presentación de una protesta ante su superior jerárquico en su contra, -

independientemente de las responsabilidades administrativas. Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información de la Comisión Nacional en más de dos ocasiones diferentes, el caso será turnado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables. Cuando ocurra la situación descrita, la Comisión Nacional solicitará al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública, con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

La respuesta de la autoridad, se podrá hacer del conocimiento del quejoso en aquellos casos en que exista una contradicción evidente en lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad; en los que la autoridad pida al quejoso se presente para resarcirle la presunta violación, así como en todos los demás, en que a juicio del Visitador general o adjunto se haga necesario que el quejoso conozca el contenido de la respuesta de la autoridad.

Las pruebas que se presenten tanto por los interesados como por las autoridades, o bien, que la Comisión Nacional recabe serán valoradas en su conjunto, 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.

Las conclusiones del expediente que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de las constancias que obran en los expedientes de queja, sea a solicitud del quejoso o de la autoridad. Tampoco estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Sin embargo, los Visitadores Generales, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Nacional, podrán determinar discrecionalmente si se accede a la solicitud respectiva.

El Visitador adjunto tendrá la responsabilidad de integrar debidamente el expediente de queja y, solicitará a las autoridades la información necesaria, así como al quejoso las aclaraciones o precisiones que correspondan: se hará llegar las pruebas conducentes y practicará las indispensables hasta contar con las evidencias adecuadas para resolver la queja. Una vez que se cuente con las evidencias necesarias, propondrá a su superior inmediato la fórmula de conclusión que estime pertinente.

#### PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

Cuando una queja calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos no se refiera a violaciones contra la vida, la integridad física o psíquica, o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, la misma podrá someterse a un procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables, una vez admitida la instancia, a fin de lograr una solución al conflicto.

En este supuesto, se presentará de manera breve y sencilla un escrito a la autoridad involucrada, conteniendo la propuesta de conciliación del caso, previa notificación al quejoso aclarándole en qué consiste en procedimiento y sus ventajas. La autoridad dispondrá de un plazo de quince días naturales para responder también por escrito, a la propuesta recibida y en dar las pruebas correspondientes tendientes a comprobar que en el caso particular no existen violaciones a Derechos Humanos o, para oponer alguna de las causas de incompetencia de la propia Comisión.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento de los responsables, la Comisión Nacional, así lo hará constar y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o agraviados expresen a la Comisión que no se ha cumplido el compromiso contraído por la autoridad en un plazo de noventa días.

#### B) INCONFORMIDADES.

El procedimiento de la Comisión para conocer de las inconformidades presentadas, sigue las reglas generales del procedimiento ordi -

nario. Dichas inconformidades se sustanciarán mediante dos recursos diferentes: el de queja y el de impugnación.

a) La queja procederá, por las omisiones en que hubiera incurrido una Comisión Estatal de Derechos Humanos, durante el tratamiento de una queja considerada presunta violación de Derechos Humanos, siempre y cuando, tal omisión hubiera causado un perjuicio grave que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja; y, por la manifiesta inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja.

El recurso de queja será interpuesto directamente ante la C.N.D.H. suscrito por el quejoso o agraviado en el procedimiento instaurado ante la Comisión Estatal. Para su presentación deberán haber transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante la Comisión Estatal y, dicha Comisión no deberá haber dictado ninguna resolución definitiva o recomendación sobre el mismo.

La queja deberá presentarse por escrito indicando con precisión la omisión o actitud en la que incurre la Comisión Estatal, indicando los agravios generados al quejoso, éste deberá acompañar todas las pruebas documentales con que cuente para fundamentar su dicho.

En éste caso, la calificación podrá determinar la admisión o desechamiento del recurso o un acuerdo de pendiente cuando sea necesaria mayor información por parte del recurrente.

Admitido el recurso, se correrá traslado a la Comisión Estatal para que en un plazo no mayor de diez días hábiles rinda el informe correspondiente y envíe las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Sólo de manera excepcional, para mejor proveer, la C.N.D.H. solicitará el desahogado de pruebas distintas a las ofrecidas por el recurrente y la Comisión Estatal respectiva.

Las resoluciones respecto a los recursos de queja podrán ser: Recomendación o documento de no responsabilidad dirigidos a la Comisión Estatal; y, acuerdo de atracción de la queja, si se considera que el asunto es relevante y el organismo estatal puede retardar mucho en expedir su resolución.

b) La impugnación procederá en los siguientes supuestos : por resoluciones definitivas tomadas por una Comisión Estatal, entendiéndose como tal toda forma de conclusión de un expediente; por el contenido de una recomendación dictada por una Comisión Estatal, cuando a juicio del quejoso, esta no repare debidamente la violación denunciada; y, por el cumplimiento insatisfactorio o deficiente por parte de la autoridad a la que una Comisión Estatal a emitido una recomendación.

Para que proceda la admisión del recurso impugnación, éste deberá ser interpuesto directamente ante la Comisión Estatal correspondiente, suscrito por el quejoso o agraviado en el procedimiento instaurado ante dicho organismo estatal; y, el recurso deberá presentarse dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo o resolución definitiva.

#### C) RESOLUCIONES.

Los expedientes de queja podrán ser concluidos por las siguientes causas ; por incompetencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada; cuando por no tratarse de violaciones a Derechos Humanos se oriente jurídicamente al quejoso; por haberse dictado la recomendación correspondiente, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos del seguimiento de la misma; por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad; por desistimiento del quejoso; por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes; por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Si bien es cierto que las recomendaciones, son consideradas como el producto más depurado del Ombudsman, lo cierto es que lo verdaderamente relevante es atender al aspecto material de la resolución y la eficacia temporal y sustantiva con la que resuelve el problema planteado por el quejoso. Así, podrían existir recomendaciones irrelevantes y orientaciones efectivas, por ejemplo, o recomendaciones superficiales y amigables composiciones contundentes. La idea no ha -

sido en ningún momento que el Ombudsman se convierta en simple acusador de la administración pública, sino en su corrector y, finalmente en apoyo de la comunidad para la resolución de problemas relacionados con los Derechos Humanos.

**INCOMPETENCIA DE ORIGEN.-** Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia de la Comisión Nacional, el Visitador General enviará al quejoso el acuerdo respectivo en el que, se señalará la causa de incompetencia y sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, de suerte tal, que el quejoso tenga absoluta claridad sobre esa determinación.

**ORIENTACION.-** Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, pero exista la posibilidad de orientar jurídicamente al quejoso, el Visitador General correspondiente enviará el respectivo documento de orientación en el que se explica de manera breve y sencilla la naturaleza del problema y sus posibles formas de solución. En estos casos, se señalará el nombre de la dependencia pública que debe atender al quejoso. A dicha dependencia pública se le enviará un oficio en el cual se señale que la Comisión Nacional ha orientado al quejoso y, le pedirá que éste sea recibido para la atención de su problema. El Visitador General solicitará de esa dependencia un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, mismo que se anejará al expediente respectivo.

**DETERMINACION DE REAPERTURA.-** En los casos en que un quejoso solicite expresamente la reapertura de un expediente, que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, el Visitador adjunto analizará el asunto en particular y presentará un acuerdo razonado al Visitador General para reabrirlos o para negar la reapertura del expediente.

**INCOMPETENCIA POSTERIOR.-** Si al concluir la investigación no se acredita violación de Derechos Humanos alguna, se hará del conocimiento del quejoso y, en su caso se le orientará (orientación indirecta).

**RECOMENDACION.-** Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe -

a cargo de la autoridad. En estos casos, no habrá posibilidad de amigable composición ni operará la prueba en contrario. El envío de la recomendación, no impedirá que la Comisión Nacional pueda solicitar la aplicación de las responsabilidades administrativas correspondientes en contra del funcionario respectivo.

Así pues, concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se estructuran 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 ilegales u omisiones irrazonables o injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

Si se reconoce que la falta de imperium, significa que las resoluciones de la Comisión Nacional no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, no puede dejar de considerarse que la respuesta de la opinión pública y el complicado mecanismo bajo el que opera el sistema presidencial en nuestro país, son insuficientes para lograr que la autoridad, cumpla con las recomendaciones formuladas por la C.N.D.H.

Dentro de la estructura de las recomendaciones, es de particular relevancia, la congruencia que exista entre los hechos motivo de queja, las evidencias recabadas que proporcionen convicción sobre la violación y las conclusiones que llevarán a recomendar. La parte medular, la constituyen las observaciones, pues en ellas se comprendía el razonamiento jurídico, la lógica y la experiencia que dan el soporte para integrar la violación a Derechos Humanos. Si una recomendación no cuenta con la evidencia suficiente o las observaciones son imprecisas e incompletas puede darse pauta para una respuesta áspera de la autoridad o autoridades involucradas.

En el caso de recomendaciones superfluas, sin conceder por ello

que existan derechos humanos irrelevantes, se abre paso a la desacreditación del Ombudsman y a su permanencia inestable. Recordemos que el hecho de estar considerado como mandato constitucional, no garantiza ni su perpetuidad ni su alto sitio en el sistema.

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

Una vez que la recomendación haya sido suscrita por el Presidente de la C.N.D.H., ésta se notificará de inmediato a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que ésta tome las medidas necesarias para el cumplimiento de la recomendación. La misma se dará a conocer a la opinión pública varios días después de su notificación. Cuando las acciones solicitadas en la Recomendación no requieran de discreción para su cabal cumplimiento, éstas se podrán dar a conocer de inmediato a los medios de comunicación. En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

Las recomendaciones se publicarán ya sea de manera íntegra o en forma sintética, en la Gaceta de la Comisión Nacional.

SEGUIMIENTO.- Una vez expedida la recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consiste en dar seguimiento y verificar que ella se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento.

La Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones, al realizar esta función, reportará el estado de dichos documentos de acuerdo con las siguientes hipótesis: recomendaciones no aceptadas; recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total; reco -

mendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial; recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento; recomendaciones aceptadas con cumplimiento insatisfactorio; recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento; recomendaciones en tiempo de ser contestadas; y, recomendaciones aceptadas cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

**NO RESPONSABILIDAD.**- En caso de que no se comprueben las violaciones de Derechos Humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

Los Documentos de no responsabilidad serán notificados a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos a los que vayan dirigidos. Estos documentos serán publicados íntegramente en la Gaceta de la Comisión Nacional.

Los Documentos de no responsabilidad que expide la Comisión Nacional se refieren a casos concretos cuyo origen es una situación específica. En consecuencia, dichos Documentos no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

A pesar de lo anterior, es imprescindible tomar en cuenta la idiosincrasia y morfología del poder, en lo que implica que la Comisión Nacional afirme públicamente que la autoridad no ha incurrido en responsabilidad, conociendo el poderío de recursos con que cuentan las autoridades y las numerosas vías para disimular sus conductas, empezando por los tiempos para remitir la información. Por otra parte, es de considerarse que, la cultura de los Derechos Humanos es reciente y, en un país en donde predomina la pobreza extrema ciertamente el número de violaciones no denunciadas es aún enorme, como para premiar casos aislados en los que además puede existir al menos una posibilidad de engaño por parte de la autoridad. Posiblemente lo trascendente al emitir un documento de no responsabilidad, es la plena certeza de las evidencias con que se cuente y la relevancia del asunto, en el que además se demuestre la mala fe por parte de los quejosos.

### 3.3.- DE LAS RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PUBLICOS.

Otra innovación fundamental de la Ley de la C.N.D.H. es el conjunto de obligaciones que tienen, así como las responsabilidades en que pueden incurrir las autoridades y servidores públicos en su actuación u omisión respecto de la Comisión Nacional. ( título IV, capítulo I y II de la Ley ).

Esto es de gran importancia, ya que las resoluciones de la C.N.D.H., sea en forma de recomendación, de acuerdo de no responsabilidad o de resolución sobre cualquiera de los recursos de inconformidad, requieren de la información oportuna que rindan esas autoridades o servidores públicos. Para la C.N.D.H. constituye un derecho solicitarla, para las autoridades y servidores públicos una obligación proporcionarla y en los términos que la propia Ley señala. Su incumplimiento tipifica un acto antijurídico, que es la condición principal de una sanción.

Las obligaciones de las autoridades y servidores públicos respecto de la Comisión Nacional son de dos tipos :

- a) de información
- b) de colaboración

Ambas se dirigen a los tres niveles de autoridad : federal, local y municipal, sin que exista excepción alguna sobre la naturaleza o tipo de autoridad o servidor público que deba cumplir estas obligaciones. Esto significa que la competencia de la C.N.D.H. para exigir las es ilimitada y que abarca a autoridades administrativas, políticas, legislativas y judiciales.

#### A) SANCIONES DE LA LEY DE LA C.N.D.H.

Los medios coercitivos que establece la Ley para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la misma estipula son de tres tipos :

- 1) Responsabilidad penal y administrativa en que incurran las autoridades o servidores públicos obligados por actos u omisiones du-

rante el trámite de una queja o con motivo de ella; si estas actitudes llegasen a configurar un delito, la C.N.D.H. podrá denunciarlo.

- 2) Sanciones administrativas por actos u omisiones, específicamente durante la investigación; y
- 3) Amonestación pública o privada por conducto del titular de la dependencia de que se trate.

Los particulares que también incurran en delitos o faltas durante los procedimientos de la C.N.D.H. serán denunciados por ésta ante las autoridades competentes.

Finalmente, una medida que no es de naturaleza coercitiva, pero que sí tiene un impacto político y social muy importante, es el informe especial que la C.N.D.H. puede rendir, previsto en el artículo 71 de la Ley :

" Cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado " (10).

---

(10) Luis Díaz Muller " Manual de Derechos Humanos ", C.N.D.H., 1992, 2a. Edición, pág. 185.

CAPITULO CUARTO

EL OMBUDSMAN Y LA RESPONSABILIDAD

DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

EN MEXICO

#### 4.1.- LA TUTELA JURIDICA Y PROCESAL DE LOS GOBERNADOS FRENTE A LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.

La controversia sobre la tutela de los gobernados frente a los organismos públicos descentralizados es un tema de actualidad que se agudiza ante una administración pública cada día más grande y absorbente, que realiza una labor intervencionista cada vez más marcada.

Cuando nos referimos a este tipo de organismos públicos descentralizados, estamos incluyendo a las empresas públicas y a los fideicomisos de carácter público, ya que todas estas empresas participan en la producción y distribución de bienes y servicios, por lo que suelen lesionar los intereses colectivos.

Toda vez que estos organismos públicos descentralizados tienen personalidad y patrimonio propios, además de que ejercen facultades públicas que les han sido delegadas por los órganos centrales del poder, y es en el ejercicio de estas facultades que resulta común que los medios de protección de los intereses de los gobernados, resulten insuficientes, para la obtención de una reparación rápida y eficaz de las violaciones cometidas por dichos organismos en contra de los gobernados, tratándose de la restricción de un derecho o un interés jurídico.

Es innegable que el intervencionismo ejercido por el estado moderno a través de la administración pública, si bien por una parte beneficia a ciertos status sociales, en especial a los que se encuentran en situaciones marginadas, es cierto también que suele afectarlos al restringir su esfera de libertad al encontrar sujetas sus actividades a concesiones, licencias, permisos y autorizaciones administrativas.

El jurista español Jesús González Pérez, señala una paradoja

" La libertad en sentido social resulta mucho más restringida en un régimen democrático que en uno autoritario, toda vez que en el régimen autoritario la administración se encuentra menos desarrollada -

da. " (11)

Los instrumentos de protección de los gobernados frente a los organismos públicos descentralizados, se encuentran estrechamente relacionados con los tribunales encargados de la justicia administrativa, ya que dichos tribunales son parte de la administración pública; por lo que respecta a algunas empresas públicas estas se encuentran relacionadas con los medios de defensa de los consumidores, debido a que dichas empresas públicas son prestadoras de bienes y servicios.

#### 4.2.- LA TUTELA PROCESAL DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS GRUPOS SOCIALES Y ORGANISMOS AUTONOMOS.

La defensa de los derechos humanos se había concentrado en la tutela frente a las autoridades públicas, pero existe más tendencia a que dichos derechos también deben ser protegidos respecto de grupos sociales que afectan tanto o más que las propias autoridades administrativas.

Es por ello que las necesidades sociales y económicas modernas hacen necesaria la creación de nuevos instrumentos de protección tendientes a más rápida y eficaz defensa de los intereses de los ciudadanos.

Ejemplo de esto es la creación en México de la PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR en 1975, figura creada con la línea de la institución del ombudsman tendiente a proteger los derechos de los consumidores ante los abusos de los comerciantes y prestadores de servicios.

Es innegable que las instituciones de carácter y lineamiento ombudsman en la actualidad no solo protegen a los gobernados de violaciones cometidas por la administración pública sino que además los protege respecto de grupos de presión (sociales, económicos, profesionales, culturales, etc.).

Dentro de estos instrumentos podemos señalar el juicio de amparo ya que es un instrumento procesal sencillo breve que tiene como fina-

---

(11) Cfr. González Pérez, Jesús "Arbitrariedad Administrativa" en Anuario Jurídico I, México, 1974, pág. 159.

lidad proteger los derechos humanos que se encuentran consagrados dentro de nuestra Constitución.

Tomando en consideración el crecimiento acelerado de la sociedad en los últimos 50 años además de los individuos humanos y el estado, en opinión de Fix Zamudio hay una tercera categoría de sujetos, con o sin personalidad jurídica que son los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas incluso internacionales que casi siempre cuentan con un poderío económico que no en pocas ocasiones su fuerza se opone a la del estado.

Es por esto que dichos organismos colectivos, sumados a la tecnología y al progreso amenazan a los derechos esenciales del ciudadano común.

Sin embargo el juicio de amparo de acuerdo con nuestra legislación y nuestra jurisprudencia solo procede contra actos de autoridad en sentido tradicional, por lo tanto rechaza la posibilidad de que se pueda interponer el amparo contra actos de particulares, incluyendo a los ya mencionados grupos sociales de presión.

Por ejemplo : A lo más que ha llegado a aceptarse es la posibilidad de impugnar las decisiones del I.M.S.S. y del INFONAVIT pero solo en cuanto a la determinación de aportaciones y de las cuotas de quienes deben cubrir las ya que dichos organismos actúan como ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS, pero por lo que respecta a sus determinaciones relativas a la prestación de seguridad social, no pueden impugnarse a través del amparo, puesto que en ese aspecto no se consideran autoridades. Por tal virtud dichas resoluciones tendrán que reclamarse a través de los tribunales de trabajo.

Es por esta necesidad real de que los grupos de presión puedan afectar los derechos de los sectores de la población con menores recursos, que el estado moderno interviene activamente en la producción y distribución de bienes y servicios inclusive a través de la tipificación penal de conductas ilícitas.

#### 4.3.- CLASIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS PROCESALES.

Conforme al Maestro Gómez Lara, coincido en que los instrumentos

de carácter procesal debén clasificarse en dos categorías :

**Medios Indirectos**  
**Instrumentos Específicos**

**Medios Indirectos** : Constituidos por aquellos que en defecto o como complemento de instrumentos específicos se utilizan para la defensa de los derechos humanos, y estan integrados por el proceso ordinario en todas sus ramas, muy particularmente el enjuiciamiento penal. toda vez que los derechos procesales del acusado se encuentran consagrados en la Constitución, con la misma tendencia podemos señalar las garantías constitucionales del proceso, las de carácter judicial, las procesales en sentido estricto y la justicia administrativa.

De acuerdo con la necesidad de que la defensa de los derechos humanos, se concretize en la reparación y más aún en la prevención de las violaciones realizadas por las autoridades y los grupos sociales, se están perfeccionando los INSTRUMENTOS ESPECIFICOS para que den como resultado un procedimiento rápido breve y eficaz, entre estos instrumentos podemos mencionar :

a) El recurso o proceso de habeas corpus el cual tuvo su origen en el derecho angloamericano y que esta teniendo un alcance importante al menos en las legislaciones de occidente como instrumento tutelar de la libertad física.

b) El recurso, acción o juicio de amparo, del cual somos orgullosamente el país de origen y que lentamente ha sido adoptado en varios países latinoamericanos para protección de todos los derechos del hombre consagrados constitucionalmente, con excepción de la libertad física que esta protegida por el HABEAS CORPUS.

**4.4.- MEDIOS INDIRECTOS : GARANTIAS CONSTITUCIONALES, PROCESO ORDINARIO, JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

**MEDIOS INDIRECTOS.**

**a).- GARANTIAS CONSTITUCIONALES DEL PROCESO**

Para comenzar a hablar de garantías constitucionales, podemos de -

cir que son uno de los más importantes aspectos de tutela procesal de los derechos humanos las cuales descansan en las garantías judiciales las que tienen su origen en las normas de carácter constitucional, que a su vez deben considerarse en definitiva como medios indirectos, pero no por ser medios indirectos carecen de importancia ya que las garantías judiciales, su objetivo es realizar un aparato judicial autónomo el cual implica la imposición de resoluciones propias y la posibilidad de que puedan estas resoluciones ser atacadas por todas las autoridades.

Cabe señalar que en nuestro país las garantías procesales son parte esencial de nuestro sistema judicial, ya que sin este aspecto tan especial dentro de un proceso, definitivamente estaríamos frente a un sistema judicial arbitrario e inquisitivo, por lo cual y reiterando los medios indirectos son de vital importancia, y para ser más específico se podría mencionar de que sería para el particular si la justicia no fuera gratuita, que no existiera el principio de legalidad, una defensa adecuada, igualdad entre las partes así como un tribunal imparcial entre ellas. Definitivamente todo esto es muy bonito, y existe en teoría, y es por esto que he escogido este tema, porque aunque efectivamente creo en nuestro sistema judicial, considero que existen grandes errores en el mismo y por lo tanto considero, que no siempre los tribunales son imparciales, no siempre existe igualdad entre las partes, no siempre prevalece el principio de legalidad, no siempre existe la defensa adecuada, y lo más triste no siempre la justicia es gratuita.

#### 4.5.- INSTRUMENTOS ESPECIFICOS

##### a).- HABEAS CORPUS

##### a.1.- Que es el Habeas Corpus?

El habeas corpus es un instrumento procesal de origen anglosajón cuya finalidad estriba en la protección de la libertad personal de los individuos, institución que ha tenido un gran desarrollo en muchos otros países, como en México mismo.

Originalmente, el habeas corpus inglés procedía frente a detencio-

nes por parte de autoridades no jurisdiccionales, inclusive la corona, sin orden ni autorización alguna, en cuyo caso el juez ante el cual se presentaba disponia la presentación física del detenido arbitrariamente el cual quedaba a su disposición, exceptuándose de este derechos cuando la detención se hubiera llevado a cabo por delitos graves, la alta traición y la detención por deudas de carácter civil. Posteriormente se amplió en contra de ordenes de aprehensión dadas por jueces incompetentes, inclusive en Estados Unidos ha llegado a convertirse en un verdadero recurso penal de naturaleza federal.

Se sabe que esta figura surgio en Inglaterra durante la edad media, aunque no se puede determinar el momento preciso ni sus caracteres en aquel entonces, por eso se dice que tuvo un origen consuetudinario, aunque más precisamente jurisprudencial, dadas las peculiares fuentes del derecho inglés. El primer gran documento legislativo que vino a regular la vida de esta institución inglesa fue el habeas corpus de 1640, perfeccionandose y consolidandose en otra ley de 1679, complementandose con el bill of rights de 1689.

El habeas corpus fué recogido por todas las colonias británicas y especialmente Estados Unidos, en donde ha tenido un desarrollo singular y por donde principalmente ha influido al derecho mexicano. En efecto, la jurisprudencia permitió que a través del recurso federal de habeas corpus se impugnaran sentencias penales de tribunales locales incompetentes; A partir de 1873 se permitió impugnar mediante el mismo los errores sustantivos de las sentencias (integración de los jurados, aspectos probatorios, falta de asistencia legal, parcialidad, etc.) y desde 1879, resoluciones fundadas en leyes inconstitucionales; Ello ha ocasionado que en los últimos años se haya manifestado un sector importante de la doctrina e incluso la Suprema Corte, en el sentido de limitar esta centralización por parte de los tribunales federales.

a.2.- El habeas corpus, como instrumento protector de la libertad personal, independiente de los países de tradición jurídica anglosajona, ha sido adoptado por algunas naciones europeas e iberoamericanas, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Domi-

nicana, Uruguay y Venezuela.

a.3.- El habeas corpus en México.

En nuestro medio, desde las cortes de Cádiz, y posteriormente en los constituyentes de 1821, 1824, se planteó la necesidad de crear un instrumento procesal protector de la libertad personal similar al habeas corpus, e inclusive adoptar el habeas corpus; Esto fue logrado por Don Manuel Crecencio Rejón en Yucatán 1840, al incorporar dicha institución al juicio de amparo. Pero no fué sino hasta 1847 cuando el juicio de amparo se erige a nivel federal a través del acta consitutiva y de reformas, la cual se elaboró con base en el proyecto contenido en el célebre voto particular de Don Mariano Otero, en esa benemérita institución procesal mexicana, el habeas corpus, entre otros aspectos.

En la actualidad las funciones del habeas corpus se contemplan en el procedimiento especial regulado por los artículo 17 y 18 de la ley de amparo en vigor, pués en ellos se reglamenta la posibilidad de que tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, de portación o destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de nuestra carta magna, el juez dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado y si no lo logra consignará los hechos al ministerio público, después de resolver la suspensión definitiva, por ello el distinguido jurista Fix Zamudio a calificado correctamente a este procedimiento especial de amparo como AMPARO HABEAS CORPUS.

b).- JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es el mecanismo más eficaz encargado de tutelar los derechos consagrados en nuestra Constitución sin embargo no significa que carezca de defectos.

" Toda persona física o moral, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado, puede reclamar ante la justicia federal cualquier disposición de autoridad, que con quebrantamiento de una norma de derecho, le cause agravio directo, no susceptible de reparación por re-

curso o medio de defensa ordinario. " (12)

La disposición objetada puede ser, a su vez una norma de derecho objetivo, una sentencia o un acto administrativo.

Siendo el amparo un instrumento procesal muy complejo, que prácticamente sirve como medio protector de todo el sistema jurídico mexicano Gómez Lara lo clasifica para fines de estudio en tres sectores :

1.- El amparo directo, el cual es aplicable en contra de sentencias definitivas de los tribunales judiciales, administrativas y del trabajo.

2.- El amparo indirecto, que se da en contra de actos de cualquier autoridad, comprendiendo la impugnación tanto de los actos ilegales, como aquellos que violen directamente las normas constitucionales entre ellas obviamente las que tutelan los derechos fundamentales del hombre.

3.- El amparo indirecto, que se da contra leyes que se traducen en el control de la constitucionalidad de los ordenamientos legislativos. " (13)

En el estado social de derecho, las leyes pueden limitar y restringir la libertad del hombre, pero claro que una cosa es limitar o restringir, y otra muy distinta aniquilar y lo que nunca podrá hacer el derechos es aniquilar la libertad del hombre.

" El juicio de Amparo es guardián del Derecho y de la Constitución. La finalidad del juicio es precisamente esa : hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado. " (14)

Todo régimen estatal debe respetar la dignidad humana, la que existe solo en aquellos casos en que se es libre.

(12) Luis Díaz Muller " Manual de Derechos Humanos ", C.N.D.H., 1992, 2a. Edición, pág. 56.

(13) Héctor Fix-Zamudio " Protección Jurídica de los Derechos Humanos " Colección Manuales C.N.D.H., México, 1991-5, pág. 31.

(14) " Suprema Corte de Justicia de la Nación " Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, 1988, pág. 3.

El juicio de amparo tiene como finalidad la de defender al gobernado frente a las arbitrariedades cometidas por el gobernante.

#### 4.6.- OTROS MEDIOS DE PROTECCION.

Otro medio de protección es el tribunal fiscal de la federación, que es un tribunal administrativo que se encarga de la impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades tributarias y administrativas de la federación.

Dicho tribunal podrá conocer de juicios contra resoluciones definitivas que a continuación se enuncian :

" Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación :

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea

diversa de la que se fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios Militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios Militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX. Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros;

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente;

XI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado " (15).

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional especializado en impartir justicia

---

(15) Leyes y Códigos de México, " LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION " artículo 23, Editorial Porrúa, México 1995, pág. 234.

administrativa en forma rápida, ágil, eficaz y gratuita, al alcance de todos los ciudadanos, para el efecto de que éstos puedan reclamar los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que consideren ilegales o arbitrarios.

Este Tribunal conoce de todos aquellos actos, omisiones o resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en los que se alegue incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la Ley y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

De acuerdo con el artículo 21 este Tribunal tiene competencia para conocer de los siguientes asuntos :

" Las Salas del Tribunal son competentes para conocer :

I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII. Las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente;

VIII. De los demás que señale esta ley ". (16).

Otro medio de protección esta constituido por la procuraduría federal del consumidor creada en el año de 1976, que es un organismo descentralizado con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen como objetivos defender los derechos y el patrimonio de los consumidores, como ejemplo de esto, se mantiene alerta a efecto de evitar mediante las acciones que corresponden, el ocultamiento, condicionamiento de productos básicos, que lesionan los intereses de las clases más necesitadas.

Las necesidades sociales, culturales y económicas han creado nuevas demandas y hacen imprescindible la creación de nuevos instrumentos de control jurídico ante la absorbente actividad administrativa, para lograr una más rápida, eficaz y menos formal, protección de los derechos del hombre.

---

(16) Leyes y Códigos de México, " LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ", artículo 21, Editorial Porrúa, México 1994, pág. 817.

## 4.7.- LAS REFORMAS DE 1982 AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

El 31 de Diciembre de 1982 fué publicada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciendo mención detallada de los sujetos, sus obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas dentro del servicio público.

Por primera vez se usa el término "Servidores Públicos" según el artículo 108 Constitucional, y se define como :

" Se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal, y del Distrito Federal y en general, cualquier persona que desempeña un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, y en el Distrito Federal " (17).

Respecto a los Funcionarios Estatales además de los Gobernadores y Diputados, quedan sujetos a responsabilidad los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales por violaciones a la Constitución, a las Leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Sólo procede según el artículo 110 Constitucional, el Juicio Político contra :

- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Secretarios de Estado
- Jefes de Departamentos Administrativos
- Jefe del Departamento del Distrito Federal
- Procurador General de la República
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
- Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal

---

(17) " CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS " artículo 108, Párrafo I, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 91.

- Directores Generales o sus Equivalentes de los Organismos Descen -  
tralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Socie -  
dades o Asociaciones Asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.

" Por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los inte -  
reses públicos o de su buen despacho " (18).

Así, el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de  
los Servidores Públicos de 1982, establece :

" Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales  
y de su buen despacho :

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo,  
federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías indivi -  
duales y sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales  
cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios  
Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastor -  
no en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fra -  
cción anterior; y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas  
y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Dis -  
trito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los  
recursos económicos federales y del Distrito Federal " (19).

---

(18) " CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS " artí -  
culo 109; Inciso 1, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 92

(19) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS  
artículo 7, Editorial PAC, México 1993, pág. 5 y 6.

Es improcedente el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

Son materia de responsabilidad todos los actos que contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, precisando la Ley Reglamentaria qué actos en concreto vulneran tales principios.

Se eleva a rango Constitucional el enriquecimiento ilícito o inaplicable, siendo éste todo aumento substancial en el patrimonio de los servidores públicos, cuya procedencia no pudieren justificar.

Respecto a los bienes que no tengan una procedencia lícita serán objeto de decomiso.

Son sujetos de Fuero Constitucional por lo que se refiere a los delitos del orden común que cometieren durante el tiempo que desempeñen sus cargos, según el artículo 111 Constitucional :

- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Secretarios de Estado
- Jefes de Departamento Administrativo
- Jefe del Departamento del Distrito Federal
- Procurador General de la República
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

Se eliminan las denuncias anónimas o apócrifas entendida ésta como la acción popular, y se introduce así la denuncia individualizada de cualquier ciudadano.

En los casos que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños de naturaleza patrimonial, la Ley determinará la pena graduándola en proporción al lucro obtenido, estableciéndose que las sanciones económicas no pueden nunca exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

#### 4.8.- LAS FUNCIONES DEL OMBUDSMAN Y SU RELACION CON LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Ombudsman enfrenta un problema en el marco jurídico latinoamericano, que consiste en determinar si sus funciones pueden influir para fincar responsabilidad a los empleados y funcionarios públicos, ya que resulta de muy difícil aplicación en nuestra realidad jurídica.

La función fundamental de esta institución es la de recibir quejas del ciudadano ante actos u omisiones cometidos por la cada vez más grande administración pública, buscando con ello coadyubar a una solución rápida y de no ser posible está, realizar una investigación que pueda concluir con una recomendación de carácter no obligatorio; si de dicha investigación se desprende que el acto u omisión, son perjudiciales a los derechos del gobernado.

Sin embargo dicha recomendación como ya dije no tiene carácter obligatorio y mucho menos carácter sancionador, por lo que el resultado de dichas investigaciones solo pueden servir de apoyo, en su caso para fincar esa responsabilidad, haciendola valer en la institución encargada de exigir la responsabilidad a dichos empleados o servidores públicos y que es regulada por la LEY DE RESPONSABILIDADES PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS aplicable para el ámbito Federal y el Distrito Federal.

##### A) SUJETOS A QUIENES SE LES APLICA LA LEY.

Quedan incluidos prácticamente todos los funcionarios y empleados ( servidores públicos ) que forman la estructura de organización de los órganos centrales federales y de los del Distrito Federal, al igual que todos los funcionarios y empleados que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, excepto las personas que presten sus servicios en las empresas de participación estatal minoritaria, siempre y cuando no manejen o apliquen recursos económicos federales.

Así también, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

cos omiten a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo en su artículo 2o. que dice :

" Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales " (20).

Esta disposición remite al artículo 108 Constitucional, aun cuando el artículo 51 segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece :

" Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión " (21), supone que quedan incluidos.

Son sujetos además los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, por lo que se refiere a los actos u omisiones en que incurran por violación a la Constitución y a las Leyes Federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por último, aquellas personas que de una u otra forma manejen o apliquen recursos económicos federales.

Así, podemos clasificar a los Servidores Públicos en :

**SERVIDORES PUBLICOS CON FUERO CONSTITUCIONAL.** - Correspondían antes a los llamados altos funcionarios de la Federación y que se mencionan el artículo 111 Constitucional y contra tales servidores públicos, sólo se puede proceder penalmente previa Declaratoria de Proce-  
dencia que haga la Cámara de Diputados, conforme al procedimiento previsto en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabili-

- (20) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS artículo 2o., Editorial Porrúa, México 1993, pág. 2.
- (21) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS artículo 51 párrafo 2o., Editorial Porrúa, México 1993, pág. 31.

dades de los Servidores Públicos, que corresponde al capítulo tercero; aquí, la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia declara que ha lugar en contra del servidor público, quedará por ese simple hecho, separado de su cargo y sujeto desde luego a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios competentes.

**SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A JUICIO POLITICO.-** Mencionados en el artículo 110 Constitucional primer párrafo.

**SERVIDORES PUBLICOS ORDINARIOS.-** Dentro de esta categoría quedan comprendidos todos los demás servidores públicos no mencionados en los incisos anteriores, a quienes por lo que hace a su responsabilidad administrativa, civil o penal, se siguen los procedimientos ordinarios previstos en la propia Ley y en las Leyes especiales (título tercero de la Ley ).

Cabe mencionar que por virtud de las obligaciones a que quedan sujetos los servidores públicos ordinarios, según el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en razón del procedimiento para aplicar las sanciones en que pueden incurrir por contravenir tales obligaciones, muchas disposiciones de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional y de la propia Ley Federal del Trabajo, han quedado derogadas.

#### **B) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Está prevista en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 46 se señala que :

" Incurrir en responsabilidad Administrativa los Servidores Públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley " (22).

Cabe señalar que son servidores públicos los mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y en general todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

---

(22) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS artículo 46, Editorial PAC, México 1993, pág. 25.

El artículo 47 de la Ley de Responsabilidades en forma por más general, señala como obligaciones de los servidores públicos salvar la legalidad, actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, y en las diferentes fracciones de dicha disposición legal, de manera enunciativa, se señalan cuáles son los actos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por contravención a esas obligaciones. En síntesis las diversas fracciones se refieren a que el Servidor Público debe actuar con máxima diligencia en el servicio; ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado; observar buena conducta en su empleo tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste; observar en sus relaciones jerárquicas las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad; observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos; informar de inmediato por escrito al titular de la Dependencia o entidad en la que presta sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho artículo; abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos ó 30 discontinuos; abstenerse de desempeñar algún otro cargo que la Ley le prohíba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado o impedido por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión, excusarse de intervenir en cualquier asunto de su competencia en los que tenga interés personal o familiar; abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de aceptar, solicitar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos u otros favores; desempeñar su empleo sin pretender beneficios adicionales a la contraprestación legítima a que tuviere derecho por el desempeño de su cargo; presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial y, en general, abstenerse de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 son : el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Cabe hacer mención expresa, que el artículo 56 precisa las autoridades competentes, en la esfera administrativa, para conocer y aplicar dichas sanciones.

El artículo 49 de la Ley de Responsabilidades prevé que en cada dependencia, organismo descentralizado y empresa de participación estatal mayoritaria exista una unidad de Contraloría para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación tendrá una unidad de Contraloría. Los Contralores internos de cada dependencia o entidad, serán designados por el titular de la misma y por lo que se refiere al Contralor de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, su designación se hará directamente por el Presidente de la República.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Cámaras de Senadores y Diputados, establecerán los órganos y sistemas para investigar y determinar la responsabilidad de los servidores públicos que laboren en dichos órganos.

La destitución de un servidor público debe promoverse por el superior jerárquico ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según el artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, si se trata de servidores públicos que rigen su relación laboral por el apartado B del artículo 123 Constitucional.

Si se trata de servidores públicos que se rige su relación laboral por el apartado A del artículo 123 Constitucional, se demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por lo que hace a la sanción de inhabilitación temporal para desempeñar un nuevo cargo, el artículo 56 fracción V de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que será decidido por resolución judicial o jurisdiccional que corresponda según las leyes aplicables. De acuerdo con las leyes aplicables, compete al Juez Penal sea Federal o del Distrito Federal, decidir sobre el particular siguiendo el procedimiento previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales o del Distrito Federal, según sea el caso.

El procedimiento para la imposición de las sanciones, básicamente es el siguiente : presentada la denuncia o queja ante la unidad de Contraloría Interna de la dependencia o entidad, según sea el caso, ésta determinará si existe o no responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones atribuidas a un servidor público; en consecuencia, dependiendo la gravedad de la sanción, impondrá las sanciones previstas en el artículo 53 que va de simple apercibimiento privado o público hasta suspensión temporal, cuya sanción deberá ser impuesta únicamente por el titular de la Dependencia. El titular de la dependencia, tiene obligación de enviar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aquellas denuncias cuyas infracciones sean graves o por la naturaleza de los hechos, sean de la competencia de la Secretaría. Para la imposición de las sanciones, se otorgará al presunto responsable el derecho de audiencia, conforme al procedimiento del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y si al final de dicho procedimiento administrativo que le impusiere una sanción, el servidor público afectado tiene el derecho de interponer el Recurso de Revocación ante el propio titular de la Dependencia que impuso la sanción y si se confirma la resolución, el afectado tiene el derecho todavía de impugnarlo en la fase contenciosa-administrativa mediante juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### C) RESPONSABILIDAD POLITICA.

Al hablar de la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos es remitirnos a lo que se entiende por el Juicio Político, y podemos decir que recibe este nombre porque juzga a aquellos servidores públicos que están colocados en la más alta jerarquía de los

órganos estatales, y que por su misma posición están en posibilidades de decidir con sus actos las situaciones más trascendentales e importantes de la vida nacional. Se refiere a la aptitud para continuar o no desempeñando el puesto público, que por razón del cargo y de la importancia de la función pública debe ser juzgado a conciencia por un órgano jurisdiccional especial.

Según el artículo 9o. de la Ley de Responsabilidades, el Juicio Político sólo procede durante el tiempo en que el servidor público está en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, y dentro de un año después de concluidas sus funciones.

Entendemos que el Juicio Político, que tiene como sanción la destitución e inhabilitación del servidor público, procede en los casos de manejo indebido de fondos y recursos federales, sólo cuando este manejo indebido se deba a incompetencia, y no en los casos de disposición u obtención indebida, pues en esos supuestos, la acción que procede es la penal y no la política, lo que se confirma atento a lo dispuesto por el artículo 7o. de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### D) RESPONSABILIDAD PENAL.

En el título Décimo que comprende los artículos 212 al 224 del Código Penal vigente, se previene la relación de los " Delitos cometidos por Servidores Públicos "; entre ellos podemos tipificar las figuras delictivas de : Ejercicio indebido de Servicio Público, Abuso de Autoridad, Coalición de Servidores Públicos, Uso indebido de atribuciones y facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funciones, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Enriquecimiento ilícito.

Podemos decir que este título es nuevo desde 1982, el Código Penal anterior a este año en el título Décimo señalaba los delitos cometidos por Funcionarios Públicos y enumeraba en los capítulos subsiguientes los delitos de Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, Abuso de Autoridad, Coalición de funcionarios, Cohecho, Peculado y Concusión.

Entre las novedades de esta reforma en cuanto al Código Penal es , que principalmente se ha cambiado el concepto de " Funcionarios Pú - blicos ", por el de " Servidores Públicos ".

Otra reforma importantísima fue el hecho de que se eleva a nivel Constitucional el delito de Enriquecimiento ilícito, cosa que ante - riormente no sucedía, ya que ni siquiera se encontraba tipificado como delito en el Código Penal antes de la Reforma de 1982 y esto principalmente se debió a que dentro del concepto general de Cohecho y exacciones ilegales se integra el del Enriquecimiento ilícito, ya que el orden jurídico debe evitar, como una corruptela de la Adminis - tración Pública, el enriquecimiento obtenido a expensas del ejercicio espurio de la función que el agente desempeña. El Derecho Penal, consecuentemente con esta necesidad crea figuras tendentes a evitar - lo. Las más importantes de ellas son las de Cohecho conocido común - mente como soborno, y las exacciones ilegales.

Se castiga a los funcionarios públicos que recibieron cualquier especie de dádivas para hacer o dejar de hacer algo relativo a sus funciones y a quien le diere u ofreciere ( Cohecho ), como asimismo al funcionario que se hiciera entregar una contribución, dinero, dá - diva, cobrarse mayores que los que le corresponden y al que las uti - lizare en provecho propio o de tercero.

#### E) RESPONSABILIDAD CIVIL

Esta responsabilidad deriva de actos u omisiones de los servido - res públicos en el ejercicio de funciones públicas, que pueden tra - ducirse o tener como resultado daños y perjuicios de carácter patri - monial o moral a los particulares, su regulación se encuentra en for - ma exclusiva y sin reserva alguna en la legislación civil, especifi - camente en el capítulo V que dice de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos y se encuentran enunciadas del artículo 1910 al 1917.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1928 del Código Civil que textualmente dice :

" El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado. " (23).

Así pues la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no proceden con la diligencia, cuidado, honestidad y eficiencia debidos.

Y como ya se dijo, una responsabilidad subsidiaria del Estado frente a los particulares.

---

(23) Leyes y Códigos de México " CODIGO CIVIL " artículo 1928, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 345 y 346.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre e indispensables para su existencia, dentro de la estructura jurídica del Estado quien tiene el deber de reconocerlos, respetarlos y defenderlos.

SEGUNDA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos y cuyo objetivo es instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garantizan la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos.

TERCERA.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene competencia en todo el territorio Nacional para conocer quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos. Dicha comisión sigue un procedimiento de investigación que concluye en una recomendación, cuando se trata de una verdadera violación a los Derechos Humanos, en un documento de no responsabilidad, cuando no se acrediten o no existan los elementos necesarios para demostrar la existencia de violación a los Derechos Humanos.

CUARTA.- Una vez analizada la institución del Ombudsman, considero prudente el recomendar algunas propuestas para mejorar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos :

- Que sea el Poder Legislativo el encargado del nombramiento del titular de la C.N.D.H., sin la intervención del Poder Ejecutivo.

- Que el presupuesto de la C.N.D.H. salga del Poder Legislativo.
- Adicionar a los requisitos establecidos en el artículo 9o. de la Ley de la C.N.D.H., que el Presidente de este organismo tenga título de Licenciado en Derecho.
- Eliminar aún más el burocratismo de su actuación.
- Tener un control más eficaz sobre los abogados de nuevo ingreso que pretendan entrar a la C.N.D.H., con la finalidad de aceptar solo a aquellos que muestren verdadera vocación para la defensa de los Derechos Humanos.
- Capacitar al personal que ingrese a la C.N.D.H. a fin de enfatizar en la dificultad para poder ejercer la función encomendada y de tomar dicha causa como propia.

QUINTA.- El establecimiento de un organismo de Estado, encargado de velar por el respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución, no es suficiente garantía para que dichas violaciones no se sigan cometiendo, por lo tanto se hace necesaria la formación de un frente común integrado por la sociedad.

SEXTA.- Ya que es innegable la existencia de tales atropellos a las garantías de los ciudadanos, toda vez que de no existir tales no se justificaría de ninguna manera la creación en 1990 de la Comisión Nacional y en 1993 al observar la acumulación de trabajo en dicha institución solamente de violaciones cometidas en el Distrito Federal, se hizo indispensable la creación de una comisión en particular para atender solamente a las violaciones cometidas dentro del Distrito Federal.

SEPTIMA.- Pero independientemente de estas propuestas considero pertinente insistir en el establecimiento de sanciones ejemplares a funcionarios cuando se les comprueba que efectivamente son responsables de alguna acción u omisión que ha perjudicado los derechos de un ciudadano, tratase de cualquier nivel de servidor público.

## B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, 1993.

Aguilar Cuevas, Magdalena, El Defensor del Ciudadano, ( Ombudsman ), UNAM - C.N.D.H., 1991.

Aguilar Cuevas, Magdalena, Manual de Capacitación de Derechos Humanos, C.N.D.H., México, 1991-6

Burgoa Horihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 21 Edición, México, Editorial Porrúa, 1988.

Carpizo McGregor, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980.

Castro, Juventino V., El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano, En su libro Ensayos Constitucionales, México, Textos Universitarios, 1977.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales, México, 1990.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, La Experiencia del Ombudsman en la Actualidad, 1992-18.

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1991.

Delgado Carrillo, Fortino, La Influencia del Pensamiento Liberal en los Documentos Constitucionales Mexicanos, Tesis, UNAM, 1991.

Díaz Muller, Luis, Manual de Derechos Humanos. Colección Manuales C.N.D.H., 1992 2a. Edición.

Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Compilación Colección Manuales, C.N.D.H., 1991-II.

Fix Zamudio, Héctor, La Solución Escandinava, El Ombudsman, capítulo IV de su libro La Protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Madrid, UNAM - CIVITAS, 1982.

Fix Zamudio, Héctor, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Colección Manuales C.N.D.H., 1991-5.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1993.

García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1986.

Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1992.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, 1988.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1987, Editorial Porrúa, 14a. Edición, México, 1987.

#### LEYES Y DOCUMENTOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, 1993.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial PAC, México, 1993.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, México, 1992.

Leyes y Códigos de México, Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, 1995.

Leyes y Códigos de México, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Editorial Porrúa, 1994.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primeros Auxilios en Derechos Humanos, Folletos Informativos, Depto. de Publicaciones.

Programa de R.T.C., Comisión Nacional de Derechos Humanos, Transmitido en Junio de 1993.