



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES  
“ARAGÓN”

“LA INOBSERVANCIA DE LAS  
RECOMENDACIONES QUE EMITE LA  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS Y MODIFICACION AL  
ARTICULO 102 APARTADO B  
CONSTITUCIONAL”

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

NORMA ANGELICA LOPEZ GARDUÑO

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE  
TITULACIÓN COLECTIVA”



FES Aragón

ARAGÓN ESTADO DE MEXICO, MARZO 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*LE DOY GRACIAS A DIOS POR HABERME DADO A DOS SERES MARAVILLOSOS EN LA VIDA; MIS PADRES A QUIENES CON SU CARIÑO, Y APOYO INCONDICIONAL ME HAN ENSEÑADO A LUCHAR ENCONTRA DE LAS ADVERSIDADES, A ELLOS LES DEDICÓ ESTE HUMILDE TRABAJO.*

*A MIS HERMANOS: ISAAC, JACOB, Y LA PEQUEÑA ABI, LOS QUIERO Y SABEN QUE SIEMPRE VOY A ESTAR CUIDANDO DE USTEDES.*

*A CADA UNO DE MIS MAESTROS DE LA FES ARAGÓN, LES DOY LAS GRACIAS POR SUS ENSEÑANZAS YA QUE ME AYUDARON A LLEGAR A ESTE MOMENTO CRUCIAL DE MI VIDA.*

*Y POR ULTIMO A CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE HAN ESTADO A MI LADO EN MOMENTOS DIFICILES DE MI VIDA MIS AMIGOS, GRACIAS.*

**INOBSERVANCIA DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA  
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS Y MODIFICACIÓN AL  
ARTÍCULO 102 APARTADO B CONSTITUCIONAL.**

**ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>I</b>
<b>CAPITULO 1.- MARCO CONTEXTUAL DE LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b>	
1.1. Breve Reseña Histórica de la evolución de los Derechos Humanos .....	1
1.2. Delimitación Conceptual de los Derechos Humanos y su fundamentación .....	9
1.3. La Declaración Universal de los Derechos Humanos. ....	18
<b>CAPITULO 2.- EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO .</b>	
2.1. Concepto de Servidor Público. ....	22
2.2. Naturaleza jurídica del Servidor Público. ....	24
2.3. Clasificación del Servidor Público .....	27
2.4. La Sanción Administrativa y su clasificación. ....	29
<b>CAPITULO 3.- LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.</b>	
3.1. Breve Reseña Histórica de los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Mexicano. ....	32
3.2. Las Garantías Individuales. . . . .	38
3.3. La CNDH en México, su Ley y Reglamento Interno. ....	43
3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ....	54
3.5. Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. . . .	56

**CAPITULO 4.- RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

4.1. Concepto de Recomendación . . . . .	60
4.2. Naturaleza Jurídica de la recomendación y sus características.. . . . .	63
4.3. Elementos formales y Clasificación de las Recomendaciones.. . . . .	66
4.4. Hechos presuntamente violatorios y algunas Autoridades señaladas como presuntas violadoras de los Derechos Humanos. . . . .	67
<b>CONCLUSIONES.</b> . . . . .	70
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> . . . . .	73

## INTRODUCCIÓN.

La inquietud que me orillo a realizar este trabajo de investigación fue el verificar el verdadero objetivo para la cual fue creada la CNDH, y de manera muy especial acerca de la legalidad de sus **recomendaciones**, las cuales son emitidas por la misma después de haber dado trámite a una queja presentada ante ella por alguna persona a la cual se le violo algún derecho humano por parte de alguna autoridad o servidor público, las recomendaciones son el resultado de un análisis o estudio profundo del asunto en cuestión.

En este trabajo se introducirá al lector en el capítulo primero a una breve Historia de la evolución de los Derechos Humanos a Nivel Universal, asimismo nos remontaremos a la creación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los antecedentes históricos de la misma. En el segundo capítulo II denominado El Servidor Público en el Sistema jurídico Mexicano, veremos su breve evolución histórica y su naturaleza jurídica en el Sistema Jurídico Mexicano, estudiaremos además la sanción administrativa y las clases de sanciones que existen en nuestro sistema jurídico.

En el capítulo tercero denominado Derechos Humanos en el Sistema jurídico Mexicano de manera breve se desarrollará la evolución histórica, diferencias entre los conceptos de garantías individuales y derechos humanos desarrollo histórico de la CNDH en México, facultades y limitaciones, estructura, abordaremos la naturaleza jurídica de la misma y el análisis de su ley y reglamento, análisis y relación que tiene con la Ley Orgánica de la Administración pública y con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El Capítulo cuarto el cual lleva por nombre Recomendaciones de la CNDH, naturaleza jurídica y características, sus elementos formales y clasificación, por último observaremos los datos de los hechos presuntamente violatorios y algunas Autoridades Mexicanas señaladas como presuntas violadoras de derechos Humanos, antecedentes retomados del “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre del 2004” el cual es editado por la CNDH de año 2005.

Dejo abierta la oportunidad al futuro investigador o legislador para analizar la forma de investir de coercitibilidad a las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales son objeto de estudio del presente trabajo de investigación a fin de cumplir con la verdadera función de la Comisión como el Organismo que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos de todos los ciudadanos mexicanos, protegidos por el orden jurídico sin importar creencias religiosas, etnias, color de piel, entre otras características que nos hacen diferentes los unos de los otros. Para así obligar a las Autoridades o Servidores Públicos, a que acaten las mismas y con ello terminar con la INOBSERVANCIA DE LAS RECOMENDACIONES.

## **CAPITULO 1.- MARCO CONTEXTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En este capítulo veremos de manera breve la Evolución de los Derechos del Hombre, así como la delimitación conceptual y su fundamentación. Por último veremos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento creado por el hombre para la Protección de sus Derechos.

### **1.1. Breve Reseña Histórica de la evolución de los Derechos Humanos.**

La historia de los derechos humanos es la historia de la lucha de clases, ya que es una lucha constante de personas oprimidas contra los opresores. El Estado siempre o casi siempre ha sido el instrumento de la dictadura en la sociedad.

“En las épocas primitivas no existían garantías, puesto que en esos tiempos no había Estados conformados, por lo que no podemos hablar tampoco de la existencia de Autoridades e Instituciones creadas para su protección. En cuanto a los Estados orientales. Aunque ya existían autoridades no se les reconocían a los gobernados derechos subjetivos públicos, o garantías constitucionales.”<sup>1</sup>

Por lo anterior puede probarse que los derechos humanos, como problemática, han estado presente en todos los tiempos. Pero cabe señalar que no siempre existió un régimen jurídico que protegiera los derechos humanos, ya que éste aparece primero con la doctrina liberal jusnaturalista del siglo XVIII, que proclamó las libertades fundamentales del hombre.

Con el avance de la civilización y con el origen del Estado del cual se puede decir que es una “Sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un Orden jurídico, que es creado, definido

---

<sup>1</sup> ORTÍZ Herrera, Margarita. Manuel de los Derechos Humanos, 1 edición, Porrúa, México 2003, pag. 29

y aplicado por un poder soberano, para obtener un bien público temporal, formando una Institución con personalidad moral y jurídica. “<sup>2</sup>

Siendo importante que existiera este como tal ya que los Derechos humanos son reconocidos y protegidos por el Estado ya que son preexistentes a la ley ya que ésta los reconoce, protege, y garantiza, pero no los crea, fijando su extensión y estableciendo mecanismos y procedimientos para su adecuada tutela y conservación.

Al vivir en grupo todo individuo necesariamente desarrolla interrelaciones de diversa índole, mismas que son consecuencia de la compleja y vasta actividad el que está inmerso cotidianamente con la sociedad. Lo cual impone a la necesidad de que dichas interrelaciones sean reguladas, a efecto de asegurar el orden social creando así el Derecho al cual lo definimos como el Conjunto de Normas jurídicas que regulan la conducta del ser humano en la sociedad, y que son impuestas de manera coactiva a toda persona por el poder público a efecto de reconocerle sus derechos y señalarle sus obligaciones.

Efectivamente, de nada serviría que las constituciones y las leyes crearan las normas que expresan los derechos fundamentales de las personas, si a la par no se promueven las formas para resarcir un Derecho humano violentado por los órganos y servidores públicos del Estado.

A continuación retomaremos de manera breve el estudio realizado a la evolución de los Derechos Humanos, siguiendo un orden cronológico tenemos que en China, entre los años 800 y 200 a.C. con Confucio y Lao-Tsé, la capacidad de reflexión sobre las injusticias sociales ocupó un lugar importante.

---

<sup>2</sup> GRAN DICCIONARIO Enciclopédico Ilustrado, Selecciones del Reader's Digest, tomo V, México 1979, pag.1096,

Se predicó la igualdad entre los hombres argumentando que la democracia era la forma idónea de gobierno. Estos pensadores también promovieron el derecho legítimo del gobernado para rebelarse contra los tratos déspotas y arbitrarios del gobernante, lo cual nos da la idea de los derechos o garantías individuales del hombre, tal como jurídicamente en la actualidad se conciben.

En Roma en el siglo V a.C, se expidió la Ley de las Doce Tablas, cuya integración era extensa y variada, pues contenía derechos referentes a las sucesiones y a la familia. No obstante, cabe destacar que aunque el ciudadano Romano tenía el *estatus libertatis*, compuesto de derechos civiles y políticos, sin embargo no tenían derechos públicos oponibles al Estado que les permitiera defenderse de las violaciones que cometieran en su contra las autoridades estatales.

En el pueblo Hebreo, la actividad de los gobernantes se hallaba restringida por normas religiosas teocráticas, en las que implícitamente se reconocían ciertos derechos a los súbditos, pues se suponía que dichas normas, como las de Jehová, eran producto de un pacto entre Dios y el pueblo, cuyas disposiciones debían ser inviolables, esas garantías eran muy débiles y la apreciación de su extralimitación quedaba al arbitrio de los propios gobernantes que eran sus intérpretes.

Grecia empieza a manifestar una corriente filosófica tendente a dignificar la concepción del ser humano. Nos referimos al estoicismo, corriente filosófica integrada en torno a Zenón de Citio (337-264 a.C), el estoicismo se desarrolló desde dos siglos antes de nuestra era y tuvo influencia hasta bien entrados los tiempos del Imperio Romano, donde siguieron esta corriente filosófica una buena cantidad de pensadores, entre ellos los discípulos directos de Zenón.

Con los Estoicos surge también la idea de la ley natural, al concebir que el orden de la naturaleza es eterno e inmutable, por ello el proceso de lo natural, en armonía con la razón, refleja el carácter divino del universo; ideas que trascenderían de manera significativa al Derecho Romano y al Pensamiento político Medieval.

Los escritos estoicos hacen alusión reiteradamente a la razón humana como base del derecho, e indican que los hombres son iguales en cuanto a seres racionales, y por ello todos deben disfrutar de los mismos derechos por estar sometidos a las mismas leyes naturales. Es evidente la importancia y trascendencia filosófica, ética y política de esta concepción, como abierto rechazo a la sociedad entonces imperante, fundada sobre las bases de la mayor desigualdad como lo fue la esclavitud.

El Cristianismo definió a los derechos humanos como un conjunto de derechos inherentes al hombre, en cuanto hijo de Dios y hermano de los demás hombres. Se fue creando así una amplia corriente de doctrina y de ordenamientos jurídicos que transformaron substantivamente al Derecho Romano, introduciendo en su esquema instituciones humanitarias que posteriormente se transformarían en Derecho que reconocen la dignidad de la vida de todos los hombres.<sup>3</sup>

La edad Media se dividió en tres épocas:

- **El de las invasiones:** las tribus que lograban asentarse en un territorio eran invadidas por otras, impidiendo con ello establecer una estabilidad política y económica. El hecho de que los integrantes de la comunidad se hicieran justicia por sí mismos, llevó a prácticas arbitrarias y déspotas de los más fuertes hacia los más débiles, por lo que no podemos hablar de la existencia de derechos del individuo.

---

<sup>3</sup> Cfr,op. cit nota 1, pag. 32-36

- **En la época feudal:** el amo y señor de los predios rústicos y urbanos era el señor feudal, quien no sólo era dueño de las tierras, sino casi de forma ilimitada de la servidumbre que las trabajaba.
- **Epoca municipal:** existe un debilitamiento del feudalismo, originado por el desarrollo económico y político que experimentaron las poblaciones medievales. Ello motivó que los ciudadanos se impusieran a la autoridad del señor feudal y se obtuviera el reconocimiento de algunos derechos que se plasmaron en el denominado DERECHO CARTULARIO.

**Antecedentes Aragoneses** se dan con el proceso de manifestación: De acuerdo con la doctrina aragonesa, se remonta al Derecho Romano en particular al Código Teodisiano. “Su aparición en Aragón data de los fueros promulgados en Ejea de los Caballeros, en 1265 en donde aparece por primera vez la figura del justicia, quien funge como juez intermedio entre la nobleza y el rey, y se aplicaba sin distinción a la nobleza y al Estado llano en el año de 1283. El proceso de manifestación tenía una naturaleza procesal mixta, y era fundamentalmente un proceso cautelar destinado o supuesto delincuente, para que no se le infiriese agravio (especialmente, la tortura, considerada en aquella época como medio ordinario para obtener prueba).”<sup>4</sup>

**La Carta Magna:** otorgada por Juan Sin Tierra el 17 de junio de 1215, la misma fue producto de una protesta contra el gobierno arbitrario del Rey. Los abusos se reflejaban en el incremento de las obligaciones feudales (tributos) y en la disminución de los derechos y los privilegios. Haciendo un análisis podemos observar que solo en el artículo 39 se hace mención del derecho de libertad ya que menciona lo siguiente: “ningún hombre será arrestado, o detenido en prisión o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera;

---

<sup>4</sup> PÉREZ Luño, Antonio Enrique. Proceso de positivación de los Derechos fundamentales, los derechos humanos en LARA Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, 3<sup>a</sup> edición, Porrúa, México 2002, pag. 11

y no dispondremos sobre él, ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del país”.

**Bill of petición 1628:** Este documento confirma y amplía las garantías concedidas en la Carta Magna. “Presentada a Carlos I por el Parlamento, en esta se disponía que ningún hombre en donde se establece el Disponía que ningún hombre libre sería preso sin expresar el motivo de su detención, que nadie sería juzgado, sino según las leyes y procedimientos del país y que no se impondrían contribuciones sin el consentimiento del parlamento. De los principios establecidos se llega la concepción de la libertad civil y la limitación al poder monárquico.”<sup>5</sup>

**Habeas Corpus:** Esta disposición fue promulgada en Inglaterra en 1679, bajo el reinado de Carlos II. Tenía el propósito de garantizar la efectividad de la libertad corporal, poniendo al alcance de los individuos un mecanismo legal para obtener la protección del Estado contra las detenciones o arrestos arbitrarios. Contiene una significación importante de la libertad del hombre sujeto a proceso judicial, estableció la prohibición de la privación de la libertad sin mandato judicial; obliga a presentar a la persona detenida ante el Juez ordinario en un plazo no mayor a 20 días, para que el Juez determinase la legalidad de la detención, además de que prohibía la reclusión en ultramar, también contenía un principio jurídico aún vigente: “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”.

**Bill of Rights de 1689:** Es una declaración de derechos comprendida en diversas leyes, en donde se establece el derecho de libertad de culto, se reconocen las garantías de petición, el derecho de portación de armas, la libertad de derechos de 1791.

---

<sup>5</sup> PECES Barba, Gregorio. Derecho positivo de los Derechos Humanos, Ed. Debate, Madrid 1987, pag. 55

**La Revolución Francesa:** “Representa el acontecimiento Político y Social de mayores repercusiones en el cambio de las ideas de la Filosofía política moderna, y consecuentemente, de la organización jurídica del Estado en el siglo XVIII. En ese sentido, se considera a esa revolución como la Línea divisoria entre la Edad Moderna y la Época Contemporánea por la trascendencia universal que generó hacia todo el mundo. “<sup>6</sup>

De las aportaciones jurídicas derivadas del movimiento revolucionario de 1789, se destaca la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, probada por la Asamblea Francesa el 26 de Agosto de aquel año. La declaración sirvió de orientación filosófica a las reformas revolucionarias, teniendo en ellas un papel fundamental el Márquez de la Fayette, quien había participado en América en el movimiento independentista de las colonias norteamericanas, así como el Conde de Mirabeau y el Abad Sieyés.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, ha sido a partir de 1789, el instrumento de referencia obligada que orienta la filosofía de los derechos civiles en la época contemporánea.

En el siglo XVIII se divulga una nueva doctrina: la ilustración, según la cual la opresión, la pobreza y las calamidades del mundo no son más que consecuencias de la ignorancia.

El primer paso para desmontar el orden existente, fue la acerba y crítica de las dos grandes instituciones sobre las que se asentaba. La iglesia y la monarquía. Los enciclopedistas franceses (Voltaire, Montesquieu, Diderot, D’Alembert y Rousseau especialmente) fueron los primeros artífices de este

---

<sup>6</sup> MÁRQUEZ Guerrero, Porfirio. Los Derechos Humanos, la estructura Constitucional del Estado Mexicano, UNAM, Instituto de Ciencias Políticas, México 1975 pag. 112

proceso cuya primera aplicación práctica va a llevarse a cabo en las colonias Inglesas de América del Norte.<sup>7</sup>

En Filadelfia el 14 de octubre de 1774, redactaron y votaron la Declaración de Derechos Humanos, para garantizar la igualdad y la libertad de los habitantes. La declaración de independencia redactada por Thomas Jefferson, consolidó el reconocimiento legal de los derechos del hombre; vida, libertad y búsqueda de la felicidad, son las aspiraciones básicas que justifican la resistencia armada frente a todo poder que no garantice el ejercicio de estos derechos.

Después de dos años de celebrada la Declaración de Filadelfia, surge la de Virginia, en la misma se encuentra la influencia del Contrato Social de Rousseau, así como el pensamiento de Locke, ésta adquirió relevancia en su tiempo, debido a su claridad y precisión en cuanto a redacción y enumeración de los derechos fundamentales del hombre, misma que fue redactada por George Mason, y es la primera que estableció en su texto un catálogo de derechos.

Cada una de las trece colonias buscó por separado su independencia, teniendo variados motivos para ello, sin embargo en todos los casos las ideas liberarias iban acompañadas por la reafirmación de las garantías individuales, ya que semanas antes de proclamar su independencia, algunos de ellos ya habían formulado su “Declaración de Derechos”, como ejemplo tenemos a Virginia, Filadelfia, Maryland, Pennsylvania, Massachusetts entre otras.

---

<sup>7</sup> Cfr. op. cit, nota 3 pags. 33-34

## 1.2. Delimitación conceptual de los Derechos Humanos y su fundamentación.

Aunque la palabra **Derechos Humanos**, lleva consigo una redundancia. Sin embargo, se le ha empleado desde hace algún tiempo y hasta el presente un sentido más específico con relación a determinados derechos. Las palabras **derechos humanos** han tenido y han sido llamadas de diferentes formas:

- a) **Derechos Naturales**:- por que tienen su fundamento y emanan de la naturaleza humana .
- b) **Derechos innatos u originales**.- por que son los derechos que nacen con el hombre, sin necesidad de requerir otra condición, mientras que los derechos derivados para su existencia necesitan de un hecho positivo.
- c) **Derechos individuales**.- esta expresión fue muy frecuente en épocas en que la filosofía y las ideologías políticas estaban impregnadas de individualismo.
- d) **Derechos del hombre y del ciudadano**.- nomenclatura con un significado histórico e individualista, correspondiente a una época en la que se estiman en peligro y necesitados de defensa los derechos del hombre, considerado éste individualmente y como ciudadano, frente al poder del Estado.

“Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se tornan indispensables para su existencia.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> QUINTANA García, Francisco. Instrumentos Básicos de Derechos Humanos en México, Porrúa, México 2003, pag.101

La definición de los derechos humanos que brinda el profesor Johannes Messner, citado por Castán Tobeñas, son considerados como “ derechos del hombre a los que tienen su fundamento en la misma naturaleza humana y sirven de base, a su vez, a los que integran la esfera social”.<sup>9</sup>

De las definiciones antes expuestas, se llega a la conclusión de que los Derechos humanos, son aquellos que el hombre posee por el simple hecho de serlo. Son derechos generales, universales, inherentes, inalienables e imprescriptibles, al ser humano; los cuales se encuentran fuera del alcance de cualquier poder político.

Se dice que los Derechos Humanos tienen las siguientes características:

- **Generales.-** por que los tienen todos los seres humanos sin distinción alguna.
- **Universales.-** por que para ellos no existen limitaciones de fronteras, creencias, razas.
- **Inherentes.-** por que el hombre nace con ellos.
- **Inalienables.-** por que no se pueden ceder mediante contrato o convenio para su menoscabo ya que son propios de cada ser humano.
- **Imprescriptibles.-** por que no se pierden por el tiempo son permanentes.

Existen dos corrientes jurídico filosóficas las cuales tratan de explicar la esencia de los derechos humanos pretendiendo con ello su explicación y origen de los mismos. Las cuales suelen ir desde el punto de vista naturalista, hasta otras de carácter positivista.

---

<sup>9</sup> CÁSTAN Tobeñas, José. Los derechos del Hombre, tomo LVIII en revista general de Legislación y Jurisprudencia , Madrid España 1969, pag 778

a) Escuela Iusnaturalista

**Se divide en dos escuelas:**

b) Escuela Iuspositivista

### **IUSNATURALISTA.**

Esta teoría sostiene la existencia de los Derechos humanos como reglas del Derecho Natural superiores a las normas jurídicas, que emanan de la propia naturaleza humana considerándose por lo tanto inherentes, esenciales al ser humano por el simple hecho de serlo.

En términos generales la postura iusnaturalista, como origen de los Derechos Humanos “se basa en la idea de la existencia del Derecho natural. El iusnaturalismo sostiene que tanto el Derecho en general, como los Derechos humanos tienen su fundamento en un orden supremo independiente a la legislación derivada del Poder Estatal facultada para realizar es por ello que se habla de un orden moral.”<sup>10</sup>

Históricamente y de una manera más concreta las ideas de la existencia de un Derecho Natural, las encontramos en tres grandes pensadores: Tomas Hopps, John Locke, Jacobo Rousseau, pensadores a los que generalmente se hace referencia por sus ideas en relación con la creación del Estado, sin embargo de la existencia de Derechos Naturales del ser humano frente a los gobernantes.

---

<sup>10</sup> op.cit, nota 1, pag. 42.

Respecto al Derecho natural Hopps señala la existencia de una Ley Natural ( Lex – Naturalis) que es un precepto o norma general que se expresa en varias leyes de naturaleza especiales, como sería esforzarse por la paz, defendernos a nosotros mismos, cumplir con los pactos que se celebren etc. Estableciendo por la razón la ( Lex naturalis) prohíbe al hombre hacer alguna cosa contra sí mismo y omitir aquello que pueda preservar mejor su vida.

Locke aseguraba que el hombre por su propia naturaleza se encontraba en plena libertad de actuar y decidir según su racionalidad por ende se trataba de un Estado de Igualdad, donde ninguna voluntad se somete a otra. Dentro de este marco de convivencia, donde la igualdad se encontraba presente como factor determinante los hombres se regían por un derecho de tipo natural, lo que implicaba que el ser humano era igual que todos los demás y que al tener los mismos derechos nadie debía vulnerar la esfera de derechos ajena.

Rousseau por su parte fue crítico del Sistema Imperante en su época y sus ideas se enfocan a crear nuevas formas de gobernar; como lo es la democracia, considerando al hombre como un ser libre que tiene Derecho; frente a las Instituciones Sociales y Estatales; señala en sus obras que la cultura que imperaba entonces era un disfraz que limitaba al hombre en su actuación y que lo alejaba de su Estado natural, impidiéndole realizarse como persona.

De sus ideas se desprende que Rousseau tenía una concepción naturalista de los Derechos del ser humano que supera el aspecto social del mismo, sosteniendo la postura de que el individuo natural debe ser libre y nunca sujeto a las convenciones sociales que lo orillan a modificar su conducta. Paradójicamente estas ideas de Rousseau lo llevan a justificar la creación del Estado a través del contrato social; para proteger los Derechos que el ser humano tiene en forma natural.

En nuestra época encontramos las ideas de otros pensadores partidarios de las ideas del Derecho Natural como Norberto Grosio quien señala que el iusnaturalismo admite la distinción entre el Derecho natural y el Positivo teniendo Supremacía; el primero sobre el segundo.

Carlos Terrazas, a su vez señala la fundamentación naturalista de los Derechos Humanos” es la mayor tradición histórica y deriva directamente de la creencia en el Derecho Natural. “

Este mismo autor señala que el derecho natural consiste en un ordenamiento universal derivado de la propia naturaleza humana. De ahí devienen derechos naturales, la fundamentación de esos derechos naturales, se encuentra en el derecho natural, no en el derecho positivo. Estos derechos naturales son anteriores y superiores al derecho positivo y, por tanto, inalienables.

11

Conforme a las ideas de Terrazas, el derecho natural implica lo siguiente:

- a) Es un ordenamiento universal, es decir aplicable a todos, en consecuencia carece de conflictos de validez.
  
- b) Deriva de la propia naturaleza humana, por lo que surge por el carácter de humano de un sujeto, atendiendo a la dignidad que se tiene por el hecho de pertenecer al género humano, lo que lo hace válido para todos los seres con esta característica, independientemente de factores externos.
  
- c) Lo anterior da origen a los derechos humanos, fundados en la concepción del derecho natural.

---

<sup>11</sup> Cfr. R. TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, 2ª ed, Porrúa, México 1992, pag. 16.

Para Grocio, el derecho natural es aquél, que según la razón humana indica si un acto es bueno o malo de acuerdo a la naturaleza del hombre. Ya que el derecho natural es un parámetro para medir la bondad o maldad de los actos humanos, desde el punto de vista moral, olvidando que el derecho natural es un orden justo por excelencia, de forma que este pensador no califica al derecho natural como un conjunto de normas, sino como una escala moral para otorgar un valor al actuar humano, derivado de la naturaleza social y racional, características propias de los seres humanos.

## IUSPOSITIVISMO

Los seguidores de esta corriente de pensamiento se contraponen a las de la existencia de un derecho natural, sosteniendo que “el derecho positivo, es, el creado por el hombre, es el único derecho existente y válido, postulando que no existe otro derecho que el positivo y en último extremo, su superioridad sobre el derecho natural.”<sup>12</sup>

Para los iuspositivistas el derecho positivo es la base de la corriente jurídico - filosófica que toma este concepto como fundamento de todo el derecho y de las figuras jurídicas actuales. Por lo tanto el derecho positivo su naturaleza y fundamentación respecto al derecho general, constituyen el objeto de estudio de los positivistas, que como pauta general comparte la ideología relativa a que el derecho es un producto cultural del hombre, derivado de la reunión de los mismos para satisfacer necesidades conjuntas y que no es sino un mero producto social del ser humano.

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ, Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, Ed. Debate, Madrid 1991, pags.86,87

Los positivistas buscan la fundamentación de todo en causas y consecuencias como respuesta a un fenómeno, todo surge como respuesta a una acción determinada, no hay nada más que lo que puede ser perceptible por el ser humano, eliminan por completo las valoraciones de toda índole respecto a su objeto de estudio. El positivismo jurídico busca fundamentar al derecho en lo cognoscible, es algo perceptible al ser humano, tiene como causa la necesidad humana de regular determinadas conductas y como consecuencia la efectividad de la norma.

Esta corriente positivista rechaza toda idea relativa a la existencia de un derecho natural, ya que los principios generales del derecho no surgen de la naturaleza, sino que están implícitos en la ciencia y derivan de las normas codificadas y esto se debe a que al no encontrarse plasmado el derecho natural en ordenamientos jurídicos, no puede ser perceptible por los sentidos ni es una cuestión fidedigna, por lo tanto no es un conocimiento formalmente válido para los positivistas.

Es necesario señalar como lo establece Lara Ponte al determinar que “más allá de las diferencias entre las teorías iusnaturalista y positivista, se advierte la plena posibilidad de encuentro y complementación a partir de los derechos del hombre, ya que constituyen el espacio por el que el ser humano hace valer su dignidad ante el poder del Estado.”<sup>13</sup>

Atendiendo a la corriente iuspositivistas del derecho, vemos que la misma niega en esencia, la existencia de un derecho natural y consecuentemente que el ser humano tenga, en forma inherente a su persona, derechos humanos. Los derechos a que el ser humano tiene derecho, serán solamente aquellos que le sean reconocidos dentro del sistema jurídico positivo creado por el Estado, por lo que en este caso no podemos hablar de reconocimiento de derechos, sino en el otorgamiento de los mismos.

---

<sup>13</sup> Cfr. LARA Ponte, Rodolfo, op. cit, nota 3, pag. 8

Finalizaremos este tema con un señalamiento de Carpizo al puntualizar lo siguiente:

(...)Encima del derecho positivo si existe una serie de principios inviolables. Estos principios son la idea de libertad, dignidad e igualdad. Principios que históricamente se han conquistado y son parte preciosa del acervo cultural humano. Principios Universales, porque la historia de los pueblos coinciden en su lucha por hacerlos objetivos, libertad, dignidad e igualdad de los hombres como principios superiores contra los cuales no puede ir ningún ordenamiento jurídico, y ellas conforman y determinan una serie de derechos que según la nación y la época, se manifiestan en derechos humanos.<sup>14</sup>

Conforme se ha ido analizando es importante destacar que los derechos humanos cuentan con una clasificación de los mismos, en función de su naturaleza y reconocimiento histórico. Los estudiosos del mismo han establecido las llamadas generaciones de los Derechos Humanos.

**Los Derechos de la primera Generación:** que como ya hemos visto se enfocan al reconocimiento de los derechos civiles y políticos considerando dentro de los civiles los fundamentales como son el derecho a la vida y el derecho a la libertad.(derecho de respeto a la vida, a la integridad física, a la dignidad humana, derecho a la estricta legalidad, al debido proceso, a la no retroactividad de la ley, derechos de personalidad, derecho a ocupar cargos públicos, exigir responsabilidad a los gobernantes, expresión de ideas políticas, etc...)

**Los Derechos de la segunda Generación:** tenemos aquellos que se relacionan con la cuestión económica, social y cultural, que transforman el estado de derecho liberal, en un estado social y democrático de derecho. Esos derechos se reconocen una vez terminada la segunda guerra mundial, desde 1946 en

---

<sup>14</sup> Cfr, CARPIZO, Jorge, La Constitución de 1917, Porrúa, México 1987, pag.140

adelante, reconocidos en las Constituciones Nacionales y en las Declaraciones y Convenciones Internacionales de derechos humanos. Con esos derechos humanos de la segunda generación se busca asegurar las condiciones de vida, de manera digna a los seres humanos y su acceso a los bienes materiales y culturales. (derecho al trabajo, salario justo, libertad de sindicación, jubilación, seguridad social, capacitación y escalafón,etc...)

**Los Derechos de la tercera Generación:** también denominados los derechos de los pueblos, derechos solidarios o derechos colectivos de toda humanidad, encontramos derechos como los que se refieren a desarrollarse en un ambiente sano, el derecho al derecho integral, y el derecho a la paz, y esta generación se comenzó a desarrollar en el último tercio del siglo XX. (derecho a la paz, al desarrollo, a la autodeterminación de pueblos, solidaridad internacional, al patrimonio común de la humanidad, a un medio ambiente sano y al desarrollo sustentable, a la calidad de productos comerciales, respeto a la pluralidad, a ser diferente , a la intimidad).

En este sentido, el autor mexicano Cipriano Gómez Lara presenta una clasificación de los derechos humanos:

“ Derechos humanos de primer grado o generación: son todos aquéllos derivados de las relaciones jurídicas en general, o sea, los derechos subjetivos tradicionales, como pueden imaginarse los de crédito o personales, y los derechos reales también tradicionales.

Derechos humanos de segundo grado o generación: son los que están dados en un sentido más político e ideológico, con un profundo contenido de respeto a la integridad física y sociológica del hombre entendido como individuo digno de respeto y consideración en una esfera mínima de bienestar social. Aquí están los tradicionales derechos del individuo y del gobernado.

Derechos humanos en tercer grado o generación: son los derechos sociales, que se manifiestan en el contexto de la colectividad o de la propia humanidad en su conjunto, en cuanto a su supervivencia, sanidad y disfrute de la vida sobre la tierra; como el derecho a la paz, derecho a la conservación ecológica, derechos colectivos de los consumidores, derechos de refugiados, de minorías étnicas, etc.”<sup>15</sup>

### **1.3. Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

La lucha por el debido reconocimiento, la preservación y aseguramiento de los derechos humanos, ha estado presente a lo largo de la Historia del hombre, el avance de la civilización y las culturas ha ido encaminado al establecimiento y protección de las normas fundamentales que contienen tales derechos.

Los derechos humanos, son reconocidos y recogidos por el Estado mediante la acción de los parlamentos y congresos, y es reflejada en los textos de las leyes creados por los mismos. Así el Estado no crea los Derechos Humanos sino los reconoce, los precisa, fija su extensión y establece mecanismos, procedimientos e Instituciones para su adecuada tutela y conservación. Y con ello impedir que sean continuamente violados por el propio Estado.

Un antecedente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, suscrita el 24 de octubre de 1945, en San Francisco, California, documento constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas, y cuyos principales objetivos son:

---

<sup>15</sup> GÓMEZ Lara, Cirpirano, La Protección procesal de los Derecho Fundamentales, en Revista Universitaria de Derecho Procesal. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid-España. 1990, pag.26

- a) Proteger al género humano del azote de la guerra, mediante el fortalecimiento de la paz universal y el mantenimiento de la seguridad internacional.
- b) Generar condiciones propicias para el respeto y cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios internacionales, para asegurar la justicia, la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos.
- c) Promover el respeto universal a los Derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, religión o idioma, así como la efectividad de tales derechos y libertades.
- d) Impulsar la elevación de los niveles de vida para lograr el progreso social, sin detrimento de la libertad.
- e) Promover los vínculos de amistad entre las naciones para lograr la cooperación internacional, como punto de partida para la solución de los problemas internacionales.<sup>16</sup>

La Declaración Universal de Derechos Humanos, fue proclamada en París el 10 de diciembre de 1948, resolución adoptada por unanimidad por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El objetivo de esta declaración, compuesta por 30 artículos, es promover y potenciar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Dicha declaración, proclama los derechos personales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del hombre, los cuales sólo se ven limitados por el reconocimiento de los derechos y libertades de los demás, así como por los requisitos de moralidad, orden público y bienestar general. Entre los derechos citados por la Declaración se encuentran el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad personal; a no ser víctima de una detención arbitraria; a un proceso judicial justo; a la presunción de inocencia hasta que no se demuestre lo contrario;

---

<sup>16</sup> DÍAZ Muller, Luis. Manual de Derechos Humanos, 2ª edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1992, pag 15

a la no invasión de la vida privada y de la correspondencia personal; a la libertad de movimiento y residencia; al asilo político. La Comisión de los Derechos Humanos de la ONU; dirigió sus esfuerzos hacia la incorporación de los principios más fundamentales de la Declaración en varios acuerdos internacionales.<sup>17</sup>

Resulta propicio citar algunos de los artículos que integran la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

La Asamblea General Proclama:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 7. Todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda

---

<sup>17</sup> ENCICLOPEDIA Microsoft,, Encarta Microsoft Corporation, México 193-2002

discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 14. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de, en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 26. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

## **CAPITULO 2.-EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

En este Capítulo analizaremos de fondo la evolución del Concepto del Servidor Público en nuestro país, así como la naturaleza jurídica del mismo, las distintas clasificaciones que existen del Servidor Público y en las sanciones Administrativas en las que puede ser objeto del mal desempeño de la función pública.

### **2.1. Concepto de Servidor Público.**

Desde épocas remotas de la humanidad, en aquellas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo necesaria la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de todos los trabajadores, y quien además lógicamente, recibía un trato preferencial sobre sus compañeros, porque era quien defendía los intereses del amo.

Este esquema se fue produciendo en épocas posteriores, el feudalismo y el capitalismo es un ejemplo de ello. Esta figura se ve reproducido en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que le son propias de acuerdo con sus fines que sin ser lucrativos, si tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad.

“ . . . Sin lugar a dudas, la burocracia es Indistintamente una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes dividen

entre los que tienen mando y los que obedecen, los que sirven y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan, en una palabra entre funcionarios y empleados.

El control jerárquico a que nos referimos implica en la administración pública, la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le son propias de acuerdo con la ley. Dicha subordinación se traduce en un poder (poder-jerárquico) atribuido al superior, el cual éste ejerce en representación del Estado, sobre el inferior; quien está obligado a acatarlo para ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación...”<sup>18</sup>

El jurista Gordillo en su libro *Tratado de Derecho Administrativo* señala desde su punto de vista lo siguiente “ . . . la conclusión precedente debe entenderse en el sentido de que, dentro de los agentes de la administración, no existe distinción entre “*funcionario público* y “*empleados públicos*”, es decir, que todos los que están sometidos al régimen del derecho público lo están bajo un mismo concepto que será indistintamente el de funcionario o empleado”.<sup>19</sup>

En el artículo 108 de nuestra Carta Magna hace mención a lo siguiente:

“...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder judicial del Distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectiva funciones...”

---

<sup>18</sup> Cfr. MARTÍNEZ Morales, I Rafael. *Derecho Administrativo*, 2 ° curso, Edi. Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1991, pag .341

<sup>19</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 9ª edición, Porrúa, México 2004, pag.425.

De acuerdo con lo anterior se llega a la conclusión que es muy difícil que existe distinción alguna entre el concepto de Funcionario y Servidor Público ya que, toda persona que se encuentra laborando para el sector público y en donde el propio Estado le ha conferido un cargo o la comisión de cualquier índole, de acuerdo con las responsabilidades que caracterizan a cada uno en el cumplimiento de la función pública es considerado desde un punto de vista personal como SERVIDOR PÚBLICO.

## **2.2. Naturaleza jurídica del Servidor Público.**

Desde los primeros años del México Independiente se fueron sentando las bases jurídicas para que el Presidente de la República nombre en algunos casos libremente y en otros con la aprobación del Senado a su más cercanos colaboradores, tal como se desprende de las Constituciones de 1824 artículo 110, de 1836 artículo 15, de 1857 artículo 85 y de 1917 artículo 89.

Sin embargo cabe recalcar que desde 1824 en que nuestro país se organiza como una nación independiente hasta la expedición de la Constitución Federal de 1917, fue muy incierta e imprecisa la situación jurídica para el resto de servidores públicos conocidos como de menor jerarquía, pues no se contó con una legislación específica que regulara derechos y obligaciones, ello propició que su nombramiento y remoción quedara al capricho del Presidente de la República y de sus colaboradores inmediatos, provocando injusticias, o despidos injustificados, sobre todo con motivo de los cambios de gobierno federal y estatal, en donde se removía al personal ya experimentado en la Función Pública, y llegaba personal nuevo inexperto e improvisado trayendo consigo perjuicios en la

prestación de Servicios Públicos, todo ellos dio motivo para que se realizaran intentos a favor de los Burócratas Federales y Estatales.

La Ley federal del Trabajo excluyó desde un principio a los Servidores Públicos al declarar en uno de sus preceptos que “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado en varias ocasiones formando jurisprudencia, que los empleados públicos no están ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores del sector privado consignó **el artículo 123 Constitucional**, y que el mismo fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no ocurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y sus servidores que de él dependen.

Lo anterior propicio que con el tiempo se adicionara un **apartado “B”** en mencionado artículo 123 Constitucional y se crearan medidas legislativas reglamentarias de esa norma fundamental de los burócratas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.<sup>20</sup>

Es necesario establecer que la Constitución federal de 1917 en su texto original, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; sin embargo la reforma al artículo 73 fracción X de dicha Constitución, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929, en él se reservó el derecho al Congreso de la Unión en legislar en materia de trabajo.

La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente. Se trata de un ordenamiento legal que se ha expedido para regular las

---

<sup>20</sup> Cfr. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México,. 1998 pag 391

relaciones de los Poderes federales, del Distrito federal y de algunos organismos descentralizados con sus trabajadores considerados como de base, se trata de un ordenamiento reglamentario del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política Federal.

Los Servidores Públicos, al igual que cualquier ciudadano goza de obligaciones y derechos de los cuales hace mención el jurista Narciso Sánchez Gómez, y los cuales se encuentran establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.” En el precepto 44 de la propia ley se establecen las obligaciones de los Trabajadores del Estado, tales como:

I .- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;

III.- Cumplir Con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV. - Guardar reserva de los asuntos que llegaren a su conocimiento con motivo de su trabajo;

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

VI.- Asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.”<sup>21</sup>

La falta de cumplimiento de las obligaciones antes citadas puede acarrear una serie de responsabilidades para los servidores públicos; las que se contraen respecto a terceros o con la propia administración pública, y pueden ser de índole administrativo, penal, civil o político, para este efecto debemos remitirnos a las leyes y reglamentos respectivos para conocer en qué casos se incurre en cada una de ellas.

---

<sup>21</sup> ibidem, pag 397

Los Derechos de los Servidores públicos, van hacer las ventajas personales necesarias para su vida y sostenimiento, básicamente se equiparan a elementos necesarios para que puedan subsistir decorosamente y puedan hacerle frente a sus requerimientos personales y familiares. Los cuales se encuentran previamente reconocidos tanto en el Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Federal, como en su ley reglamentaria, destacando lo siguiente:

- I) Derecho al cargo.- Se refiere a los trabajadores de base que asumen el carácter de inamovibles, pudiendo sólo ser removidos por causas graves debidamente comprobadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
  
- II) Derecho al ascenso.- Comprende la atribución de un empleo o puesto superior en la misma función, como la atribución a un sueldo mayor dentro del mismo servicio público, para lo cual en todas las dependencias debe existir un sistema escalafonario bien definido. El ascenso es un derecho legítimo de cualquier trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor, y con ello a mejorar su sueldo o salario. El sistema escalafonario debe tomar en cuenta: los conocimientos, aptitudes, antigüedad, disciplina y puntualidad.

### **2.3. Clasificación del Servidor Público.**

Rafael I. Martínez en su libro “Derecho Administrativo , 2° curso” hace mención lo siguiente: ...”De manera muy general pueden clasificarse a los trabajadores al servicio del Estado en: altos funcionarios, funcionarios y empleados.

- a) Este último es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; en su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.
  
- b) En cuanto a los funcionarios ; como se expuso, éstos disponen de un poder jerárquico Con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores(desde jefe de departamento hasta subsecretario)
  
- c) Por lo que respecta al alto funcionario, tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular, que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial, o que es titular de cualquier dependencia del Poder ejecutivo. Conforme a la Constitución Federal, aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.”<sup>22</sup>

En nuestras leyes los Servidores públicos se clasifican, conforme a lo establecido en el apartado “B” del artículo 123 Constitucional en su fracción XIV, el cual hace referencia que los cargos de confianza, serán determinados por la ley, además; deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como de protección al salario.

---

<sup>22</sup> op.cit , nota 17, pag. 345

La propia Constitución Federal en su artículo 108, que habla de los servidores públicos y cataloga en: representantes de elección popular, miembros del poder judicial; funcionarios, empleados y aquellas personas que desempeñen empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza. Así mismo el artículo 110 hace referencia a aquellos cuyas responsabilidades se determinan mediante juicio político y aquellos contra quienes se sigue el procedimiento común.

De igual manera se puede distinguir a los servidores públicos conforme a su competencia: que los clasifica en servidores públicos federales, locales y municipales; de conformidad con la división de poderes en: servidores públicos del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

También existen otras clasificaciones: como personal sindicalizado, o no sindicalizado, de base, de confianza, militar., etc..

#### **2.4.Las Sanciones Administrativas y su Clasificación.**

Eduardo García Máynez, considera que: “la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, responder el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.”<sup>23</sup>

Para Miguel Villoro Toranzo la sanción es: “...una declaración solemne que confirma o desaprueba una norma o acto, declaración que en propiedad corresponde a la autoridad”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> ibidem, pag. 430

<sup>24</sup> VILLOORO Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho,13<sup>a</sup> edición, Porrúa , México 1998,pag. 451

El artículo 113 de la Constitución Política Federal, preceptúa que: “ Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades, para aplicarlas.”

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución, e inhabilitación, así como de sanciones económicas y la inhabilitación temporal, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por actos u omisiones a que se refiere la fracc III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

**La suspensión del empleo, cargo o comisión:** Es la privatización temporal de las labores de trabajo dentro de alguno de los poderes del Estado de un Servidor Público para desempeñar la función que tiene conferida legalmente, así como la remuneración que es consecuente de la misma, por el tiempo que dure la suspensión.

**La destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión:** Es la terminación de los efectos del nombramiento o de la elección de un servidor público, como consecuencia de una resolución administrativa expedida por autoridad competente, que le ha fincado una responsabilidad administrativa, y como consecuencia de la gravedad de la infracción se hace acreedor a esa sanción, que viene prácticamente a extinguir la relación laboral entre persona física y el Estado.

**La sanción económica:** Es la retribución en dinero que debe hacer el servidor público, a quien se le impute la responsabilidad administrativa, de conformidad con las normas aplicables en la materia mediante resolución debidamente fundada y motivada expedida por autoridad competente. Esta sanción deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, para que se presuma como válida y eficaz una multa administrativa es necesario que la resolución pertinente esté debidamente fundada y motivada; que no se trate de una sanción excesiva que pueda perjudicar las condiciones económicas del infractor; que se tome en cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones que dieron origen para que el responsable incurriera en esa falta.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. *Ibidem* pags. 432 - 435

## **CAPITULO 3.-LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

A continuación veremos la Evolución Histórica que han sufrido los Derechos Humanos en nuestro País y las Legislaciones que se han realizado para Protegerlos, así como la creación de Instituciones para la protección y vigilancia de los mismos.

### **3.1. Breve Reseña Histórica de los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Mexicano.**

En nuestro país se aprecian dos etapas básicas en lo que se refiere al estudio de los Derechos Humanos: antes y después de la Constitución de 1917, que actualmente nos rige.

Si nos remontamos al tiempo de la Conquista, en aquel entonces existía una desigualdad entre españoles e indios, ya que a los primeros se les reconocía el pleno disfrute de sus derechos; en cambio, a la población indígena no se le reconocía ninguno de esos derechos, y por ello se les sujetaba a un régimen de servidumbre y esclavitud.

En 1542, en las leyes nuevas se estableció que sólo podían ser sometidos a la esclavitud los negros, los indios caribes y los indios por ser siempre rebeldes a la dominación española. Así se creó el régimen de la encomienda, por virtud de la cual, se entregaban o encomendaban tierras a los indios que vivían en ellas, destinados a tributarles y servirles a los españoles, bajo el pretexto del buen trato hacía sus personas y para recibir la fe cristiana.

Alfonso Noriega, señala que el origen de las declaraciones de Derechos Humanos en nuestro país se inicia con la bula emitida por el Papa Paulo III, Sublimis Deus, de fecha 2 de junio de 1537, quien señaló:

“... que éstos(los Indios) debían ser tratados como seres capaces de recibir la fe de Cristo, y por tanto debían ser tratados como verdaderos hombres, a quienes no se les puede privar de su libertad ni del dominio de sus cosas y , aún más, pueden libre y lícitamente estar en posesión y gozar del dominio y libertad, y no se les debe reducir a esclavitud...”<sup>26</sup>

El rey Carlos II, promulgó, en el año de 1681, la conjunción de todas estas disposiciones en un solo cuerpo legal, el cual se conoce con el nombre de Recopilación de Leyes de los reinos de Indias, en la misma se observa una clara tendencia a la protección de los indios contra los abusos y arbitrariedades de los peninsulares y criollos. Algunos derechos humanos consignados en las disposiciones indianas fueron: la regulación jurídica de la familia, el establecimiento de la condición jurídica de la mujer, el derecho de la propiedad y correlativo a la sucesión, y el derecho de las obligaciones.<sup>27</sup>

En los albores de la Independencia encontramos importantes precedentes relacionados con estos Derechos, como fue el caso del Decreto de Abolición de la esclavitud, dictado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.

La Constitución de Cádiz (1812) .- Esta constitución expedida por las Cortes y jurada el 19 de marzo de 1812, entró en vigor en la Nueva España el 30

---

<sup>26</sup> op. cit nota 3, pag. 39.

<sup>27</sup> Cfr. Ibidem pag.40.

de septiembre del mismo año, en la misma se establece el principio de Legalidad suprimiendo al poder real la facultad de suspender o dispensar leyes, en ella se establece la libertad de elección de los miembros del Parlamento, se establece el derecho del procesado a ser asistido por un abogado y a exigir la declaración de dos testigos, además de que se definían las condiciones e ejercicio del poder real y la legalidad e independencia de los magistrados. En el artículo 4° de la misma se establecía lo siguiente: “ *La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen*”.

**La Constitución de Apatztingán (1814):** Fue auspiciada por Don José María Morelos y Pavón, Con la evidente influencia de la declaración francesa de 1789, esta Constitución incluye: la inviolabilidad del domicilio (art.32), el derecho de propiedad (art. 34), el derecho de reclamar al Estado las arbitrariedades e injusticias sufridas (art.37), la libertad de industria y comercio, el derecho a la instrucción necesaria a todos, la libertad de expresión y de imprenta. Esta Constitución de Apatztingán, en términos de su artículo 237, tenía un carácter provisional, pues preveía la convocación de una asamblea representativa, la cual debía emitir una nueva y definitiva Constitución, pero tal decreto Constitucional no pudo extender su vigencia a toda la Nueva España, debido a que el ejército de Morelos nunca controló la totalidad del territorio nacional.

**El Reglamento provisional del Imperio Mexicano:** El 18 de diciembre de 1822, este reglamento reconoció los derechos de libertad, de propiedad, de seguridad y de igualdad legal, así como la inviolabilidad del domicilio, prohibió la confiscación, el tormento y que las penas infamantes no trascendieran a la familia del reo.

**La Constitución Federal de 1824:** Fue promulgada el 4 de octubre de 1824, consta de 171 artículos. En su artículo 50 fracción III, y en el 171, únicamente se habla de la libertad de imprenta, al ordenar al Congreso:

“ proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación”. El artículo 152 aseguraba la inviolabilidad del domicilio, los artículos 144 y 146 respectivamente prohibían la tortura o tormento, así como la imposición de penas infamantes y trascendentes, así como la prohibición de ser detenido sin orden judicial

**El Acta de Reformas de 1847:** En la misma se restablece la vigencia de la Constitución de 1824, basándose principalmente en el voto particular de Mariano Otero, quien el 5 de Abril de 1874, sometió su proyecto, a la consideración de la asamblea correspondiente. En dicha Acta de Reformas aparecen algunas garantías, consagradas en su artículo 2º, tales como los derechos de sufragio, petición y reunión, a pesar de haber sido un documento notable no fue aprobado por el congreso, el proyecto de Ley de Garantías Individuales presentado al senado el 29 de enero de 1849, ya que el mismo ejerció una influencia considerable en el Estatuto de Comonfort y en la Constitución de 1857. La Comisión establecía que, una vez aprobada la ley de garantías individuales, deberían elaborarse tres leyes constitucionales más, las cuales estarían estrechamente vinculadas con la ley constitucional las cuales serían: a) la ley que reglamentaría el recurso establecido en el artículo 25 del Acta de reformas o sea el amparo; b) la ley de libertad de Imprenta; y c) la ley de responsabilidades.

**La Constitución Federal de 1857:** Como antecedente histórico de la misma fue que en el año de 1853 un grupo de militares lanza el Plan de Ayutla, con el que se pretendía derrocar a Santa Anna y hacer un gobierno democrático, el general Santa Anna pensó que era un grupo reducido y sin fuerza política, al cual no le dio mucha importancia, pero en 1854-55 el movimiento había cobrado mucha fuerza, y con ello trajo el destierro del General Santa Anna, y se convocará al Congreso Constituyente, el cual creó la Constitución de 1857, la cual contenía las siguientes bases: 1) una forma de gobierno republicano, representativo y popular; 2) En cuanto a las garantías se dan ya los primeros 29 artículos de la

Constitución esencialmente con las garantías que hoy en día poseemos; 3) la división de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial.<sup>28</sup>

**Leyes de Reforma :** Expedidas en 1859 por el presidente Benito Juárez varias de estas establecieron el reconocimiento a Derechos humanos básicos de los que actualmente disfrutamos los mexicanos, como son: la ley del matrimonio civil (1859), la ley orgánica del registro civil (1859), la ley sobre libertad de cultos (1860).

**La Constitución Política de 1917:** Ésta surge de uno de los movimientos sociales más importantes en nuestro país la Revolución Mexicana, distintos autores coinciden en señalar que el proyecto de Don Venustiano Carranza, se trataba en general de la Constitución de 1857 con algunas mejoras de redacción, claridad y distribución temática.<sup>29</sup>

Es indispensable que señalemos que a pesar de que los lineamientos fundamentales que contenía la Constitución de 1857 son similares, en términos generales a los que contiene nuestra Constitución actual entre ambas se encuentran algunas diferencias fundamentales como las señala Margarita Herrera Ortíz :

**“Primera.-** La Constitución de 1857, en virtud de que tomaba como base el derecho natural, reconocía al gobernado sus derechos fundamentales que eran de dos tipos:

- A. Derechos naturales, aquellos que posee el hombre por el hecho de haber nacido .
- B. Derechos del ciudadano, que conquista el hombre por el hecho de vivir en sociedad.

---

<sup>28</sup> Cfr, op cit, nota 1, pag.39

<sup>29</sup> Cfr. LARA Ponte, Rodolfo, op cit nota 3, pag.135

En cuanto a nuestra Constitución actual de 1917 el Estado no reconoce, sino que otorga o regala a los gobernados un conjunto de derechos públicos subjetivos, que las autoridades tienen que respetar aun en contra de su voluntad y que esencialmente son los mismos derechos de la Constitución de 1857.

**Segunda.** Estriba en que en la Constitución de 1857 se otorgaban sólo garantías individuales. En la Constitución de 1917, se introducen además las garantías sociales, que se dan para proteger a ciertas clases sociales, consideradas como desprotegidas y que encontramos principalmente en los artículos 27 y 123 Constitucionales.

**Tercera.** Consiste en cuanto a la fundamentación filosófica, en la Constitución de 1857, se basaba en el individualismo y el liberalismo.

La Constitución actual tiene como fundamentos filosóficos el individualismo y liberalismo, pero principalmente predominan en ella el intervencionismo de Estado y Socialismo.

El Socialismo. Consiste en que las instituciones estatales serán creadas para servir a los gobernados considerados como miembro de una sociedad, y en su caso, como pertenecientes a una determinada clase social, dejando de considerarlos en su individualidad.

El Intervencionismo de Estado. Consiste en que los particulares no podrán actuar libremente en su trato con los demás particulares, sino que el Estado fija las normas dentro de las cuales los particulares pueden establecer ciertas relaciones de tipo comercial, laboral, etcétera, por ejemplo el artículo 123 Constitucional.

**Cuarta.** Consiste en que la Constitución de 1857, establecía algunas obligaciones individuales públicas sólo en materia fiscal y militar.

En la Constitución de 1917, se establecen más obligaciones individuales públicas, sobre todo en materia de propiedad y de comercio, además de las militares y fiscales.”<sup>30</sup>

Como se puede observar en esta Constitución no solamente cataloga derechos y garantías de tipo individual, sino que fue pionera en el mundo en establecer derechos sociales propios de los grupos que por su especial situación de desventaja en la sociedad requieren de protección especial de la ley, un ejemplo de ello son los trabajadores, campesinos y los indígenas.

### **3.2. Las Garantías Individuales.**

Para que un Derecho esencial tenga el carácter de garantía, tiene que estar protegido y reconocido por el Estado; a través de su Carta Magna (Constitución). De este modo, la base para el reconocimiento y salvaguarda de los Derechos Humanos ha sido siempre la dignidad del hombre.

El concepto garantía proviene del término anglosajón *warranty* o *warrantie*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. Jurídicamente, el término aludido se originó en el derecho privado. En general se usa como sinónimo de protección jurídico- política y suele ser el énfasis gramatical con que se subraya la declaración de un derecho o un principio y se proclama su vigencia desde el punto de vista constitucional.

---

<sup>30</sup> op cit, nota 1, pags. 39 y 40

En el derecho público la palabra “garantía” y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos en cuyas legislaciones aparecen desde mediados del siglo XIX, significa diversos tipos de seguridades y protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas, que tienen como base el orden constitucional.

Isidro Montiel Duarte afirma que “ todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales.”<sup>31</sup>

Carlos R. Terrazas señala que para Fix Zamudio “solo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales” indicando, además, que existen dos tipos de garantías: las fundamentales y las de la Constitución:

. . . garantías fundamentales son las establecidas por los primeros veintiocho artículos de nuestra Carta Fundamental, las cuales, unas tienen el carácter de individuales, otras pueden estimarse sociales, y finalmente también están reguladas determinadas instituciones y entre estas últimas merecen destacarse las establecidas por los artículos 14 y 16 que pueden designarse genéricamente como “garantía de justicia”.

Por el contrario, las garantías de la Constitución Mexicana son los procesos establecidos por los artículos 103 y 107(amparo), 105 (conflictos entre estados y la federación, o los estados entre sí) y 111 (proceso de responsabilidad de

---

<sup>31</sup> MONTIEL Duarte, Isidro. Estudios sobre garantías individuales, Porrúa, México 1972, pag. 26.

funcionarios), que ya son normas estrictamente procesales de carácter represivo y reparador.<sup>32</sup>

En el sector constitucional el amparo es la única garantía que realmente tiene eficacia y se utiliza constantemente para conservar el orden constitucional. Felipe Tena Ramírez, considera que esa garantía constitucional no constituye realmente un control directo de la Constitución, sino más bien de los derechos de la persona humana.

Ninguna Institución jurídica ha tenido entre nosotros el crecimiento, la espléndida palpación de vida del amparo, lo cual se debe no tanto a que el pueblo lo considere como el regulador del sistema federal, el equilibrador de los poderes o el instrumento en el gobierno de los jueces, sino que ha sido el escudo resonante de la inviolabilidad de la persona.

El autor Alfonso Noriega Cantú quien es citado por Carlos R. Terraza identifica las garantías individuales con los derechos del hombre, sosteniendo que las garantías. "...son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."<sup>33</sup>

La Constitución Federal vigente en su artículo 1° alude lo siguiente" En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

---

<sup>32</sup> Cfr, op cit, nota 10 pag. 29

<sup>33</sup> Cfr. Ibidem pag.30

Como se puede observar este es uno de los preceptos de mayor trascendencia, ya que otorga el goce y respeto de las garantías para todo individuo, sea nacional o extranjero, con las condiciones y modalidades que ella misma establece , ya que las garantías otorgadas se pueden restringir o suspender , con motivo de una invasión extranjera, perturbación de la paz pública, o de cualquier otro conflicto que ponga en peligro grave a la sociedad, facultando la propia Constitución al Presidente de la República, el cual podrá hacerlo en todo el territorio nacional o en un lugar determinado.

Los órganos de gobierno que intervienen en la suspensión de garantías son:

- a) El Presidente de la República, quien solicita la suspensión.
- b) Los más cercanos colaboradores del Presidente, quienes deben dar su acuerdo para la solicitud de la suspensión.
- c) El Congreso, quien aprobará la solicitud de suspensión.

La medida suspensiva de las garantías siempre será, temporal, general o parcial, es decir en todo o en alguna parte del territorio nacional.

En nuestra Carta Magna (Constitución Federal), en la parte denominada dogmática están reconocidas nuestras garantías individuales las cuales conforman los primeros 28 artículos. Así mismo se puede apreciar, que las garantías otorgadas tienen un límite en cuanto a su goce, y que sus alcances los determinan las propias normas constitucionales, con ello la persona no sólo disfruta de derechos como individuo, sino también tiene que cumplir obligaciones públicas, que se traducen en el respeto irrestricto de los derechos de los demás.

La declaración de las garantías individuales se divide en tres grupos: de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica.

**Entre las garantías de igualdad encontramos:** artículo 1.-goce, para todo individuo que se encuentre en territorio nacional; artículo 2.- reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas; artículo 4 ° igualdad de género entre varón y mujer; artículo 12.- igualdad de todas las personas, ya que en territorio nacional no se conceden títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditario; artículo 13 .- igualdad ante la ley , este derecho consiste en que la ley debe ser la misma para todas las personas , quienes podrán acudir , para la solución de sus conflictos ante los mismos tribunales.

**Las garantías de libertad:** se establecen en los siguientes artículos artículo 1.- prohíbe la Institución de la esclavitud, artículo 5.- libertad de trabajo siempre y cuando se licito; artículo 6°.-libertad de expresión, la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito perturbe el orden público; artículo 7° .- libertad de imprenta; artículo 11.-Libertad de tránsito y residencia, el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, artículo 24.- Libertad religiosa, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

**En cuanto a las garantías de seguridad social** se encuentran previstas en siguientes preceptos: artículo 8°.- Derecho de petición; artículo 14.- no retroactividad de la ley y derecho a no ser privado de la libertad si no es mediante juicio seguido con las formalidades del procedimiento, artículo 16.- Derecho a ser aprehendido sólo por orden de autoridad competente, artículo 17.- Derecho a la jurisdicción, artículo 19 .- Seguridad Jurídica en las detenciones ante autoridad judicial; artículo 20.- Garantías del procesado en materia penal; artículo 21.- derecho a no ser perseguido por otra autoridad que no sea el Ministerio Público y la Policía Judicial, seguridad jurídica respecto a la imposición de penas y multas; artículo 22.- protección de la integridad física y moral de las

personas a las que se imponga una pena; artículo 23.-Seguridad Jurídica en los Juicios penales, no ser juzgado dos veces por el mismo delito .

**Las garantías sociales:**están contenidas primordialmente en los artículo 3°, 4°, 27 y 123 de la Constitución, los cuales se refieren a la educación, a la familia, al derecho de la propiedad comunal y ejidal de las tierras y a cuestiones laborales. Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo educativo y económico. Las garantías sociales implican un hacer por parte del Estado; en cambio, las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del propio Estado, a través de las garantías sociales se protege a los grupos sociales más débiles.<sup>34</sup>

### 3.3. La CNDH en México, su Ley y Reglamento Interno.

El concepto de derechos humanos implica un parámetro de la relación política, Estado- Sociedad, toda vez que de su cumplimiento o incumplimiento depende la consolidación y viabilidad de dicha relación. El ombudsman es una Institución de origen sueco, nació en Suecia con la Constitución de 1809, en ella se persiguió un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar cómo éstas eran realmente aplicadas por la Administración, y crear un nuevo camino, ágil y sin formalismo, a través del cual los individuos pudieran quejarse de las arbitrariedades y violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

En el mundo Iberoamericano la figura del Ombudsman se abrió camino: en Portugal en 1975 Con el nombre de Promotor de la Justicia, en España en 1978 con el Defensor del Pueblo, en Costa Rica en 1982 con la Procuraduría de los Derechos Humanos, en Guatemala en 1985 con el Procurador de los Derechos Humanos.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. BADILLO Elisa, MARTÍNEZ Víctor y SOBERANES José Luis. Los Derechos Humanos en México, Porrúa, México 2001, pags. 21- 97

<sup>35</sup> Cfr CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y el Ombudsman, La CNDH, México 1993,pag 12

“El ombudsman es, entonces, un mecanismo complementario para la adecuada realización de importantes aspectos de la relación entre gobernantes y gobernados, cuya finalidad es siempre la salvaguarda de los derechos del hombre”<sup>36</sup>

**Los antecedentes de la CNDH en México**, los encontramos en primer lugar con:

**La Procuraduría de los Pobres** en el año de 1847, impulsada por Ponciano Arriaga. En la cual se estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas.

Posteriormente el 3 de enero de 1979 el gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla, creó la Dirección para la defensa de los Derechos Humanos, con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente.

**El 21 de noviembre de 1983**, por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, se creó **la Procuraduría de vecinos**, el funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.

**La Defensoria de los Universitarios**, fue instaurada por la Universidad Nacional Autónoma de México el 29 de mayo de 1985. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que presenten el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas

---

<sup>36</sup> Cfr LARA, Ponte Rodolfo, Op cit nota 4, pag. 187

susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.

***Procuraduría para la Defensa del indígena (Oaxaca) y Procuraduría social de la montaña(Guerrero)***; creadas en 1986 y 1987, respectivamente, tienen como finalidad proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país.

La Procuraduría para la Defensa del indígena en Oaxaca depende del ejecutivo local, se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas, así mismo funge como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los derechos indígenas. La Procuraduría social de la montaña en Guerrero depende del ejecutivo de ese estado la función que realiza es la de proteger los derechos indígenas de esa región territorial.

***En el estado de Aguascalientes el 14 de Agosto de 1988*** nació la ***Procuraduría de Protección Ciudadana***, Con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por violaciones y omisiones de los deberes de las autoridades o servidores públicos.

***La Defensoría de los derechos de los vecinos***, en el municipio de Querétaro el 22 de Diciembre de 1988 se instauró mencionada Defensoría, cuya finalidad es investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales.

***En 1989 nació como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del departamento del Distrito Federal***, en la cual su principal finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del Distrito Federal, sean legales y se realizaran conforme a derecho.

**La Dirección General de los Derechos Humanos**, fue creada el 13 de Febrero de 1989 como parte de la Secretaría de Gobernación. La creación de la CNDH, se debió a un decreto del Ejecutivo como respuesta a la demanda social que cada día crecía con mayor fuerza, a través de organizaciones civiles de defensa de los Derechos Humanos con el objeto de poner fin a los abusos y a la impunidad de los cuerpos policíacos.

En el año de 1990 surgió en México, mediante decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La cual fue creada como un organismo destinado fundamentalmente a atender las quejas que, por violación a sus Derechos por parte de las Autoridades, presentara cualquier persona que se sintiera agraviada.

37

A partir del 29 de junio de 1992 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue dotada con un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento Constitucional por iniciativa del poder Ejecutivo Federal, adicionándole al artículo 102 constitucional con un apartado “B” que a la letra dice lo siguiente:

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

---

<sup>37</sup> op. cit, nota 32, pag.10

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

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

Podemos concluir este punto con los dos grandes objetivos fundamentales para lo cual fue creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México:

- Como organismo para garantizar: para proteger y hacer observar los derechos humanos.
- Como organismo difusor: porque promociona, estudia y divulga los derechos humanos

## **LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

( integrada por 76 Artículos)

**INTEGRACIÓN.-** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esta integrada por un presidente, una secretaria ejecutiva, visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, así mismo contara con un consejo.

**COMPETENCIA:** tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos

humanos, cuanto éstas fueren imputadas a autoridades y servidores de carácter federal, con excepción de los del Poder judicial de la federación

FUNCIONES: Entre algunas de las funciones que realizara la Comisión tenemos las siguientes:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;

II.- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado "B" de la Constitución Federal;

III.- Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el País;

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

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

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita; ( ver artículo 6° de la Ley en comento).

LIMITACIONES: El artículo 7° menciona que la Comisión, no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales y Omisiones.

II.- resoluciones de carácter jurisdiccional,

III.- Conflictos de carácter laboral;

IV.- Consultas Formuladas por autoridades.

Ya que en los términos de esta misma ley, sólo podrán administrarse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan el carácter administrativo. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Los motivos de las limitaciones del organismo en las materias antes citadas son : en relación a las actuaciones de autoridades y organismos electorales, asegurar el carácter apolítico de la institución; respecto de conflictos de carácter laboral, por que el conflicto se da entre particulares y no interviene un servidor público y no existe violación de derechos, por que las controversias laborales se convierten en jurisdiccionales y la CNDH es un órgano no jurisdiccional.

**PROCEDIMIENTO:** Cualquier persona incluyendo menores de edad o algún representante del afectado, puede acudir ante la Comisión a denunciar los hechos materia de queja, dentro del término de un año a partir de la ejecución de los mismos o bien del día en que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los hechos.

La queja puede presentarse por escrito o bien puede ser transmitida por cualquier otro medio de comunicación y aún oralmente. Una vez iniciado el procedimiento, si la Comisión advierte posibles violaciones a los derechos humanos deberá ponerse en comunicación con la autoridad señalada como responsable con el objeto de buscar una conciliación entre el quejoso y la autoridad o servidor público señalado como responsable, si transcurren 90 días y la autoridad se abstiene de dar cumplimiento, deberá reabrirse el procedimiento. En el supuesto de no producirse la conciliación, la CNDH dispondrá en forma inmediata la solicitud de un informe por parte de la autoridad presuntamente responsable, mismo que de no ser enviado implicará, salvo prueba en contrario, la aceptación tácita de los hechos que se le imputan.

La queja “ es la manifestación de dolor, descontento, acusación ante una autoridad competente para conocer de la misma”<sup>38</sup>

Mediante las pruebas que sean aportadas por el quejoso, las autoridades señaladas como responsables y las que obtenga la propia Comisión, se realizará una valoración en conjunto por parte del Visitador general, basándose en los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso en la legalidad, a in de que puedan producirse convicciones sobre los hechos que permitan emitir la recomendación adecuada, ó la emisión del acuerdo de no responsabilidad de autoridad.

Cuando se trate de presentación de quejas improcedentes o infundadas, la Comisión las rechazará de inmediato, y proporcionará orientación al reclamante, a fin de que acuda ante la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto en cuestión.

---

<sup>38</sup> DICCIONARIO Enciclopédico Ilustrado, op. cit nota 2, pag. 2992,

RECURSOS: La Ley de la CNDH establece dos tipos de recursos los cuales corresponden exclusivamente a los promoventes, estos recursos son el de la queja y el de impugnación ( art. 55 al 66 ), estos se interponen en contra de los acuerdos y recomendaciones de los organismos locales de derechos humanos.

La queja va a proceder ante la Comisión Nacional por perjuicios graves motivados por las omisiones o la falta de acción en los procedimientos sustanciados por los organismos locales, hasta antes de emitir recomendaciones, y siempre que hayan transcurrido seis meses como mínimo desde la presentación de la queja o denuncia inicial.

La impugnación, también es procedente ante la Comisión Nacional, se sustancia contra resoluciones de carácter definitivo emitidas por los organismos estatales o respecto de la informaciones, de carácter final, de las autoridades locales sobre la insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

La conclusión de este segundo recurso podrá constituir la confirmación de la resolución definitiva emitida por el organismo local; la modificación de la propia recomendación, caso en el cual se formulará a la vez, una recomendación al organismo local; la declaración de suficiencia en el cumplimiento o bien, la declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación, este último supuesto por parte de la autoridad local, dará lugar a formular una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

## **REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Publicado el 29 de septiembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.  
ACUERDO del Consejo Consultivo por el que se aprueba el Reglamento Interno  
de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, con fundamento en lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 15 fracción IV, 17 y 19 fracción II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hace saber el siguiente:

El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y regula su estructura, facultades y funcionamiento como un organismo público del Estado mexicano, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, considerado también como un órgano de la sociedad y defensor de esta.

El artículo 2° señala la competencia de la CNDH que abarca tres grandes campos, tratándose de:

- a) violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o aun grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público;
- b) violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o aun grupo, cometidos por otros agentes sociales,

cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público, y

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

“ La Comisión Nacional de Derechos Humanos sí puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluidos los judiciales, por que en esas situaciones no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y sí se pueden estar violando Derechos Humanos consagrados en la Constitución; por ejemplo, si en un proceso penal el término constitucional máximo para dictar la sentencia ha sido rebasado. En este caso la Comisión Nacional puede dirigirse al juez en cuestión para recomendarle que acelere, dentro de los mandatos legales, ese proceso.”<sup>39</sup>

Artículo 4.- (Autonomía) Para el desempeño de sus atribuciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno .

Artículo 17.- (Organos de la Comisión Nacional)

Los órganos de la Comisión Nacional son los siguientes:

I. La Presidencia;

II. El Consejo Consultivo;

---

<sup>39</sup> op cit, nota 35, pag.22

III. Las visitadurías generales;

IV. La Secretaría Ejecutiva, y

V. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo.

### **3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

De manera concreta podemos decir que en esta Ley; se establecen las bases de organización de la Administración Pública federal, Centralizada y Paraestatal.

Siendo la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los que integran la Administración Pública Centralizada.

Los que componen la Administración pública Paraestatal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Entendiendo como Administración Pública Federal, la forma de organización del Estado a fin de administrar a través de sus Secretarías, los recursos, presupuestos y patrimonio con el que cuenta dentro de su territorio, con el objeto de cumplir con el Plan de desarrollo Nacional.

Cada una de las Secretarías de Estado según lo establecido por el artículo 14, se integrarán de la siguiente manera:

“ Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales...”

Es importante analizar esta Ley porque, es necesario saber a que Secretaría de Estado, le corresponde vigilar y salvaguardar las garantías individuales y los Derechos Humanos de cada gobernado. Además de que en ella se establecen las atribuciones de cada una de las Secretarías.

La Secretaría que tiene como propósito salvaguardar los derechos humanos o las garantías individuales de los gobernados, y señalando lo establecido en el:

El artículo 27 fracción IV de la Ley Orgánica de Administración Pública, que a la letra menciona lo siguiente:

“ A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar los medidas administrativas que requiera ese cumplimiento...”

Como se pudo observar la Secretaría de Gobernación es la facultada para ello, así mismo no olvidemos que la Comisión Nacional es un órgano desconcentrado de la mencionada Secretaría.

### **3.5. Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.**

Esta Ley esta conformada por 51 artículos, fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Teniendo por objeto reglamentar el título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

II.-Las obligaciones en el servicio Público;

III.-Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público,

IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

El maestro Jorge Fernández Ruiz, cita lo siguiente "... El servicio público, como dice De Valles, es un servicio al Público, o sea, está destinado al público,

con el propósito de satisfacer una necesidad de carácter general, registrada en términos similares por un gran número de personas...”<sup>40</sup>

Los sujetos de esta Ley, son los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. Los cuales ya analizamos en el Capítulo II de este trabajo.

Unas de las principales obligaciones administrativas del Servidor Público son:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para él desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

III.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

IV.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad

---

<sup>40</sup> Cfr. FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge. Derecho Administrativo – Servicios Públicos, Porrúa México 1995 pag.116

hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

V.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

El fin de analizar esta Ley como se pudimos observar el artículo 8 fracción XIX, obliga al Servidor público a coadyuvar con la información o datos que le sean solicitados por la CNDH, mismo que esta relacionado con el artículo 43 de la Ley de la Comisión nacional de los Derechos Humanos que a la letra dice:

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

Si revisamos lo establecido por los artículos 70 y 72 de la Ley hace mención a los siguiente:

“Artículo 70.- las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Artículo 72.- la Comisión Nacional deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza dicha Comisión; para efectos de aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión Nacional sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.”

Como se puede ver la CNDH solo esta facultada para poder recurrir ante Autoridad Competente a fin de que se apliquen las sanciones penales o administrativas correspondientes, cuando alguna Autoridad o Servidor Público haga o deje de hacer algo que entorpezca durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades la función de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **CAPITULO 4.- RECOMENDACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Por último en este apartado, se analizará de fondo la finalidad y la eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para lograr el principal objetivo para el cual fue creada esta Institución, siendo el proteger, vigilar , salvaguardar los Derechos del Individuo ante las Autoridades del Estado.

### **4.1. Concepto de Recomendación.**

Antes de analizar y saber que es un Recomendación para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, me parece necesario precisar desde el punto de vista lingüístico que se entiende por Recomendación.

El Diccionario Enciclopédico Espasa la define del siguiente modo:

Recomendación .- Acción o efecto de recomendar o recomendarse; 2.- Encargo o suplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado una cosa; 3.- Alabanza o elogio de un sujeto para introducirse con otro; 4.-Aturoridad, representación o calidad por lo que se hace más apreciable y digna de respeto una cosa.<sup>41</sup>

El Diccionario de la Lengua Española define el concepto de recomendación del siguiente modo:

---

<sup>41</sup> DICCIONARIO Enciclopédico Espasa, v. 20, 8 edición, Espasa- Calpe, Madrid 1978, pag. 611,

Recomendación.- Acción y efecto de recomendar o recomendarse; 2.- Encargo, favor o consejo; 3.- Elogio verbal o escrito en el que se habla a favor de una persona a otra que hable en su favor.<sup>42</sup>

El Diccionario Ilustrado define lo siguiente:

Recomendación.- Acción y efecto de recomendar; 2.-encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado o diligencia una cosa; 3.- calidad que hace apreciable una cosa; 4.- alabanza o elogio de un sujeto para introducirlo con otro.<sup>43</sup>

Ese mismo Diccionario señala que recomendar es:

Recomendar.- encargar, pedir o dar orden a uno para que tome a su cuidado una persona o cosa; 2.- hablar a favor de uno<sup>44</sup>

Por último señalaremos lo establecido en un Diccionario de sinónimos, el cual se da los siguientes términos:

Recomendación.- encargo; encomienda, súplica, instancia, comisión, elogio, alabanza.<sup>45</sup>

Como se puede observar la naturaleza lingüística de la palabra recomendación es, un ruego, encargo, súplica, pero también es conveniente

---

<sup>42</sup> DEPARTAMENTO de Lexicografía de Anaya Educación, Diccionario de la lengua, Ed. Alianza, Madrid 1994, pag. 971.

<sup>43</sup> GRAN DICCIONARIO Enciclopédico ilustrado, op. cit, nota 2, tomo X, pag. 3183.

<sup>44</sup> ibidem, pag. 3183

<sup>45</sup> SAINZ de Robles, Federico Carlos. Diccionario español de sinónimos y antónimos, Ed. Aguilar, México 1990, pag. 927.

analizar desde el punto de vista jurídico algunas opiniones que se dan acerca de la citada palabra

El Dr. Sergio García Ramírez, menciona lo siguiente respecto a la recomendación:

“Se asegura la eficacia de la función indagatoria de la Comisión (...) en cuanto al suministro de información (...) no en lo que respecta a la atención de las recomendaciones, pues de lo contrario éstas perderían su condición de tales (...) y se convertirían en resoluciones vinculantes lo que es propio del superior jerárquico y de la autoridad judicial.”<sup>46</sup>

Como señala el autor Lara Ponte “... las recomendaciones que emite la Comisión son públicas, no vinculatorias, autónomas y no anulatorias de actos contra las que se presentó la queja (...) además de expedir recomendaciones, tiene facultad de emitir acuerdos con carácter obligatorio, así como medidas precautorias y cautelares para evitar la consumación de violaciones que generen imposible reparación del derecho protegido”.<sup>47</sup>

Jorge Carpizo – ex presidente de la CNDH puntualiza lo siguiente:

“...se podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que ha violado un derecho humano. Todas las recomendaciones se publican en la “gaceta” de la Comisión nacional que es el órgano oficial de la misma y de ellas se dará cuenta en el informe semestral.”<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio, Proceso penal y derechos humanos, Porrúa- UNAM-III México, 1992 pag.23

<sup>47</sup> op. cit, nota 3, pag. 199

<sup>48</sup> op. cit nota 35, pag 29

#### 4.2. Naturaleza Jurídica de la Recomendación y sus características.

Como vimos en capítulos anteriores México es un país que se ha caracterizado a lo largo de su historia en su lucha por los derechos humanos, erigiéndose como el país que incorporó los derechos sociales (derecho a la educación, derechos de los pueblos indígenas, derecho a la protección de la salud, derecho a la vivienda, derecho a un medio ambiente adecuado, entre otros) a su Constitución, como consecuencia de los logros obtenidos en la Revolución Mexicana de 1910 y con la aprobación de la Constitución de 1917, posteriormente dándole vida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como organismo protector de los mismos.

La naturaleza jurídica de las recomendaciones, la encontramos en el artículo 102 apartado B Constitucional. Que como ya lo habíamos analizado en capítulos anteriores y el cual no está demás el transcribir de nuevo.

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

Posteriormente la Ley de la Comisión nacional de los Derechos Humanos puntualiza en su artículo 46 lo siguiente :

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

De ambos preceptos se resume que las recomendaciones cuentan con las siguientes características:

- 1) Pública.- que va dirigida a toda la colectividad, y que es común.
- 2) Autónoma.- es la potestad que tiene una entidad política o administrativa para dicta, por medio de un gobierno propio, las leyes que regularán sus intereses peculiares.
- 3) No vinculatoria.- que no crea relación de obligación - derecho, por lo tanto puede ser sancionada en su incumplimiento.
- 4) No Imperativa.- que no es considerada como una orden.

Si confrontamos las Características formales de la norma jurídica con las de una Recomendación se obtendría como resultado lo siguiente:

<b>NORMA JURÍDICA</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>RESULTADO</b>
<b>1.- GENERAL</b>	PÚBLICA	NO SE OPONEN
<b>2.- HETERONOMA</b> (exterior)	AUTONOMA	SE OPONEN
<b>3.- BILATERAL</b>	NO VINCULATORIA	SE OPONEN

4.-COACTIVA O COERCIBLE	NO IMPERATIVA	SE OPONEN
5.- JURISDICCIONAL	NO JURISDICCIONAL	SE OPONEN

### 4.3. Elementos formales y Clasificación de las Recomendaciones.

El artículo 132, capítulo VI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que lleva por título “las recomendaciones”, en él se consignan los elementos de forma de las mismas.

Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
  - II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación.
  - III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación.
  - IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos en los que se soporte la convicción de la violación
- Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y en su caso que permita sancionar a los responsables.

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos existe una Coordinación General, la cual se encarga de darle seguimiento a las mismas por medio de un control estadístico, por medio del cual se determina el grado de cumplimiento de la Autoridad o Servidor público a la cual le fue dirigida; clasificándolas de la siguiente forma:

1.- La recomendación es aceptada y cumplida íntegramente.- en esta no se presenta ninguna complicación, ya que existió la plena voluntad de la autoridad para aceptarla y cumplir con tal recomendación.

2.- La recomendación es aceptada, pero no se acredita su cumplimiento.- este supuesto se da cuando la recomendación se acepta, pero por causas ajenas a la voluntad de la autoridad no se rinden pruebas fehacientes para acreditar su cumplimiento.

3.- La recomendación es aceptada parcialmente y cumplida en la misma forma.- este supuesto existe cuando la recomendación implica la ejecución de varias acciones y se aceptan algunas y otras se rechazan.

4.- la recomendación es aceptada totalmente y cumplida solo en forma parcial.- esta existe cuando la recomendación puede sugerir la realización de una acción o de varias con o sin conexión entre sí, o que vaya dirigida a varias autoridades y que algunas cumplan y otras no.

5.- La recomendación es aceptada y cumplida en forma simulada. Esta en el fondo implica el rechazo de la recomendación o su cumplimiento, ya que la autoridad puede simular el cumplimiento de una recomendación ya sea falseando las pruebas del cumplimiento o instaurando un procedimiento administrativo de responsabilidad, para que pueda resolver a favor del servidor. Esta práctica es muy frecuente ya que con ella en caso de seguirse un procedimiento administrativo el resultado es favorable para el servidor o se le impone una sanción muy leve. El propósito de la autoridad, es por una parte el de dar la impresión de cumplimiento, pero en el fondo desprecia la intervención de la Comisión.

6.- La recomendación es rechazada.- como ya vimos anteriormente una de las principales características de la recomendación es que no son imperativas, y esto no es más que una consecuencia del propio sistema Constituyente al establecer que no serían vinculatorias, pues si hubiera sido en sentido contrario serían obligatorias para acatatarlas.<sup>49</sup>

#### **4.4. Hechos presuntamente violatorios y algunas Autoridades señaladas como presuntas violadoras de los Derechos Humanos.**

Tengo que hacer la siguiente observación para el lector, la información que se encuentra inmersa en el presente punto, fue retomada del “Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre del 2004” el cual fue publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con fecha del 2005. El cual forma parte de la información con la que cuenta el centro de Documentación y Biblioteca del mencionado organismo, ubicado en Eje 10 Sur- Río Magdalena número 108, Colonia tizapán, Delegación Álvaro Obregón.

Entrando en materia algunos de los hechos que son presuntamente violatorios son los siguientes:

1.- Retención ilegal	61 quejas
2.-Aseguramiento indebido de bienes	60 quejas
3.-Intimidación	57 quejas
4.- Negligencia Médica	57 quejas
5.- Negativa Injustificada de beneficio de Ley.	54 quejas

<sup>49</sup> Cfr.GARZA Rivas, Eduardo. Memorias del Tercer Congreso Nacional de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos humanos, publicado por la CNDH del Edo de México, Estado de México 1995, pags 151-157.

<b>6.- Extorsión</b>	43 quejas
<b>7.- Negativa de reparación del daño por parte del Estado</b>	10 quejas
<b>8.- Violación a los Derechos de los indígenas.</b>	10 quejas
<b>9.-Abuso sexual</b>	04 quejas
<b>10.- Violación</b>	04 quejas
<b>11.- Violación del derecho al trabajo</b>	04 quejas
<b>12.- Denegación de justicia</b>	02 quejas
<b>13.- Violación al Derecho a la Libertad Sexual</b>	02 quejas

Ahora veremos el esquema de algunas autoridades señaladas como presuntamente violadoras de los derechos humanos durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004.

<b>1.-Secretaría de Relaciones Exteriores</b>	69 quejas	Décimo Primero lugar
<b>2.-Procuraduría Federal del Consumidor</b>	67 quejas	Décimo segundo lugar
<b>3.-Procuraduría Agraria</b>	41 quejas	Décimo sexto lugar
<b>4.-Centro de Readaptación Social “La Palma”</b>	40 quejas	Décimo séptimo lugar
<b>5.-Centro de Readaptación Social “Puente Grande” Jalisco</b>	33 quejas	Décimo noveno lugar.
<b>6.-Secretaría de Desarrollo Social.</b>	30 quejas	Vigésimo cuarto lugar.
<b>7.- Secretaría de Seguridad Pública.</b>	30 quejas.	Vigésimo quinto lugar.

<b>8.-</b> Secretaría de Seguridad Pública del D.F	15 quejas	Trigésimo octavo lugar.
<b>9.-</b> Secretaría de Gobernación.	14 quejas	Cuadragésimo lugar.
<b>10.-</b> Comisión Nacional de Arbitraje Médico.	11 quejas	Cuadragésimo tercero lugar.

## CONCLUSIONES.

A las Conclusiones a las que he llegado son las siguientes:

**PRIMERA.-** Recordando un poco lo establecido en el artículo 2° de la Ley de la CNDH , que a la letra dice lo siguiente:

“ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

Citado artículo nos comprueba cual es el objeto esencial de la creación de la Comisión, la cual desde mi punto de vista carece de eficacia legal

**SEGUNDA.-** El fundamento Constitucional de las recomendaciones emitidas por la CNDH, lo encontramos en el artículo 102 apartado B que menciona:

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

De lo anterior se resume que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solo puede intervenir cuando se presenten quejas en actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades o servidores públicos e inconformidades en relación con las comisiones estatales de derechos humanos. Y no puede

intervenir en la interpretación de la ley, ni en actos u omisiones de naturaleza administrativa; ni en asuntos jurisdiccionales del poder judicial ; ni en asuntos electorales y laborales.

**TERCERA.-** Si bien es cierto , las recomendaciones tienen un sustento Constitucional, por lo tanto están investidas de legalidad y juridicidad, pero desafortunadamente su efecto es moral, por que el artículo 46, párrafo 2° de la Ley de la CNDH destaca lo siguiente:

“En todo caso y una vez recibida ( la recomendación), la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes...si acepta dicha recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.”

**CUARTA.-** Como se puede observar se deja a la potestad de la autoridad supuestamente violadora de los Derechos humanos aceptar o no la Recomendación emitida, asi mismo el precepto solo señala que en caso de que se admita debe de aportar pruebas de que ha cumplido con la misma, pero en caso de que no se cumpla ¿Qué sucede?.

No debemos olvidar que “ la recomendación, será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá.” Como ya ha quedado demostrado con los citados preceptos legales; las recomendaciones son el principal “producto” de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por llamarlas así, no tienen una efectividad jurídica, y ello trae como consecuencia que se invalide la eficacia legal de las intervenciones de la Comisión.

Por lo anterior propongo que sería necesario resarcir o modificar el artículo 102 apartado B Constitucional en la parte del texto en el cual se señala:

“...formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.”

eliminando el adjetivo “no vinculatorias” para dejar solo “vinculatorias”. Quedando de la siguiente forma:

“...formularán recomendaciones públicas, autónomas, vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.

Lo anterior con la finalidad de que se cree una relación jurídica, la cual traería consigo una relación de obligación-derecho, la cual si puede ser sancionada por el poder público, ya que de no cumplirse con la norma o el precepto legal establecido pueda generar una sanción administrativa como medio de coacción, así mismo se decretaría su obligatoriedad.

**QUINTA.-** Por último el artículo 140 del reglamento de la CNDH hace mención a los alcances legales de la Comisión y de la Recomendación. La única acción que puede ejercer este organismo es el darle seguimiento y verificar que la recomendación emitida se cumpla de forma cabal.

Como observamos solo se le concede la única facultad a la Comisión, para darle seguimiento y verificar que la recomendación se cumpla de forma cabal. Si bien es cierto, existe la publicidad en los medios de comunicación y en la publicación de la gaceta mensual la cual produce el mismo organismo, con el fin de dar a conocer a la opinión pública las acciones solicitadas en la recomendación, y a que autoridad fue dirigida la misma. En mi opinión no es suficiente ya que existe deficiencia, por que no existe un procedimiento sancionador más allá de la Recomendación cuando existe negativa para cumplirla por parte de la Autoridad o el Servidor Público.

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1) BADILLO Elisa , MARTÍNEZ Víctor y SOBERANES José Luis. Los Derechos Humanos en México, Porrúa , México, 2001.
- 2) CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos y el Ombudman, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México,1993.
- 3) \_\_\_\_\_, La Constitución de 1917 , Porrúa , México 1998.
- 4) CASTÁN Tobeñas; José, Los Derechos del Hombre, en revista general de Legislación y Jurisprudencia, Madrid España, 1969.
- 5) DÍAZ Muller, Luis Manuel de Derechos Humanos, 2 edición, CNDH, México 1992.
- 6) FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge Derecho Administrativo -Servicios Públicos, Porrúa , México1995.
- 7) FERNÁNDEZ, Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humano Ed. Debate, Madrid 199.
- 8) GARCÍA Ramírez, Sergio Proceso penal y Derechos Humanos, Porrúa, México 1992.
- 9) GARCÍA Rivas, Eduardo Memorias del tercer Congreso Nacional de la Federación Mexicana de Organismos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos”, CNDH, Estado de México 1995.
- 10) GÓMEZ Lara, Cipriano La Protección Procesal de los derechos Fundamentales, Revista Universitaria de Derecho Procesal, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid España 1990.

- 11) GORDILLO; Agustín Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, 9ª edición, Porrúa , México 2004.
- 12) LARA Ponte, Rodolfo Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, 3ª edición, Porrúa; México 2002.
- 13) MARTÍNEZ Morales, I Rafael, Derecho Administrativo Segundo Curso, Ed. Harla Colección textos jurídicos universitarios; México, , 199.
- 14) MÁRQUEZ Guerrero, Porfirio Los Derechos Humanos, la estructura Constitucional del Estado Mexicano, CNDH México, 1975.
- 15) MONTIEL Duarte, Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales Porrúa, México, , 1972.
- 16) ORTÍZ Herrera, Margarita, Manual de los Derechos Humanos.1ª edición, Porrúa, México 2003.
- 17) PECES Barba, Gregorio Derecho Positivo de los Derechos Humano, Ed. Debate, Madrid, , 1987.
- 18) QUINTANA García, Francisco, Instrumentos Básicos de Derechos Humanos en México, Porrúa, México,2003.
- 19) R. TERRAZAS, Carlos Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, 2ª edición, Porrúa, México 1992.
- 20) SÁNCHEZ Gómez, Narciso Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México 1998.
- 21) TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano Porrúa, México 1971

22) VILLORO Toranzo, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, décimo tercera edición, Porrúa, México 1998.

23) BAENA, Guillermina Manual para elaborar trabajos de Investigación documental, Ed. Mexicanos Unidos, México 1987.

### **LEGISLACIONES.**

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- 3) Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- 4) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **OTRAS FUENTES.**

- 1) Departamento de Lexicografía de Anaya Educación, “Diccionario de la Lengua”, Alianza Editorial , Madrid1994.
- 2) Diccionario Enciclopédico Espasa, v 20, 8ª edición, Espasa –Calpe,Madrid 1978.
- 3) Enciclopedia Microsoft , Encarta, 2003, Microsoft Corporation.
- 4) Gran Diccionario Enciclopédico ilustrado, Selecciones del Reader’s Digest, XII tomos, México 1979.