



COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

# Gaceta 152

Ciudad de México, marzo, 2003

**Instalación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos**



**GLOSA DEL INFORME 2002 DEL PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**



**Glosa del Informe de Actividades 2002**

**Firma del convenio de colaboración con la Universidad Latinoamericana para la atención psicológica a las víctimas del delito**



**Firma del convenio general de colaboración entre la CNDH y la Universidad Autónoma de Tlaxcala**



**Firma de los convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**



**Gaceta de la Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**

Certificado de licitud de título núm. 5430  
y de licitud de contenido núm. 4206,  
expedidos por la Comisión Calificadora  
de Publicaciones y Revistas Ilustradas,  
el 13 de noviembre de 1990.  
Registro de derechos de autor  
ante la SEP núm. 1685-90.  
Franqueo pagado, publicación  
periódica, núm. 1290291.  
Distribución gratuita.  
Periodicidad mensual.  
Características: 318221815.

ISSN: 0188-610X

Año 12, núm. 152, marzo de 2003  
Suscripciones: Carretera Picacho-Ajusco 238,  
edificio Torre 2, colonia Jardines de la Montaña,  
Delegación Tlalpan,  
C. P. 14210, México, D. F.  
Teléfono 56 31 00 40, ext. 2332

Editor responsable:

*Miguel Salinas Álvarez*

Coordinación editorial:

*María del Carmen Freyssinier Vera*

*Raúl Gutiérrez Moreno*

Edición:

*María del Carmen Freyssinier Vera*

Formación tipográfica:

*Héctor R. Astorga O.*

Impreso en Litográfica Electrónica, S. A. de C. V.  
Vicente Guerrero núm. 20 A, colonia Barrio San Miguel,  
Delegación Iztapalapa, C. P. 09360, México, D. F.  
Se tiraron 3,000 ejemplares

Diseño de la portada:

*Flavio López Alcocer*

# CONTENIDO

---

## *Acuerdos*

---

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos	7
---	---

## *Actividades*

---

Glosa del Informe de Actividades 2002 ante las Comisiones Unidas de Derechos Humanos del Senado de la República y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados	15
Convenio de colaboración entre la CNDH y la Universidad Latinoamericana	19
Convenio general de colaboración entre la CNDH y la Universidad Autónoma de Tlaxcala	21
Firma de convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	23

## *Artículos*

---

Reflexiones en torno a la construcción de la figura del <i>Ombudsman</i> nacional en México <i>María Teresa Magallón Díez</i>	29
--	----

## *Recomendaciones*

---

<b>Recomendación</b>	<b>Autoridad destinataria</b>	
<b>8/2003</b> Sobre el caso de la señora Eloísa Guerrero Bonilla y otros	Secretario de Seguridad Pública Federal	59
<b>9/2003</b> Sobre el caso de la señora Irene González Salazar	Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social	75

---

<b>Recomendación</b>	<b>Autoridad destinataria</b>	
<b>10/2003</b> Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Aquiles Cruz López	Gobernador constitucional del estado de Chiapas	83
<b>11/2003</b> Sobre el recurso de impugnación promovido por la señora Angelina Muñoz Fernández y otros	H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora	91
<b>12/2003</b> Derivada del recurso de impugnación donde fue recurrente el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez	Gobernador constitucional del estado de Chiapas	99
<b>13/2003</b> Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Carlos Arteaga Juárez	H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos	109
<b>14/2003</b> Sobre el caso del indígena Silvino Encarnación Gabino	Gobernador del estado de Guerrero	117

*Centro de Documentación y Biblioteca*

---

Nuevas adquisiciones del Centro de Documentación y Biblioteca <i>María Eugenia Carranza Hurtado</i>	131
--	-----

*Acuerdos*

---



# **ACUERDO POR EL QUE SE CREA CON CARÁCTER PERMANENTE LA COMISIÓN DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS\***

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 21, 27, 28, 29, 30 y 30 bis, 32, 32 bis, 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 19 de la Ley de Planeación, y

## **CONSIDERANDO**

Que conforme a los principios de nuestra Constitución, al poder público se ha encomendado la trascendental tarea de promover y defender de forma efectiva los derechos humanos;

Que con motivo de la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales que protegen a la persona humana, el Estado mexicano ha adquirido diversos compromisos en materia de derechos humanos que lo obligan a respetar, promover y garantizar el pleno ejercicio de estos derechos;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide en la práctica y en congruencia con el pleno goce de los derechos humanos el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática;

Que desde el inicio de su gestión la presente administración, estableció que la protección de los derechos humanos sería uno de sus objetivos centrales y que buscaría consolidar una cultura que repudie su violación a través de instrumentos que permitan su promoción y defensa;

---

\* Versión tomada del *Diario Oficial* de la Federación del 11 de marzo de 2003.

Que con el objeto de promover y defender los derechos humanos, el nuevo gobierno ha definido una amplia agenda en materia de derechos humanos, la cual requerirá de un trabajo sustantivo e interinstitucional sumamente arduo en los años por venir;

Que la participación de la sociedad civil es un eje fundamental en la promoción y defensa de los derechos humanos y que por lo tanto, debe involucrarse abiertamente en los procesos de diseño de la política nacional de derechos humanos;

Que ante esta situación, es necesario contar con una política integral del Gobierno Federal en materia de derechos humanos que permita dar uniformidad a las acciones del Gobierno, tanto en el ámbito nacional como en el exterior, y

Que la coordinación en la toma de decisiones fortalece e impulsa al interior de las dependencias un intercambio de ideas, resultados y experiencias que contribuyen al desarrollo de una visión conjunta para atender los retos que se presentan en la materia, he tenido a bien expedir el siguiente

## **ACUERDO**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, la cual tendrá por objeto coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** La Comisión estará integrada por la Secretaría de Gobernación, quien la presidirá, la Secretaría de Relaciones Exteriores la que estará a cargo de la Vicepresidencia y los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Salud, de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La Comisión invitará a participar como invitados permanentes a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional Indigenista, los cuales intervendrán en las sesiones con voz pero sin voto.

A través de su Presidente, la Comisión podrá invitar a participar en sus sesiones con voz pero sin voto a representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán asistir cuando sean convocadas. También podrá invitar a representantes del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de órganos constitucionales autónomos, de los gobiernos de las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones de carácter privado, cuando los asuntos a tratar así lo requieran.



Los miembros de la Comisión serán los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal o bien deberán tener un rango no inferior al de subsecretario o jefe de unidad, quienes de manera extraordinaria podrán designar a sus respectivos suplentes quienes deberán tener un nivel que será superior o equivalente al de Director General.

**ARTÍCULO TERCERO.** La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Diseñar y coordinar la política y las acciones gubernamentales dirigidas al fortalecimiento de la promoción y defensa de los derechos humanos, informando periódicamente al Presidente de la República sobre los avances de las actividades a su cargo;
- II. Determinar criterios, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, a efecto de que las acciones de promoción y defensa de los derechos humanos realizadas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sean congruentes tanto en el plano interno como en materia de política exterior;
- III. Generar los mecanismos para que las dependencias de la Administración Pública Federal que integran la Comisión proporcionen la información que permitan conocer las acciones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos al interior de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios que fortalezcan la promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- V. Crear los mecanismos de coordinación permanente para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, colaboren de manera oportuna y completa conforme a la ley, a efecto de que se atiendan las obligaciones internacionales del Gobierno mexicano;
- VI. Proponer la actualización y mejoramiento del marco jurídico en materia de promoción y defensa de los derechos humanos de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado mexicano y teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos;
- VII. Crear mecanismos para facilitar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conforme a la Ley;
- VIII. Favorecer la debida atención, en tiempo y forma, de las peticiones formuladas por organizaciones civiles dedicadas a promover y defender los derechos humanos que le sean sometidas;
- IX. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tendientes a dar cumplimiento a las sentencias, resoluciones y recomendaciones dictadas por

organismos internacionales de derechos humanos cuya competencia, sea reconocida por el Estado mexicano;

X. Coordinar la atención de las recomendaciones y observaciones generales en materia de derechos humanos hechas por organismos internacionales, con miras a su implementación;

XI. Impulsar que cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus atribuciones, adopte las medidas necesarias para la protección plena de los derechos humanos, y

XII. Atender los demás asuntos que le encomiende el Presidente de la República.

**ARTÍCULO CUARTO.** La Comisión sesionará ordinariamente cada tres meses, sin perjuicio de que pueda celebrar sesiones extraordinarias cuando los asuntos de su competencia así lo requieran, o bien, cuando así lo solicite al presidente cualquiera de sus miembros permanentes. Las convocatorias las hará el presidente a través del secretario técnico.

Las resoluciones de la Comisión serán siempre apegadas a los objetivos de la misma y serán vinculatorias para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes deberán apoyarlas proveyendo lo conducente para su cumplimiento.

**ARTÍCULO QUINTO.** El Presidente de la Comisión conducirá su funcionamiento e informará trimestralmente al Titular del Ejecutivo Federal o cuando éste así lo requiera, las actividades y resultados obtenidos por la Comisión.

**ARTÍCULO SEXTO.** La Comisión contará con un Secretario Técnico, el cual estará a cargo del servidor público designado por el Presidente de la Comisión y tendrá las siguientes funciones:

I. Dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión;

II. Informar periódicamente a la Comisión, respecto del cumplimiento y ejecución de los acuerdos emitidos por ella misma;

III. Integrar los documentos relacionados con las acciones, estudios e investigaciones necesarias para apoyar las funciones de la Comisión;

IV. Convocar a las sesiones de la Comisión previo acuerdo con el Presidente;

V. Elaborar el orden del día de la sesión, el cual será turnado seis días antes de la misma a los integrantes, previo acuerdo del Presidente;

VI. Formular los estudios y diagnósticos que le encomiende la Comisión, para el debido cumplimiento de sus objetivos, y

VII. Las demás que le asigne el Presidente.

En el caso de las fracciones I, III, V y VI, el secretario técnico deberá llevar a cabo las acciones en acuerdo con el Presidente y el Vicepresidente.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** La Comisión podrá crear subcomisiones, comités técnicos y grupos de trabajo, tanto de carácter permanente como transitorio. Los acuerdos tomados en las subcomisiones deberán enviarse a la Comisión para su análisis y en su caso, aprobación. La coordinación de las subcomisiones, comités técnicos y grupos de trabajo estará a cargo de la dependencia o funcionario que designe la Comisión.

**ARTÍCULO OCTAVO.** La Comisión garantizará la plena participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil en todas sus sesiones, con voz pero sin voto. Las organizaciones de la sociedad civil, de manera independiente, designarán a sus representantes ante la Comisión en un número razonable que permita la interlocución y el intercambio efectivo de ideas.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

**SEGUNDO.** La Comisión deberá instalarse en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

**TERCERO.** Se abroga el Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de octubre de 1997.

**CUARTO.** El mecanismo de diálogo que existe actualmente al interior de la Comisión Intersecretarial para la atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos, se integrará y formará parte de la nueva Comisión en calidad de subcomisiones a las que hace referencia el artículo séptimo, respetando las modalidades ya establecidas.

Dado en la residencia oficial del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de febrero de dos mil tres.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Gerardo Clemente Ricardo Vega García.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot González.- Rúbrica.- El Se-

cretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, Josefina Eugenia Vázquez Mota.- Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Víctor Lichtinger Waisman.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Reyes S. Tamez Guerra.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, Julio José Frenk Mora.- Rúbrica.

*Actividades*

---



# **GLOSA DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2002 ANTE LAS COMISIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS\***

Señoras y señores legisladores:

Comparezco por tercera vez ante las Comisiones Unidas del Senado de la República y de la Cámara de Diputados con gusto y convicción republicana.

Me siento honrado de participar en este ejercicio y en ponerme, nuevamente, a sus órdenes. Me corresponde responder las preguntas que ustedes se sirvan formular acerca de los temas, los casos y los asuntos que fueron quehacer de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante el año 2002 y que están contenidos en el Informe de Actividades que presenté ante el H. Congreso de la Unión el pasado 12 de febrero.

Deseo señalar a ustedes mi convicción personal de que en nuestro país ya es irreversible la conciencia pública sobre la necesidad de dar plena vigencia a los Derechos Humanos y de avanzar verdaderamente en su defensa y protección. Esa conciencia tiende a hacerse general y es un logro de la sociedad mexicana que —al igual que ocurrió en el año 2002— advierte y reconoce avances, cuando los hay, lo mismo que señala y censura errores.

Al hacer el balance de los trabajos de la CNDH en el año que analizamos, asombra el enorme crecimiento de las quejas en contra del sector salud, lo que refleja, sin duda, un deterioro alarmante de las condiciones en que laboran estas instituciones esenciales para el pueblo mexicano. Este hecho no implica, por otra parte, una mejora en la actuación de las instituciones caracterizadas por tener un número crecido de quejas en su contra. De hecho, como lo dijimos en la presentación del Infor-

---

\* Palabras del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al acudir a la Glosa del Informe de Actividades 2002 ante las Comisiones Unidas de Derechos Humanos del Senado de la República y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, el 19 de marzo de 2003.

me, continúan presentes vicios, como la omisión e inacción en el servicio público, que fomentan la impunidad, colocan a la población en estado de indefensión y la inducen a hacerse justicia por propia mano, lo que equivale a la negación de la justicia, a la dilución del Estado de Derecho. A manera de ejemplo menciono el caso más reciente, ocurrido el fin de semana pasado en Tlayeacac, municipio de Ayala, Morelos, donde un joven de 21 años, acusado de robar ganado, fue linchado por los habitantes del lugar.

Como país seguimos enfrentando una grave crisis de seguridad pública, lo que está en la raíz del auge que alcanzan en algunos sectores propuestas extremas como la pena de muerte, a la que en la CNDH nos oponemos rotundamente. El incumplimiento de las Recomendaciones emitidas por este Organismo Nacional, pese a la aceptación de las mismas, sigue siendo la constante, lo que genera frustración en la víctimas de los abusos de poder. Hay autoridades que las rechazan; sin embargo, peor que el rechazo abierto es la simulación de su cumplimiento, que por desgracia es muy frecuente.

La situación en Ciudad Juárez ha pasado de vergüenza a emergencia nacional, se ha convertido en una cuestión de Estado en donde urge la intervención de los tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil, para enfrentarla, pues las mujeres siguen siendo victimadas y nada parece atajar la impunidad. Quiero dejar muy claro que nos oponemos a la violencia y al crimen tanto en Ciudad Juárez como en Irak o en cualquier otra parte del mundo. La defensa de los Derechos Humanos y la paz siempre van de la mano.

Los migrantes, mexicanos o extranjeros, son otra de nuestras llagas nacionales. No parece haber fuerza humana o institucional que los libre de tantos sufrimientos, abusos y extorsiones. Son discriminados por su apariencia, origen social y cultural, son objeto de revisiones excesivas, de tratos degradantes e intimidatorios, como si fueran delincuentes. Aquí también hay que decir ¡ya basta!

Los Derechos Humanos, cada vez está más claro, no son ni pueden ser materia exclusiva de una institución, sino que deben ser objeto de atención y cuidado por el conjunto de las instituciones gubernamentales y por la sociedad civil. Es por ello relevante que se haya creado la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

¿Cuál es, pues, visto en perspectiva, el principal problema que enfrentamos quienes, por convicción y mandato legal, defendemos los Derechos Humanos en México? Que en muchas causas y casos vamos solos, que con frecuencia al enemigo a vencer lo vemos entre nosotros y no afuera, entre los que sí violan los Derechos Humanos. No creo exagerar si digo que en este campo hay mucho diagnóstico, pocas propuestas y casi ninguna acción coordinada. Y los diagnósticos muchas veces son atrasados y sesgados, nos hablan de un país y de instancias defensoras de los Derechos Humanos que ya no existen porque se han transformado, como me permití ponerlo en evidencia muy recientemente, ante el informe que sobre México presentó la oficina de un importantísimo organismo internacional. Ha quedado en evidencia que los representantes de esas instancias internacionales no han entendido el sistema jurídico mexicano y realizan sus informes con base en dimes y diretes, y no con una metodología e información reciente y suficientemente comprobada.



¿Qué hace falta? Que todos respetemos las leyes y nuestras respectivas competencias, que establezcamos reglas claras entre los promotores y defensores de los Derechos Humanos. Sólo así podremos aspirar a consensos reales y a una mayor eficacia. De un esfuerzo así podrá surgir una agenda de Derechos Humanos corregida, ampliada y mejorada, lo que, a su vez, ayudaría a evitar que algunos caigan en la tentación de tratar de imponer agendas sobre la base de consensos prefabricados.

En el periodo que nos ocupa, en la CNDH recibimos poco menos de 4,000 expedientes de queja, siendo nuestra preocupación la calidad en el servicio, que casi el 88 % de las personas atendidas calificó de excelente. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que me honro en presidir, logró en el 2002 calar favorablemente en la aceptación y la confianza ciudadanas. Nuestra capacidad de atención y de servicio al público siguen registrando mejoría, como lo demostraron diversas encuestas realizadas por instituciones tales como el IFE, la Secretaría de Gobernación, un banco y una empresa privada. Sabemos bien que ambos factores son un activo fundamental que nos permite tener una alta credibilidad pública. La CNDH ha estado y debe seguir estando al servicio de los mexicanos, con generosidad, sin exclusiones y con amplia convocatoria hacia grupos y personas genuinamente involucrados con la causa de los Derechos Humanos. Ante ustedes me comprometo nuevamente a hacer mi mejor esfuerzo porque así sea.



# CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA CNDH Y LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA\*

La inseguridad pública continúa preocupando a amplios sectores sociales. Esta circunstancia debe obligar al Estado mexicano a redoblar esfuerzos en la prevención de los delitos y en el combate a la impunidad, así como en el apoyo a las víctimas generadas por estos ilícitos.

Precisamente por ello, en nuestro país ha ido tomando fuerza un movimiento reivindicativo en favor de este grupo vulnerable de personas, orientado a reconocerles sus derechos y a brindarles la asistencia necesaria, lo que nos permite reconocer que contamos con un marco constitucional y legal más sólido y con espacios especializados para su atención. Sin embargo, aún falta mucho por hacer, ya que no se han logrado crear suficientes “centros de atención” ni establecer (con excepción de Tlaxcala y recientemente el Distrito Federal), fondos económicos para brindarles el auxilio que requieren. A ello hay que agregar que todavía persisten resistencias por parte de algunos servidores públicos, quienes lejos de asistirlos y reconocerles su nuevo papel en el proceso penal, los victimizan nuevamente.

Las Comisiones de Derechos Humanos no pueden mantenerse al margen de esta realidad; por el contrario, conscientes de las carencias, deben sumarse a los esfuerzos que se han venido haciendo en los últimos años para favorecer a las víctimas de los hechos antisociales. Por ello, el *Ombudsman* nacional creó el Programa de Atención a Víctimas del Delito, instancia que les brinda orientación y asesoría jurídica y que sirve de puente para que las instituciones les proporcionen oportuna y eficazmente los servicios a que tienen derecho.

En este sentido, el Programa se ha erigido en garante de la observancia de los Derechos Humanos de estas personas y, cuando ha detectado alguna violación a los mismos, ha insistido ante las instituciones competentes para que se subsane la irregularidad, o lo ha hecho del conocimiento de la Comisión de Derechos Humanos respectiva para que, en vía de queja, determine lo conducente.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de la ceremonia de firma del convenio de colaboración que suscribieron la CNDH y la Universidad Latinoamericana, el 24 de marzo de 2003, a la que asistieron el licenciado César Becker Cuéllar, Rector de la Universidad Latinoamericana; el maestro Pablo Valderrama Turbe, Director de la Escuela de Psicología de la Universidad Latinoamericana, y otras autoridades de dicha universidad.

A tres años de operación del Programa, hemos logrado atender a poco más de 2,600 personas, cuyos asuntos están relacionados, en el ámbito penal, con delitos violentos, como el homicidio doloso y el robo a mano armada; de carácter sexual, y violencia familiar, principalmente. No obstante que conseguimos cubrir el aspecto legal, nos percatamos de que los agraviados manifestaban, en un gran número de casos, un daño emocional o psicológico que variaba en función del tipo de delito, las circunstancias de comisión y las características personales de la víctima, la cual necesitaba ser atendida de inmediato; esta circunstancia nos obligó a ponderar la posibilidad de contar con un servicio de atención psicológica de contención que les facilite los primeros auxilios en este terreno, para después, de ser el caso, canalizarlas a la institución que les provea el tratamiento terapéutico que requieran.

Nuestro propósito no es duplicar el trabajo que están realizando las Procuradurías de Justicia o las instituciones públicas de salud que suministran atención psicológica, sino complementarlo, atendiendo a las víctimas que no han tenido acceso a este servicio al momento de acudir al Programa. Nuestro propósito consiste en que superen el periodo de crisis o determinar el daño postraumático y, consecuentemente, la institución que podrá brindarles el apoyo que necesitan.

Estamos conscientes de que es una área modesta; empero, quienes han resultado con un daño emocional, consecuencia de un delito, saben de su trascendencia y utilidad para enfrenar de mejor manera el hecho fortuito que se ha atravesado en sus vidas.

En la concreción de este proyecto ha resultado verdaderamente loable la sensibilidad y compromiso social que ha mostrado el Rector de la Universidad Latinoamericana, licenciado César Becker Cuéllar, quien, desde que tuvo conocimiento del Programa hace algunos meses, sin mayor formalismo y de manera generosa, aceptó comisionar a un maestro de la Licenciatura en Psicología y a prestadores de servicio social de dicha carrera para que colaboren en la atención psicológica de las víctimas que acuden con nosotros.

Además, hay que decirlo, en un contexto nacional que se caracteriza por la escasez de recursos económicos, esta valiosa colaboración, inserta en un marco de solidaridad con la comunidad, se erige en un instrumento que puede permitirnos atender las necesidades sociales, en este caso, la demanda de atención psicológica de las víctimas del delito.

Por ello, me congratula suscribir el presente convenio de colaboración en materia de atención psicológica en favor de las víctimas del delito, con la Universidad Latinoamericana, institución de educación superior de reconocido prestigio, que como las demás que existen en el país, tiene un claro compromiso con la sociedad mexicana para apoyar las mejores causas nacionales.

# CONVENIO GENERAL DE COLABORACIÓN ENTRE LA CNDH Y LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA\*

Consolidar en México una auténtica cultura de respeto a los Derechos Humanos exige que las personas e instituciones que promovemos desde muy diversos frentes ese anhelo social nos conozcamos mejor y estrechemos nuestros vínculos.

La CNDH se identifica de manera natural con las universidades y con los centros de educación superior que, como éste, se ocupan y se preocupan por mantener y acrecentar su buen desempeño general; sus actividades docentes y de investigación; la formación de profesionales, y el desarrollo cultural y social de todos sus integrantes. Creo firmemente que los fines del *Ombudsman* y de las instituciones educativas pueden ser complementarios y mutuamente enriquecedores.

La labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se limita al conocimiento de las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos fundamentales previstos en el orden jurídico mexicano que son imputadas a una autoridad determinada. Por previsión de la ley que nos rige, la CNDH también tiene como objetivo esencial la promoción, el estudio, la enseñanza y la divulgación de los Derechos Humanos.

Por ello, cuando espacios educativos que han alcanzado altos niveles de comunicación y contacto con la sociedad —como es el caso de la Universidad Autónoma de Tlaxcala— dan paso a formas concretas de colaboración y se convierten también en promotores del conocimiento y la difusión de los Derechos Humanos, están ampliando las posibilidades de que dicho conocimiento tenga el mayor provecho social posible en nuestro país.

Dicho de otra manera, la exigencia de ampliar el acervo de la cultura de los Derechos Humanos entre las instituciones no es menor a la necesidad de que dicho conocimiento llegue al mayor número posible de mujeres y hombres.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, alusivo a la firma del convenio general de colaboración que celebran la CNDH y la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el 29 de marzo de 2003 en la ciudad de Tlaxcala.

En tal virtud, la definición de mecanismos de apoyo y el desarrollo de acuerdos que tengan entre sus objetivos la superación académica, la investigación y la capacitación, podrá apoyarse en la organización conjunta de actividades concretas para que, al final, la promoción y defensa de los derechos fundamentales tenga el resultado esperado, que no es otro que la consolidación de la cultura del respeto a los Derechos Humanos.

En tal sentido, el convenio general de colaboración que ahora suscriben la Universidad Autónoma de Tlaxcala y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos será piedra angular del edificio que sustenta la riqueza del conocimiento y la experiencia de cada una de las partes, y contribuirá a ampliar los contenidos del saber social en materia de derechos fundamentales de las personas.

Por ello, expreso mi reconocimiento al químico René Grada Yautentzi, Rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, por su manifiesto interés hacia el estudio y la difusión de los Derechos Humanos, y a todos aquellos que creen que la conjunción de esfuerzos para el fomento y desarrollo de los Derechos Humanos es también una manera de promover una cultura del Estado de Derecho.

Señoras y señores:

Para terminar, quisiera concluir compartiendo con ustedes la convicción —en estos días en que advertimos la tragedia de la guerra y sus graves consecuencias— de que el siglo XXI exige la acción de personas capaces de impulsar una visión plenamente humanística que rescate la razón como premisa para la solución de los conflictos; que tenga al derecho como presupuesto básico para la realización de la justicia, y a la ética como referente de conducta de todos los seres humanos. Ojalá que ustedes estén convencidos de lo mismo.

# **FIRMA DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y CON LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL\***

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un hecho muy significativo la firma de convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sobre todo porque muestra que la noble tarea de la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos nos reúne y nos da la posibilidad de participar conjuntamente en actividades que, desde el marco de atribuciones de cada una de las instituciones firmantes, buscan promover el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Las implicaciones de este acto pueden ser trascendentales, ya que asumimos el compromiso mutuo de establecer acuerdos y definir estrategias oportunas y eficaces que ayuden a prevenir y contrarrestar, en su caso, violaciones a los Derechos Humanos.

Con la firma de ambos convenios de colaboración podremos desarrollar acciones de investigación sobre Derechos Humanos, y de capacitación, difusión y promoción de los mismos, con la Procuraduría General de la República y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país, y promover su estudio, enseñanza y divulgación son algunos de los mandatos de ley que le corresponde cumplir a la CNDH. Sin embargo, en ésta y en otras tareas, resulta indispensable sumar esfuerzos, por lo que expreso mi agradeci-

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el acto de firma de los convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, celebrado el 31 de marzo de 2003, al que asistieron el licenciado Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República, y el maestro Bernardo Bátiz Vázquez, Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

miento al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal por impulsar el proyecto de fomentar en los servidores públicos encargados de la procuración de justicia una cultura de conocimiento y respeto a los derechos fundamentales.

En este acto se establecen las bases de colaboración para el diseño e implementación de proyectos y programas de trabajo relacionados con la investigación académica, la promoción, la capacitación y la formación en materia de Derechos Humanos, por medio de la realización de eventos académicos como seminarios, foros y talleres; la edición de publicaciones, así como la impartición de cursos de capacitación para servidores públicos, tanto de la Procuraduría General de la República como de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Respecto de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y esta Comisión Nacional, una de las tareas principales será la capacitación a sus servidores públicos bajo la temática “La procuración de justicia y los Derechos Humanos”, tal es el caso del curso que se está instrumentando y que estará dirigido al personal de la Dirección General de Derechos Humanos y de la Fiscalía Especial de Delitos de Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. También se abordarán temas de la procuración de justicia y su relación con los derechos de las víctimas de delitos, así como las obligaciones y responsabilidades generales de los servidores públicos.

Al abordar el tema de la procuración de justicia y los Derechos Humanos se explica el papel que juegan el Poder Ejecutivo y las dependencias que intervienen en los procesos judiciales, y las facultades y obligaciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial establecidas en el orden jurídico mexicano y en diversos instrumentos internacionales, identificándose, en dicho contexto, cuáles son los tipos de violaciones a los Derechos Humanos más frecuentes, así como los casos en los que puede intervenir la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. De igual manera, se distribuirá material didáctico, producto de la labor de especialistas, de coordinadores y del equipo técnico.

Con la Procuraduría General de la República hemos iniciado con los cursos que forman parte del Programa de Capacitación del personal de dicha institución. El objetivo es formar y capacitar en materia de Derechos Humanos a todos los servidores públicos adscritos a las Delegaciones, para lo cual esta Comisión Nacional enviará a cada entidad federativa personal calificado para impartir los cursos programados. En otros aspectos, se abordará la relación de los Derechos Humanos con la actuación de la Procuraduría General de la República en el ámbito de su competencia.

Capacitar en Derechos Humanos, como parte de este propósito de colaboración, traerá como consecuencia poder formar personas con cimientos sólidos, capaces de identificar los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, prevenir su violación, fomentar su respeto e, incluso, crear una cultura de denuncia en caso de su transgresión por particulares o por autoridades.

El desarrollo social en nuestro país exige que las personas conozcan e identifiquen sus Derechos Humanos. Por esto, es doblemente importante que el mayor número posible de servidores públicos



inmersos en procesos judiciales conozcan sus obligaciones y la forma en que funciona el Estado de Derecho y tengan más elementos teóricos para evitar acciones u omisiones consideradas violatorias a los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como Organismo Nacional autónomo, reconoce el valor de esta participación y el entusiasmo de las instituciones aquí reunidas para llevar adelante lo convenido. Esperamos que estos instrumentos se reciban también con igual interés y entusiasmo por parte de la sociedad en general, que será la directamente beneficiada.



*Artículos*

---



# REFLEXIONES EN TORNO A LA CONSTRUCCIÓN DE LA FIGURA DEL *OMBUDSMAN* NACIONAL EN MÉXICO

*María Teresa Magallón Díez*

SUMARIO: Introducción. 1. La figura del *Ombudsman* en un contexto internacional: pertinencia y justificación; 1.1. Megatendencias en el sector económico: los Derechos Humanos en un entorno global y de privatización; 1.2. Megatendencias en el nivel social: los Derechos Humanos en una “sociedad de riesgo”; 1.2.1. El riesgo como signo de los tiempos y la pertinencia del reconocimiento de los Derechos Humanos; 1.2.2. La explosión de lo social y los Derechos Humanos como medida política de respuesta al riesgo. 2. Definición del *Ombudsman* en el actual momento histórico. 3. La construcción de la figura del *Ombudsman* en México; 3.1. Reflexiones en torno al ejercicio del poder estatal en México; 3.2. Una mirada histórica y política sobre la construcción del *Ombudsman* en México; 3.2.1. Orígenes de la CNDH; 3.2.2. El reconocimiento constitucional como medida de reconocimiento institucional; 3.2.3. La autonomía como conquista y principio rector; 3.3. La originalidad de los procedimientos del *Ombudsman* en un contexto burocrático y centralizado. 4. Algunas comparaciones respecto del Defensor del Pueblo español. 5. Conclusiones. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

La globalización —comprendida como un conjunto de procesos económicos, políticos y sociales que tienden a desacoplar y a reestructurar el andamiaje de los gobiernos a escala mundial— ha marcado en forma decisiva las tres décadas precedentes. Sus efectos, de múltiples dimensiones y trascendencias, vienen conformando una necesidad inaplazable, por parte de los Estados, de legitimar su ejercicio en un entorno de democracia y apertura. La conformación de una sociedad cada vez más

participativa y crítica ha llevado a hacer de los Derechos Humanos, de su promoción, protección y defensa, un factor determinante en la construcción de la legitimidad de las instituciones que conforman el Estado.

Es posible observar, en el estudio de las problemáticas vinculadas con los procesos encaminados al logro del respeto y del reconocimiento a los Derechos Humanos, la aparición de una “nueva clase” de fenómenos que se resiste a ser interpretada con las visiones compartidas de la realidad. De ahí que el análisis de las distintas aristas en las que se va revelando el reconocimiento de los Derechos Humanos como parte de una cultura y de una realidad por derecho propio, sólo puede darse articulando esfuerzos analíticos provenientes de distintas disciplinas sociales.

Más aún, señalar cuál ha sido el papel de los órganos protectores de los Derechos Humanos implica evaluar los obstáculos y potencialidades que cada institución ha debido enfrentar para su reconocimiento en cada país. Esto último es necesario, considerando las significativas diferencias que existen entre los gobiernos y los aparatos de Estado de los diferentes países, tanto desarrollados como en desarrollo, así como las relaciones del Estado con la sociedad civil. Ello es importante dado que, por ejemplo, en Latinoamérica se está muy lejos de alcanzar el aseguramiento de los mínimos de bienestar que aún existen en las sociedades desarrolladas. Otras diferencias residen en la notoria ausencia de un sistema profesionalizado de funcionarios públicos —lo cual puede llevarles a no distinguir la tenue línea que separa el ejercicio del poder del abuso de autoridad—; de las insuficientes grados de autonomía de sus instituciones y de una inadecuada calidad en torno al desempeño de la defensa de los Derechos Humanos, que buscan equiparar su protección y promoción con la espectacularidad de las cifras y los comunicados alarmantes que, más allá del efecto inmediato, no incrementan el factor gobernabilidad ni promueven el verdadero proyecto de largo plazo que implica construir, desde la cotidianidad, una cultura de respeto a los Derechos Humanos, y de promover un modelo que favorezca la circulación y el mutuo reforzamiento de un sistema múltiple protección de los derechos sociales.

En resumen, la defensa, protección y vigilancia de los Derechos Humanos es materia dinámica, multidisciplinaria, por la complejidad que supone la construcción de los lazos de interlocución entre institución y sociedad, la legitimidad emergida de éstos y, por ello, su mantenimiento a partir de la eficacia y del impacto de sus Recomendaciones, orientaciones y, en general, la atención otorgada a demandas diversas que requieren para su satisfacción del uso de conocimientos y sensibilidades diferentes.

El presente trabajo proporciona algunas reflexiones en torno a lo que ha sido la construcción de la figura del *Ombudsman* en México, desde una mirada histórica y política que permita ubicar las condiciones en que dicha institución es creada para, a partir de su origen y evolución, reflexionar sobre algunos desafíos que ha tenido que enfrentar para su fortalecimiento.

Para ello, comenzaremos puntualizando algunos rasgos en los ámbitos económico, social y político que repercuten de manera directa en el papel desempeñado por el *Ombudsman*, para después determinar las características que definen a este órgano. Posteriormente, abordaremos aspectos particulares del

caso mexicano, para distinguir la originalidad implícita en una institución autónoma y responsable de los Derechos Humanos en un contexto nacional donde el poder centralizado y, las más de las veces, el autoritarismo, eran principios rectores del ejercicio de gobierno. Ello puede llevarnos a realizar un primer ejercicio de comparación con su institución similar en España, para concluir que, al hablar de Derechos Humanos, debe asumirse la multiplicidad de *ámbitos de socialización y conflicto* en los que deben garantizarse, individual o colectivamente, las necesidades radicales de los y las más débiles.

## 1. LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL: PERTINENCIA Y JUSTIFICACIÓN

### 1.1. Megatendencias en el sector económico: los Derechos Humanos en un entorno global y de privatización

Un rasgo propio de la época actual es el paso de este Estado benefactor o “fordista” a una nueva configuración histórica que ha sido conceptuada como Estado neoliberal,<sup>1</sup> monetarista,<sup>2</sup> postburocrático,<sup>3</sup> gerencial,<sup>4</sup> nacional de competencia<sup>5</sup> o auditor,<sup>6</sup> cuyas características se resumen en conceptos como los de *selectividad y focalización*, es decir, abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios y concentración de los mismos en grupos-meta; *privatización* de los servicios sociales y/o *descentralización* de los mismos a través de la transferencia total o parcial de las tareas sociales estatales o actores privados o estatales regionales y locales.<sup>7</sup>

El inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y promotor de la libre empresa en mercados competitivos, se ve complementado por el rígido manejo de las políticas monetarias para reducir la inflación y la elevación de las tasas de interés para estimular el ahorro de quienes estuvieran en posibilidades de hacerlo.<sup>8</sup> Se confiere, entonces, un nuevo papel al Estado, específicamente en lo relacionado al aparato administrativo estatal. Este tipo de política macroeconómica se aplicó por igual en países avanzados, en los que los procesos de modernización e industrialización eran tareas ya cumplidas, donde no se hablaba ya de modernidad, sino de posmodernidad, y menos aún de sociedad industrial, sino de sociedad postindustrial.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Gustavo Emmerich, “La modernidad y sus paradojas”, en Pedro Castro, coord., *La modernidad inconclusa: visiones desde el presente mexicano*, pp. 13-35.

<sup>2</sup> René Villarreal, *La contrarrevolución monetarista*.

<sup>3</sup> Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*, pp. 173-196.

<sup>4</sup> Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, pp. 81-167.

<sup>5</sup> Joachim Hirsch, *Globalización, capital y Estado*.

<sup>6</sup> Eduardo Ibarra, “El quehacer académico en la actualidad”, en *Sociológica*, núm. 44.

<sup>7</sup> Susan Sottoli, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 68, pp. 3-22.

<sup>8</sup> G. Emmerich, *op. cit.*, p. 20.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 25.

Jeannot<sup>10</sup> ya había señalado que no se puede hablar de un Estado de bienestar en América Latina, dado que éste realmente se implantó en países de capitalismo maduro. En países de capitalismo tardío, la marcada debilidad competitiva de la burguesía obligaba al Estado a erigirse como la única fuerza capaz de encarar la enorme tarea de articular la economía y la sociedad, a redefinir la inserción de la base productiva y a ejercer una participación directa cada vez mayor en las diferentes actividades económicas.

Ése fue el caso de México, donde el Estado se encargaba de asegurar las condiciones de estabilidad necesarias para la valorización del capital. La reproducción de la fuerza de trabajo era simultáneamente el requisito para la legitimación ideológica y política del Estado, pero también la garantía de reproducción, con estabilidad, del sistema económico. No es extraño que en países como Austria, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia o Estados Unidos, el Estado benefactor, consolidado con la revolución keynesiana —donde los objetivos de pleno empleo, igualdad y crecimiento estaban relacionados con un gasto estatal redistributivo— se tradujera en una activa intervención en la economía.

Según Pisarello,<sup>11</sup> las distintas ofensivas neoliberales, en su afán de eliminar aquellos controles políticos al mercado que, desde sus premisas, constituyen un cepo que atenaza la eficiencia, el crecimiento económico y el ejercicio de la autonomía patrimonial, acaban por desatar un escandaloso aumento de las desigualdades sociales, agudizando los rasgos más patológicos del Estado social tradicional, incurriendo en nuevas y graves violaciones de los principios que forman el Estado de Derecho e instalando elementos de una inconfundible regresión autoritaria. En su nueva función, los propios órganos jurisdiccionales resignan, de forma más o menos abierta, su obligación de aplicar el contenido normativo del constitucionalismo del Estado social y pasan a convertirse en un instrumento de garantía de los derechos patrimoniales y de las exigencias de una nueva *lex mercatoria* pactada por poderes privados, cuya funcionalidad depende de transacciones seguras y previsiones protegidas contra los riesgos de incumplimientos unilaterales.<sup>12</sup>

Es así como la formulación restrictiva y autoritaria del Estado social propuesta por el neoliberalismo se convierte en una suerte de pendiente resbaladiza hacia el Estado de naturaleza, caracterizado por el inminente desgobierno de las expectativas ciudadanas, en donde la gobernabilidad neoliberal supone la estabilidad del absolutismo de las mayorías políticas y del mercado, no la de las personas. La velocidad que el capitalismo tardío imprime a las transacciones mercantiles, sobre todo en el plano internacional, se convierte así en factor clave para una vertiginosa acumulación de macropoderes, sólo posible al precio de una constante inseguridad en torno al estatuto de los derechos fundamentales. A ese terreno movedizo, siempre amenazado, son progresivamente desplazados los derechos sociales, pero también los clásicos derechos civiles y políticos, el derecho a un ambiente sano e incluso el propio derecho a la paz.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Citado por Guadalupe Huerta, *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el sector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad* (tesis).

<sup>11</sup> Gerardo Pisarello, “Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, en Miguel Carbonell, comp., *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, p. 119.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 121.



Es en esta situación de degradación de los derechos sociales como producto de su colonización mercantil que la figura del *Ombudsman* cobra fuerza como única institución constituida para rescatar la legitimidad de un sistema que, a pesar de lo que dogmáticamente afirme, no puede desconocer ni privatizar aquellas prerrogativas, facultades y potestades inherentes al ser humano, sin las cuales no puede vivir ni reconocerse como tal.

## 1.2. Megatendencias en el nivel social: los Derechos Humanos en una “sociedad de riesgo”

### 1.2.1. *El riesgo como signo de los tiempos y la pertinencia del reconocimiento de los Derechos Humanos*

Ante el inminente repliegue de la acción estatal en un entorno globalizado, debe reconocerse “la importancia cada vez mayor de empresas multinacionales, el aumento de fusiones y adquisiciones, arreglos globales y alianzas entre empresas, la integración económica regional y el desarrollo de un solo mercado mundial unificado”.<sup>14</sup> Si a esto se suma “el efecto negativo que han tenido los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre las condiciones sociales y de trabajo”, la globalización “está debilitando las estructuras estatales, en especial con relación a su capacidad para promover bienes públicos globales, su función tradicional de buscar mejorar la calidad de vida y su tarea más moderna de asistir a los desprotegidos dentro de su territorio, alimentando sólo fuerzas transnacionales”.<sup>15</sup>

El Estado de bienestar, cuyo desarrollo puede rastrearse hasta las leyes isabelinas de pobres en Inglaterra, es esencialmente un sistema de gestión del riesgo. Está diseñado para proteger contra peligros que antes eran considerados disposiciones de los dioses: enfermedad, incapacidad, pérdida del empleo y vejez.<sup>16</sup> Con su desaparición, el riesgo deja de ser gestionado, y se vuelve una experiencia social cotidiana.

Lo característico de la sociedad de riesgo es una metamorfosis del peligro, difícil de delimitar y controlar: los mercados se derrumban, domina la escasez en la abundancia, los sistemas del derecho no abarcan los estados de las cosas, la atención médica fracasa, los edificios racionales de la ciencia se derrumban, los gobiernos se tambalean, las reglas cotidianas de la vida son puestas de puestas de cabeza [...] los peligros se convierten en los polizontes del curso normal, viajan con el viento, con el agua, están metidos en todo y en todas partes y se deslizan con lo necesario para la vida (el aire para respirar, el alimento, el vestido, el mobiliario).<sup>17</sup>

<sup>14</sup> María Dolores Prieto, *Economía abierta, globalización y Derechos Humanos*, p. 14.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>16</sup> Anthony Giddens, *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*, p. 37.

<sup>17</sup> Ulrich Beck, “La teoría de la sociedad de riesgo reformulada”, en *Polis 97, Horizontes contemporáneos: sociología y psicología social*, p. 177.

La vida cotidiana se convierte en una lotería de la desfortuna.

Asistimos, entonces, a una nueva modernidad, reflexiva o tardía, definida por la contingencia y el riesgo, que se asienta en la desconfianza de los sistemas de certezas y abre la puerta a la ambigüedad y a la incertidumbre.

La sociedad industrial; el orden burgués, en particular, y el Estado benefactor buscaron convertir los contextos de vida humana en una estructura controlable, elaborable, disponible, atribuible, que expresaba ficciones de seguridad, hoy resquebrajadas y reemplazadas por posibilidades de acción compulsiva, en las cuales vivir y actuar en la incertidumbre se convierte en una especie de experiencia básica.<sup>18</sup>

Desde luego, el riesgo no se vive uniformemente en economías desarrolladas que en aquellas en vías de serlo: mientras las amenazas ecológicas condicionadas por la riqueza resultan de la exteriorización de los costos de producción, los cuales se distribuyen de manera planetaria, las ligadas a la pobreza se originan *in situ*, se internacionalizan sólo como efectos secundarios y aparecen a mediano plazo. Los desechos tóxicos y las grandes tecnologías obsoletas son trasladados a los países pobres por las grandes compañías, amenazando la salud y la calidad de vida de los habitantes de naciones pobres que, al carecer de medios institucionales y políticos apropiados, no pueden repeler los daños resultantes,<sup>19</sup> percepción que se ve más que reforzada si se recuerda que en las economías emergentes se sigue funcionando con una visión netamente industrializadora, donde el progreso es medido por la capacidad de atraer mayores inversiones provenientes de transnacionales; o de alianzas estratégicas con capitales mundiales, o en modelos maquiladores que fomentan el empleo pero que, simultáneamente, incentivan la contaminación y el deterioro en la salud y calidad de vida de los habitantes.<sup>20</sup>

En ese mismo orden de ideas, “ocurre entonces que en virtud del estrecho vínculo entre prestaciones laborales y prestaciones sociales la flexibilización de las primeras conduce a la negación de las segundas”.<sup>21</sup> Por eso es que Pierre Bourdieu proponía concebir el neoliberalismo como un programa de “destrucción de estructuras colectivas” y de promoción de un nuevo orden fundado en el culto al “individuo solo, pero libre”, cuya conciencia es formada por un sistema que busca la ruina de las instancias colectivas, construidas hace ya mucho tiempo (por ejemplo, los sindicatos, las formas políticas, pero también la cultura<sup>22</sup>). En ese sentido, de acuerdo con este autor, el estado de aparente libertad promovido por el neoliberalismo es un engaño. Los nuevos individuos son y están más abandonados que libres.

---

<sup>18</sup> Miriam Alfie y Luis Méndez, “La sociedad de riesgo: amenaza y promesa”, en *Sociológica*, núm. 43, p. 185.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>21</sup> G. Pisarello, *op. cit.*, p. 118.

<sup>22</sup> Ésta es una paradoja fundamental de la era actual: la tendencia a utilizar las tecnociencias con el fin de rebasar los límites en los que están contenidas las bases materiales de la vida llevan a reforzar el sentimiento de omnipotencia del sujeto, derivado de la necesidad de salir de nuestro emplazamiento restringido en el tiempo (un “ahora”) y en el espacio (un “aquí”). Esta “cultura de la informa-

---

Frente a la creciente privatización de recursos y servicios que conforman el objeto de los derechos sociales, le incumbe más que nunca a los poderes públicos, si no ya la gestión directa de dichos recursos, la irrenunciable obligación de proteger las capacidades, privilegios, intereses y bienes de carácter civil, político, económico, social, cultural, personal e íntimo que posee el ser humano por naturaleza. Es precisamente en esa protección donde radica la pertinencia de la institución del *Ombudsman*, encargada de regular las acciones —y omisiones— del poder público frente a los individuos, grupos o la comunidad.

### 1.2.2. *La explosión de lo social y los Derechos Humanos como medida política de respuesta al riesgo*

En lo que Pisarello<sup>23</sup> ha llamado “embate neoconservador” y “regresión política y jurídica”, agravada por la intensificación de la especulación financiera, “contribuye a socavar y fragmentar la base de apoyo sobre la que se asentaba el contrato constitucional del Estado social tradicional. El capital se torna cada vez más fluido y abandona sus anclajes territoriales. El trabajo, en cambio, se vuelve fragmentario, disperso y discontinuo”, lo que “debilita temporalmente la acción reivindicativa de los colectivos más vulnerables, la cual se ve privada de su raíz objetiva, de las posibilidades de solidaridad horizontal que el propio proceso productivo había favorecido en la gran fábrica fordista”.

Y si los peligros son producidos por industrias son exteriorizados mediante la economía, son individualizados mediante el sistema de derecho, son legitimados por la ciencia y minimizados por la política; el vacío de poder y de legitimación que de esta forma es manifiesto; el sistema y los actores son puestos a prueba y, ante ello, existe una alternativa definitoria; según Beck,<sup>24</sup> el inminente estallido de conflictos políticos de la modernidad reflexiva ayuda al resurgimiento de la subjetividad política, dentro y fuera de las instituciones. Esa subjetividad política generará, forzosamente, un individuo consciente, activo y relacionado en redes; grupos ciudadanos reunidos mediante compulsiones con posibilidades de fabricar compromisos y obligaciones sociales; un individuo que une lo local con lo global, lo individual y lo colectivo. Formas de acción, de protesta y de compromiso político diferentes que, producto de la incertidumbre en que se vive, desafían las antiguas categorías políticas y generan nuevas formas de organización, participación y respuesta social.

Mas aún, de acuerdo con Beck,<sup>25</sup> las inseguridades, la incertidumbre y los riesgos tienden a la individualización, pero eso mismo provoca que la política se descentralice y que sean los individuos, cons-

---

ción” se condimenta con un nuevo analfabetismo que sobrecarga de carencias la transmisión generacional, basta pensar en la decadencia de la lectura en las generaciones jóvenes, en el fracaso de la enseñanza que produce cada vez más titulados analfabetos. Al respecto véase Dany-Robert Dufo, “La nueva condición humana posmoderna. Transformación del sujeto en las democracias de mercado”, en *Le Monde Diplomatique*, año 4, núm. 43.

<sup>23</sup> G. Pisarello, *op. cit.*, p. 118.

<sup>24</sup> U. Beck, *op. cit.*

<sup>25</sup> Citado por M. Alfie y L. Méndez, *op. cit.*, p. 195.

cientes de sus problemas locales, los que se unan en redes, en Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones y movimientos internacionales, para realizar acciones orientadas a definir cambios en donde se actúe localmente y se piense globalmente. Esta postura fortalece la llamada subpolítica; frente a la caída del poder central, de las verdades universales, de las instituciones incuestionables, del fallido sistema de expertos científicos, los individuos conscientes de los riesgos tratarán de equilibrar mediante su participación activa y permanente los destrozos a los cuales nos condujo la sociedad industrial. Esto es porque una sociedad que se percibe a sí misma como sociedad del riesgo se convierte con ello en reflexiva; esto quiere decir que los fundamentos de su actividad y sus metas se convierten en objeto de controversias públicas.<sup>26</sup> Ésta es la lección definitiva de la sociedad del riesgo. La moral y la política ganan prioridad sobre un razonar científico cambiante e inseguro en sí mismo.<sup>27</sup>

Así, “los viejos espectadores se expresan hoy de diversas maneras y plantean nuevas formas para comprender y actualizar la realidad: los indígenas, los sindicatos independientes, las Organizaciones No Gubernamentales, los deudores, las entidades federativas y los municipios, las iglesias, los medios de comunicación y los partidos políticos aún llamados de oposición, entre muchos otros, han ido conquistando el rango de actores sociales y, desde ahí, sostienen sus propias demandas, reivindicaciones o proyectos. Los actores que propugnan por el cambio buscan constituirlo en normas jurídicas y, particularmente, en normas constitucionales”.<sup>28</sup> Serán, entonces, esas normas constitucionales, emergidas de actores sociales, las que el *Ombudsman* se encargue de proteger y difundir, como una forma de fortalecer el pacto sobre el que se funda el Estado mismo y preservar la gobernabilidad necesaria para ello.

## 2. DEFINICIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL ACTUAL MOMENTO HISTÓRICO

A pesar de que se hable de la disminución del Estado en todos sus ámbitos, la administración pública —*el gobierno en acción*—, instancia de enlace que lleva al pueblo las decisiones del Estado, penetra la vida diaria de los gobernados aun en sus expresiones más íntimas —las relativas a su vida sexual y religiosa—, está presente en ella desde que inicia el día hasta que termina la noche, no sólo en los servicios públicos, de cuya prestación no puede sustraerse nada, sino también en las relaciones particulares que requieren, de igual modo, su intervención para la vigilancia y el cumplimiento de los derechos civiles. Es en esa medida que el *Ombudsman* se vuelve más que necesario, siendo una institución destinada a descongestionar las vías jurisdiccionales, tratando de hacer efectivo el mandato constitucional de impartir justicia de manera pronta y expedita y, colateralmente, evitando costos económicos desorbitados a los administrados,<sup>29</sup> aunque también el *Ombudsman* puede ser visto como un mecanismo de control del poder político “en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas”.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> U. Beck, *op. cit.*, p. 178.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>28</sup> José Ramón Cossío, “Ordenación y jerarquización constitucionales”, en M. Carbonell, comp., *op. cit.*, p. 105.

<sup>29</sup> Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al a justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, pp. 23-26.

<sup>30</sup> Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones sobre el *Ombudsman* y los Derechos Humanos”, en *Derechos Humanos y Ombudsman*, p. 47.

El *Ombudsman* será, entonces, el órgano del Estado, generalmente ubicado en el ámbito del Poder Legislativo o calificado como constitucionalmente autónomo, el encargado de conocer e investigar las quejas formuladas por los particulares contra actos u omisiones de naturaleza administrativa que estimen contrarios a sus intereses para que, en caso de resultar procedente y fundada la queja, proceda emitir una resolución dirigida a las autoridades responsables, conocida como Recomendación, carente de efectos obligatorios, que invita a dejar sin efectos el acto administrativo impugnado o suspender la omisión que afecte los intereses del quejoso.<sup>31</sup>

[...] no obstante que la característica esencial del *Ombudsman* en sus diversas modalidades consiste en que sus opiniones no son obligatorias para las autoridades administrativas y por este objetivo se le ha clasificado como *magistratura de influencia, de opinión o de persuasión*, sus intervenciones han logrado resolver, a través de un procedimiento investigatorio rápido y sin formalismos, un porcentaje elevado de las reclamaciones que les presentan...<sup>32</sup>

La labor del *Ombudsman* va más allá de emitir Recomendaciones. Las implicaciones sociológicas y conductuales de su actuar van encaminadas a crear conciencia, sus “competencias de representación, gestión, conciliación, arbitraje, educación, persuasión, etcétera, proporcionan al administrado la oportunidad de conocer, reclamar, defender y hacer efectivos sus derechos *ante y mediante* la administración pública y, al mismo tiempo, la ocasión para superar su desconfianza hacia los órganos jurisdiccionales”.<sup>33</sup> El *Ombudsman*, entonces, establece una posible base normativa para una recomposición y transformación del Estado social tradicional, propiciando su conversión de simple Estado legislativo y administrativo en verdadero Estado constitucional y democrático de Derecho. La puesta en marcha de un proyecto de este tipo busca, en las condiciones actuales, una renovada aproximación al constitucionalismo como instrumento de autocontención política y económica, de desaceleración de la acumulación de poderes y de reconstrucción de la solidaridad entre los miembros más débiles de la sociedad.<sup>34</sup>

Llevar una vida digna, enaltecer la autonomía frente a un potencial abuso de poder y minimizar el sufrimiento físico<sup>35</sup> habrán de ser las metas del *Ombudsman* en el actual contexto. Lo que llegará a representar esta institución en México será tema de discusión enseguida.

### 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA FIGURA DEL *OMBUDSMAN* EN MÉXICO

Tratándose de un modelo originalmente escandinavo, el *Ombudsman* se crea en nuestro país a partir de los requerimientos necesarios para que un régimen que aspiraba al libre comercio recuperara cierta

<sup>31</sup> Miguel Pérez, *Reflexiones jurídicas en torno a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, p. 98.

<sup>32</sup> H. Fix-Zamudio, “La Constitución y su defensa”, en la *Constitución y su defensa*, p. 69.

<sup>33</sup> Alejandro del Palacio, “Introducción”, en M. Pérez, *op. cit.*, p. 8. Las cursivas son mías.

<sup>34</sup> G. Pisarello, *op. cit.*, p. 122.

<sup>35</sup> Fabre, citado en *idem*.

credibilidad, aunque después sería la sociedad misma quien llevaría a su acabada institucionalización, reclamando su autonomía plena.

Sin embargo, las condiciones locales —económicas, históricas y políticas— de México, llevarían a este Organismo, desde recién creado, a enfrentar retos distintos de los que, por ejemplo, enfrenta la tradición europea en el área de los Derechos Humanos.

### 3.1. Reflexiones en torno al ejercicio del poder estatal en México

Influencia, persuasión y prestigio son las palabras que fincan el éxito del *Ombudsman*. En México, ante el acentuado fenómeno del presidencialismo, se hizo más que evidente la necesidad de que este órgano contara con autonomía, para evitar sujeciones obstructoras de su actividad.

Este rasgo, la autonomía, se volvió determinante para la constitución del *Ombudsman* en México, considerando la tradición intervencionista del Estado mexicano —en la medida en que la débil posición de la burguesía nacional impedía salir del capitalismo tardío para instalarse en un capitalismo maduro a partir de la articulación entre la economía y el proyecto social capitalista, por lo que se requirió la participación directa del Estado en las actividades productivas— además de que, culturalmente, una de las claves en la que habría que profundizar para entender a las organizaciones de nuestra región es el

[...] patrimonialismo en el manejo de los recursos, [...] la carencia de mecanismos de rendición de cuentas (ante subordinados “infantes”), la simulación de obediencia a la ley entre individuos iguales, pero profundamente diferenciados, la fragilidad institucional de las organizaciones dependientes del dominador patrimonialista en turno, podrían encontrar explicación histórica en las instituciones coloniales.<sup>36</sup>

Estamos hablando de instituciones nacionales cuya lógica ha estado basada en relaciones de tipo clientelista, en donde

[...] la reglamentación es una herramienta más del poder, se usa a discreción, el manual se saca del cajón para limitar funciones o exigir responsabilidades. Sirve para proteger o atacar, establecer las reglas mínimas y las armas a utilizar”.<sup>37</sup>

La única manera de comenzar a modificar y contrarrestar esas conductas es difundiéndolas. No guardar más silencio sobre ellas. Así,

---

<sup>36</sup> David Arellano y Enrique Cabrero, El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del camino en organizaciones gubernamentales mexicanas”, en D. Arellano, E. Cabrero y Arturo del Castillo, coords., *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, p. 407.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 412.

[...] la publicidad de las Recomendaciones no acatadas por los funcionarios permite participar a la opinión pública como un control político de tipo vertical sobre los detentadores del poder. El *Ombudsman* trata de argumentar jurídicamente ante la autoridad sobre la ilegalidad de sus actos pero, ante la actitud persistente u omisiva de ésta, se acudiría a la publicidad de dicho actuar como un medio de presión política, siempre como último recurso. No es posible entender la publicidad mencionada de otra forma”.<sup>38</sup>

En ese mismo sentido, la evolución creciente de denuncia para acabar con el secreto, la impunidad y la irresponsabilidad, nutrientes de la ilegitimidad, demuestran que debe insistirse por el cumplimiento del principio de legalidad.

El creciente surgimiento de estos órganos significa el reconocimiento implícito de falta de control sobre los cuerpos policiacos, la insuficiencia del juicio de amparo para restituir a los quejosos en el goce de sus derechos fundamentales vulnerados y la presencia constatada de un ánimo burocrático en la judicatura,<sup>39</sup> por lo que su presencia, de ningún modo, puede ser calificada de inútil. Recordemos que fue ante la necesidad de garantizar un proceso sostenido de acumulación de capital que el Estado en México debió volverse en exceso intervencionista, sin llegar a consolidarse como Estado benefactor, llegando a caer incluso en excesos y abusos de autoridad, confundiendo la razón de Estado con la flagrante violación a los Derechos Humanos:

[...] la forma de ejercer el poder en México obliga a perfeccionar los medios de defensa constitucional existente o adaptar los proporcionados por el derecho comparado. Ciertamente que la atribución del ejercicio de la violencia estatal responde a una necesidad histórica de afianzamiento de las posiciones de los detentadores del poder [...] con la finalidad de mantener un orden social capaz de asegurar un proceso de producción económica”.<sup>40</sup>

Pero se trata de una situación que históricamente se ha visto más que favorecida: “La historia política de México posterior al término de la lucha revolucionaria presenta, alternativamente, avance y retroceso del *telos* constitucional y una constante actitud autoritaria”.<sup>41</sup>

En general, los intentos del *Ombudsman* (comisiones, procuradurías, dependencias) creados por la administración pública en México han aparecido en un medio donde el autoritarismo tiene muy asentadas sus raíces.<sup>42</sup> Basta decir que hay quien afirma que la misma Constitución es la fuente legitimadora del autoritarismo imperante en el sistema político. No podía ser menos: los factores revolucionarios de poder necesitaban de un sólido Poder Ejecutivo, defensor de la soberanía y ejecutor de los derechos sociales. *Grosso modo*, es posible decir que en el Congreso Constituyente de Querétaro se enfrentaron

---

<sup>38</sup> M. Pérez, *op. cit.*, p. 24.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 63.

dos propuestas autoritarias, impregnadas de nacionalismo pero disímbolas en cuanto a su visión de la sociedad mexicana y al papel de la acción ejecutiva en ella. Por un lado, el clasicismo constitucional burgués, meramente formalista y renuente a las transformaciones sociales, representado por Carranza y Rabasa, y en el extremo opuesto la radicalidad revolucionaria creadora de una nueva tendencia constitucional, con Jara, Múgica, Colunga, Recio, etcétera, donde el Ejecutivo quedaba facultado para mediar entre las clases sociales, tratando de favorecer a los más débiles en sus ingresos, expropiando de sus medios de producción, y para intervenir como factor de regulación del desarrollo económico y social, directa o indirectamente. El Presidente quedaba, en este modelo constitucional, como el defensor del Estado mexicano. En ambas tendencias existió una constante: el fortalecimiento del Poder Ejecutivo,<sup>43</sup> que llevaría a una “impunidad presidencial”.

Pude verse entonces que, si bien el espíritu del constitucionalismo era desalentar todo despotismo por parte de quienes detentaban el poder, vigilar sus acciones y “someterlas al imperio de la ley” mediante una “limitación objetiva, normativa, de la actuación gubernamental, en el demérito del arbitrio”, aunque “las abstracciones que rodearon al optimismo de las asambleas constituyentes (guiadas por el prurito de precisión y mecanicismo, apresuradas por el tiempo de su convocatoria y presionadas por los factores reales de poder de su momento histórico), trataron de alcanzar una completud del sistema político, donde no quedase resquicio para el abuso o discrecionalidad del ejercicio del poder estatal”, pero “la cotidiana tarea de ejercer el poder encontraría esos resquicios o provocaría, a veces, verdaderas horadaciones al edificio constitucional”.<sup>44</sup>

Esto es algo explicable incluso desde el punto de vista sociológico,<sup>45</sup> al reconocer que las estructuras —económicas, normativas, de valores, o en el nivel de costumbres— tienen un carácter doble y complejo. Por un lado, constriñen, determinan, condicionan lo que los humanos hacen, pero, por el otro, posibilitan, dan elementos para que la gente llegue a crear, modificar, y encuentre en ellas usos alternativos ajenos a los programados originalmente. Es decir, la misma estructura que condiciona y constriñe, abre posibilidades. Asimismo, más allá de los límites que las estructuras imponen a la actuación, siempre existen lagunas o “islas de incertidumbre” implícitas en la estructura que los actores usarán estratégicamente como “fuentes de poder”.<sup>46</sup>

En un país cuya historia, lejos de poder ser considerada una unidad, presenta situaciones muy variadas, que pueden ir desde formas caudillistas del ejercicio del poder (1929-1938), hasta situaciones de claro corte corporativo (1939-1986),<sup>47</sup> la dinámica de la dominación tenía como agentes fundamentales al Presidente de la República y al Partido, y a la Revolución como discurso fundante de la Constitución y del sentido de sus preceptos. En esas condiciones, lo determinante era lograr, al mismo tiempo,

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>45</sup> Véanse los trabajos de Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* y *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*.

<sup>46</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*.

<sup>47</sup> J. R. Cossío, *op. cit.*, p. 99.



---

un discurso que pudiera sostener la legitimidad del régimen político y permitir que el ejercicio del poder se realizara en condiciones autoritarias.<sup>48</sup>

Hablando de manera más concreta, en lo que corresponde a los tribunales,

[...] su forma de enfrentar y operar la Constitución fue completamente diversa a la realizada por la doctrina [...] fue exactamente inversa, lo cual es explicable a partir del hecho de que el predominio del poder radicaba en el Ejecutivo Federal y en el Partido [...] Si los tribunales hubieran asignado un sentido propio a la Constitución, hubieran integrado a su interior fuertes “conjuntos” normativos mediante la ordenación de sus preceptos, hubieran construido un sentido integral de las garantías individuales o hubieran dotado a los preceptos de amplios contenidos, habrían terminado entrando en pugna con el Ejecutivo Federal o con el Partido representado en diversos órganos federales o locales.<sup>49</sup>

Las consecuencias en cuanto a impartición de justicia fueron evidentes, en la medida en que “no era posible asignar ningún significado a los preceptos en razón del sentido general del continente, por lo que todo se reducía a la visión e interpretación fragmentadas dada a cada uno de los preceptos constitucionales (especialmente las garantías individuales)”,<sup>50</sup> y como éstas son la versión positivizada de los Derechos Humanos, podemos inferir el tipo de justicia que solía impartirse. Más aún,

[...] en un régimen caracterizado desde muy pronto como presidencialista, no pudo pasar desapercibido el hecho de que desde el momento en que llegó a considerarse que esas normas debían tener el sentido proveniente de la “voluntad del legislador”, terminaba imponiéndose el criterio del Presidente de la República.<sup>51</sup>

En ese sentido, se afirma que la Constitución fue reducida al ejercicio de fuerza del dominante sobre el dominado, permitió asignarle a este último el carácter de enemigo, ver los contenidos constitucionales como “decisiones políticas fundamentales”, suponer que fuera de la Constitución no había ningún tipo de realidad a ser considerada (en tanto la misma comprendía todas las posibilidades de la dominación y sus condiciones de legitimidad), y que la sustitución de esas decisiones políticas fundamentales sólo podía realizarse cuando los dominados vencieran a los dominantes mediante el ejercicio de la fuerza.<sup>52</sup>

Lejos de esa interpretación diferenciada de la Constitución y de la aplicación discrecional de la ley,

[...] el *Ombudsman* puede ser una forma de control político legislativo sobre la actividad administrativa o una forma de autocontrol de la administración pública —de ninguna manera graciosa—,

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 100.

cuyos titulares son obligados por la presión popular o por un afán de presión “gradualista”, a frenar arbitrariedades en el ejercicio del poder público, acelerar procedimientos o a castigar, en el ejercicio de la facultad disciplinaria, a sus subordinados responsables por no cumplir con sus deberes o incurrir en prevaricaciones. En cualquier caso, el surgimiento del *Ombudsman* oculta una cuestión constitucional de suma gravedad: la desconfianza del gobernado sobre la prestación del servicio de los órganos jurisdiccionales.<sup>53</sup>

En ese sentido, aunque el órgano de protección ciudadana no puede sustituir a las jurisdicciones especializadas, puede auxiliarlas al tratar de disminuir el índice de controversias que demoran el trabajo de impartir justicia.<sup>54</sup> Acorde con ese espíritu, la tramitación de los procedimientos por el órgano de protección ciudadana debe ser rápida y sin formalidades, lo que evidencia desconfianza a los trámites administrativos y jurisdiccionales, en donde “el particular está indefenso ante la dispersión normativa y la complejidad burocrática...”<sup>55</sup>

Dicho laberinto burocrático se expresa en el hecho de que, cuando nos referimos al “gobierno”, nos estamos refiriendo a “un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos”, del cual “no es posible, simplemente, suponer que se trata de un actor racional unificado”, cuya “actuación forma parte de una red compleja a la que se quiere dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado”.<sup>56</sup>

Para disminuir esa complejidad y “evitar estos trámites, en lugar de abreviarlos, el órgano de protección ciudadana trata de resolver la contención, lo más pronto que sea posible, sin mayores formalidades que requerir informes a la autoridad y allegarse de información y pruebas para la emisión de su resolución”.<sup>57</sup>

Aunque se trata de un tema que habrá de ser abordado en un apartado posterior de este trabajo, pondremos como ejemplo de lo afirmado anteriormente el hecho de que el procedimiento de investigación de la Comisión presenta características valiosas en cuanto a su naturaleza sumaria, renuente de formalidades extremas, ya que, considerando el principio de celeridad, en la tramitación de las quejas, la Comisión se apartará de todo burocratismo y formalismo, procurándose, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar la competencia y proceder en consecuencia, con procedimientos breves y sencillos (artículo 9), siendo su explicación parte sustancial del Reglamento (artículos 78 a 171).

Los procedimientos pueden iniciarse mediante una queja presentada por escrito de parte del afectado o por medio del representante, aunque se permite la presentación de la queja a través de medios

---

<sup>53</sup> M. Pérez, *op. cit.*, p. 27.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>56</sup> D. Arellano y E. Cabrero, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>57</sup> M. Pérez, *op. cit.*, p. 25.

electrónicos, como por ejemplo el teléfono (artículos 25 y 27 de la Ley de la CNDH y 78 del Reglamento de la CNDH). En el caso de presentarse la queja por un medio electrónico, el visitador adjunto que la reciba debe levantar una constancia, quien, al igual que el Presidente de la Comisión y de los Visitadores Generales, tendrá fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas (artículo 16 de la Ley de la CNDH), presentándose en este último artículo una definición de fe pública, que aparece en términos semejantes en los párrafos segundo y tercero del artículo 106 del Reglamento de la CNDH:

[...] la fe pública consistirá en la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya en términos del artículo 41 de la Ley.

Las declaraciones y hechos a que se refiere el párrafo anterior, se harán constar en el acta circunstanciada que al efecto levantará el funcionario correspondiente.

Lejos de cualquier posible distorsión de lo que debe entenderse por “fe pública” y el poder que ésta pudiera llevar implícito, los artículos 97 y 98 del Reglamento Interno de la CNDH fijan la responsabilidad de los visitadores para integrar debidamente los expedientes de queja y la facultad de solicitar de autoridades como de quejosos la información o precisiones para resolver la queja, además de nunca actuar con absoluta discrecionalidad, sino estar bajo la supervisión de sus superiores jerárquicos. En ese mismo tenor, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de la CNDH, en todos los casos que se requiera se levantará un acta circunstanciada de sus actuaciones.

## 3.2. Una mirada histórica y política sobre la construcción del *Ombudsman* en México

### 3.2.1. Orígenes de la CNDH

Además de tener que luchar contra las concepciones que sobre el poder y la autoridad han prevalecido a lo largo de la historia nacional, el *Ombudsman* en México tuvo que combatir, durante por lo menos durante 19 meses, contra su propio origen, contra las suspicacias despertadas por su propio rango normativo, dentro del ámbito del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y su anticonstitucionalidad, experiencia que, “lejos de representar un avance en contra del autoritarismo, lo reafirman y destacan, contradiciendo así, en su nacimiento, el espíritu mismo de la institución y la fortaleza de sus resoluciones”.<sup>58</sup>

Afortunadamente, su elevación a rango constitucional en 1992, en el apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, representó que se trataba de una verdadera institución, conquista social, lejos de un experimento voluntarista y contrario a la Constitución. Con ello, la CNDH inició su función de “definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e in-

<sup>58</sup> A. del Palacio, *op. cit.*, p. 10.

ternacionales relacionados con los Derechos Humanos”, según el artículo 5o., párrafo IV, del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación,<sup>59</sup> aunque sin alcanzar su auténtica autonomía, permaneciendo como una entidad más de la administración pública federal.

El decreto mencionado, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 6 de junio de 1990, confirma la fortaleza de la presión social por establecer esos controles sobre autoridades administrativas, en especial las policiacas, pero los alcances de las atribuciones de dicho órgano presentan limitaciones y deficiencias jurídicas, llegando a afirmarse que “la presión es evidente cuando este decreto presenta una motivación justificadora de la creación de dicho órgano desconcentrado”, tratándose sólo de un acto que técnicamente es una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en sus artículos 2 y 15 —para desaparecer la Dirección General de Derechos Humanos y destinar sus recursos al nuevo órgano—, “no es común la exposición de motivos en un Reglamento y menos en un decreto reformativo”, cuyas disposiciones “significan una vulneración a lo previsto en la fracción XI del artículo 73 de la Constitución Federal (facultad del Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos públicos de la Federación) porque el Ejecutivo suprime el puesto de Director General de Derechos Humanos, por lo menos, y son creados los de Presidente, Secretario Ejecutivo y Visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.<sup>60</sup>

Lo anterior puede interpretarse más como la premura por crear un organismo que legitimara y diera cumplimiento al condicionamiento internacional de democracia y libre mercado:

[...] se buscó crear novedosos mecanismos para alcanzar la espectacularidad transitoria, necesaria para proclamar que, en un [país] próximo a ingresar al primer mundo (bajo promesa oficial), sí se respetan los derechos consagrados constitucionalmente. Parece más una oferta al futuro socioinversionista, que la satisfacción de un reclamo popular de cumplir con los mandatos constitucionales. [Pero] lo que parecería una concesión graciosa provocó una respuesta colectiva que desnudó la confianza hacia la prestación del servicio público jurisdiccional, la desarticulación de los medios legales de defensa y la carga autoritaria inherente al sistema político.<sup>61</sup>

La desconcentración administrativa pudiera haberse leído como una atenuación de las posibles presiones políticas en la Secretaría de Gobernación, respecto a las resoluciones del Presidente de la Comisión (artículo 5o. del decreto publicado el 6 de junio de 1990), en la que el carácter honorario del cargo de Consejero significa que la presencia ciudadana no estará sujeta a subordinación burocrática, sin desconocer que se trataba de un organismo creado por el Ejecutivo, en gran parte, como consecuencia de la presión social.

---

<sup>59</sup> Citado en Lorena Goslinga Remírez, Adrián Hernández García y Mauricio I. Ibarra Romo, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano 1990-2002*.

<sup>60</sup> M. Pérez, *op. cit.*, p. 35.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 66.

---

En su momento, el hecho de haber sido una Comisión creada por decreto —en una actitud política contraria a la teoría constitucional, dependiente de elementos volitivos— llevó incluso a desconfiar de su permanencia, habiendo quien llegó a afirmar que “así como fue creada, así puede desaparecer. Si el Ejecutivo la crea por decreto, otro acto de igual naturaleza jurídica puede dejar sólo al Secretario de Gobernación o a sus subordinados la atribución de conducir la política interior destinada a promover las salvaguardas de las garantías individuales” (fracción IV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).<sup>62</sup>

Se trataba, además, de una institución que tenía que desempeñar sus funciones con una jerarquía administrativa más que difusa, consistente en una Comisión adscrita directamente a la Secretaría de Gobernación (artículo 1o.), a cargo de un Presidente nombrado por el titular del Ejecutivo Federal (artículo 4o.), a quien deberá informar semestralmente sobre el desempeño de las funciones de la Comisión (fracción V del artículo 5o.), ignorando su adscripción a la Secretaría de Gobernación.<sup>63</sup>

Puede inferirse, de acuerdo con los supuestos anteriores, que en sus inicios la fortaleza de la Recomendación atendía al origen de la institución: la voluntad del Poder Ejecutivo Federal. Y precisamente por ello, podría deducirse que el no cumplimiento de las Recomendaciones le sería informado al Presidente de la República para que por la vía política —no jurídica— se realizara el acatamiento. El quinto considerando parece justificar lo anterior al afirmar que “la observancia de políticas encaminadas al cumplimiento de los Derechos Humanos requiere de la atención y respuesta *al más alto nivel*”.<sup>64</sup>

### 3.2.2. *El reconocimiento constitucional como medida de reconocimiento institucional*

Se dice que del 6 de junio de 1990 al 28 de enero de 1992 transcurrieron 19 meses en los cuales la CNDH existió al margen de la estructura constitucional, aunque en ese periodo preconstitucional,

[...] la CNDH se destacó por enfrentar las arbitrariedades de los agentes de la Policía Judicial Federal, junto con otros cuerpos de seguridad pública en la lucha contra el narcotráfico; denunciar las conocidas prácticas de corrupción carcelaria; ser objeto de espionaje telefónico [...]; investigar problemas políticos graves como el homicidio de Norma Corona Sapién (donde se denunció como presunto responsable al comandante de la Policía Judicial Federal que se hizo cargo de la investigación de dicho delito); recabar quejas de variada índole, no necesariamente relacionada con las arbitrariedades policiacas o del orden penal, sino sobre discriminación racial, respeto a los derechos de los mexicanos en los Estados Unidos, cuestiones administrativas, retenes carreteros, agresiones contra periodistas, tratamiento psiquiátrico a internos en reclusorios, responsabilidades administrativas y penales de servidores públicos [...]; crear y ejecutar programas de atención y

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>63</sup> L. Goslinga Remírez, A. Hernández García y M. I. Ibarra Romo, *op. cit.*, p. 17.

<sup>64</sup> M. Pérez, *op. cit.*

seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos, preventivos en materia de Derechos Humanos y de acciones que impulsen el cumplimiento de los tratados internacionales signados por México; intervenir en uno de los episodios más vergonzosos en la lucha contra el tráfico de energéticos, en donde siete agentes judiciales federales sucumbieron en una balacera con efectivos militares. Sin duda, la CNDH se ha ocupado. El balance es parcialmente positivo.<sup>65</sup>

Al parecer, existía un cierto respeto gubernamental de la autonomía funcional de la CNDH, además de ser destacable la presencia del Consejo, compuesto por miembros honorarios provenientes de diversos sectores sociales y con un reconocido prestigio.

Fue a partir de una de las facultades de la CNDH, la de proponer reformas, adiciones o nuevos instrumentos jurídicos que se juzguen indispensables en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos ante las instancias competentes, que el 16 de octubre de 1991 el entonces Presidente de la CNDH, Jorge Carpizo, propuso en un anteproyecto de reforma legislativa a Carlos Salinas de Gortari:

La Comisión ha ejercido sus atribuciones de manera autónoma e imparcial. La independencia que ello significa debe no sólo ser garantizada, sino consolidarse; debe también ser orgánica.

De ahí que [...] la Comisión ha de adquirir la autonomía que requiere y regirse por su estatuto jurídico. Debe, entonces, dejar de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.<sup>66</sup>

El entonces Presidente de la República expresó públicamente su intención de atender al interés de “miembros de la Comisión” por “elevar a rango constitucional la existencia de la propia Comisión”, prometiendo someter “al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional para, en nuestro texto fundamental, establecer la permanencia e institucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”,<sup>67</sup> ratificando su intención de promover la referida iniciativa en su Tercer Informe ante el Congreso de la Unión, lo cual cumplió el 18 de noviembre de 1991.

Finalmente, en el primer párrafo del apartado B se establece la existencia de un órgano de defensa de los *Derechos Humanos*, siendo la primera vez en que se trata de incluir constitucionalmente el término Derechos Humanos, estructurado a partir de una ley aprobada por el Congreso Federal, además de establecer las bases para que las legislaturas locales instauren órganos equivalentes en sus respectivos ámbitos.

Las consideraciones presidenciales omiten alusiones respecto a que el *Ombudsman* es un órgano *autónomo* del Parlamento. La única alusión a la autonomía se halla cuando se dice que los órganos formularán Recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para las autoridades.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, pp. 67-68.

<sup>66</sup> “Anteproyecto de reforma a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales”, en *Gaceta*, núm. 91/16, p. 21.

<sup>67</sup> “Mensaje del Presidente Carlos Salinas de Gortari durante la ceremonia en la que la CNDH entregó sus anteproyectos legislativos”, en *ibid.*, p. 107.

<sup>68</sup> L. Goslinga Remírez, A. Hernández García y M. I. Ibarra Romo, *op. cit.*, p. 46.

---

En la iniciativa se excluyen de su competencia las materias electoral, laboral y jurisdiccional, porque:

- a) En lo que toca a lo electoral, se estima como disolvente de la autoridad de la CNDH su participación en una materia donde enfrentaría el debate con las agrupaciones políticas.
- b) En cuanto a los conflictos laborales, la exclusión está justificada en virtud de tratarse de controversias entre particulares.
- c) Por lo que hace al aspecto jurisdiccional, es invocado el respeto a la independencia del Poder Judicial Federal como “la mayor garantía de la vigencia de nuestro Estado de Derecho”.

Así, la adición de un apartado B al artículo 102 de la ley fundamental significó el ingreso del *Ombudsman* en el sistema jurídico mexicano y la certificación constitucional que necesitaba la CNDH, aunque “tampoco se puede soslayar el elemento subjetivo, generado por una relación de poder de un régimen sediento de legitimidad”.<sup>69</sup>

Debe reconocerse, además, que, si bien es cierto que “la CNDH surge por medio de un acto contrario a la Constitución, para satisfacer necesidades políticas inmediatas y no para proporcionar la protección al ejercicio de los derechos subjetivos públicos otorgados por la misma Ley Suprema”, también demostró que “primero era necesario probar su eficacia, para después proceder a su institucionalización”.<sup>70</sup>

### 3.2.3. *La autonomía como conquista y principio rector*

La actividad de la CNDH durante los años siguientes a la consagración del *Ombudsman* en la ley fundamental en 1992 había sido intensa, como se constató desde su nacimiento, pues había intervenido en el conocimiento de quejas contra actos de autoridades federales, de recursos promovidos en el sistema no jurisdiccional de protección de Derechos Humanos y de asuntos sociales graves: el conflicto armado en el estado de Chiapas de enero de 1994, y las matanzas de Aguas Blancas, Guerrero, en 1995, y de Acteal, Chiapas, en 1997. Pero aun con esta actividad, en los ámbitos políticos, académicos y de Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la defensa de los Derechos Humanos se insistió en la autonomía expresa de los órganos protectores, abrogar sus incompetencias y acrecentar la intervención legislativa en el nombramiento del titular del órgano protector,<sup>71</sup> principalmente.

Ante ello, la nueva conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, desde 1997, propició un intenso debate al respecto. Especialmente la Comisión de Derechos Humanos de la Cá-

---

<sup>69</sup> M. Pérez, *op. cit.*, p. 87.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> Como ejemplo, pueden verse las opiniones vertidas por el académico Mario I. Álvarez Ledesma a la periodista María Esther Ibarra: “Propone jurista ampliar facultades del *Ombudsman*”, en *La Jornada*, 9 de noviembre de 1998, p. 14.

mara de Diputados llevó a cabo un proceso de consulta a nivel nacional para recoger opiniones y propuestas sobre el marco jurídico de los órganos de protección de los Derechos Humanos.<sup>72</sup>

Para el procedimiento de revisión constitucional, en el seno del Poder Legislativo federal se generaron cuatro iniciativas de reforma constitucional, que marcan un hito en la historia parlamentaria mexicana, pues se logró transformar el texto constitucional:

- En lo que corresponde a la designación del Presidente de la CNDH, los diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo proponían que fuera por la Cámara de Diputados con una mayoría calificada de dos terceras partes del total de sus miembros; en la propuesta de la Senadora Ana Rosa Payán, del PAN, se preveía que la Cámara de Diputados nombrase al Presidente de la CNDH, a partir de las propuestas de Organizaciones No Gubernamentales o por los interesados en ser *Ombudsman*, con la ratificación del Senado; el grupo parlamentario del PRD proponía un procedimiento de designación del titular de la CNDH por el Senado a partir de una propuesta de tres candidatos por la Cámara de Diputados, previa consulta a las organizaciones sociales.
- Respecto de la autonomía, en la propuesta de la Senadora Ana Rosa Payán, del PAN, se preveía plasmar expresamente la autonomía de los órganos protectores federales y locales; la del PAN proponía la autonomía de la CNDH, y la del grupo parlamentario del PRD sugería la autonomía de los órganos de protección de los Derechos Humanos, otorgar facultades prácticamente de Ministerio Público a la CNDH (integrar averiguaciones previas, consignarlas ante el juez y asumirse como parte en el proceso judicial) en los casos de quejas donde se presumiese la comisión del delito de tortura.
- En cuanto a la acción de inconstitucionalidad, el PAN proponía la facultad de ejercer dicha acción al Presidente de la CNDH contra leyes federales y tratados internacionales y a los titulares de los órganos protectores de los estados contra leyes locales, al igual que el PRD, que proponía la facultad de ejercer acción de inconstitucionalidad contra normas de carácter general en favor de la CNDH.
- Por lo que se refiere a la competencia, los diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo mencionaban, entre otras propuestas, que la competencia de la CNDH fuese amplia, sin las restricciones del texto constitucional de 1992, al igual que la del Grupo Parlamentario del PRD, que se pronunció por la competencia sin las limitaciones existentes en el apartado B del artículo 102 constitucional.
- En otros asuntos, en la propuesta de la Senadora Ana Rosa Payán, del PAN, se preveía facultar al Congreso de la Unión para hacer comparecer ante la Cámara de Diputados, a solicitud

---

<sup>72</sup> M. Pérez, *op. cit.*, p. 100.



---

de la CNDH, a la autoridad o servidor público que rehusase cumplir sus Recomendaciones, mientras que el grupo parlamentario del PRD proponía facultades de la CNDH para promover juicio de amparo y juicio político.

Finalmente se alcanzó el consenso de impulsar la autonomía de los órganos y precisar la organización de la CNDH.

El decreto se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación del 13 de septiembre de 1999, apareciendo el nuevo apartado B con dos innovaciones respecto del anterior: la redefinición de los Derechos Humanos —aquellos “que *ampara* el orden jurídico mexicano”— hacia una concepción constitucional “que corresponde más a lo señalado por la teoría de los Derechos Humanos, donde el papel del Estado respecto de ellos es reconocerlos y ampararlos o garantizarlos”,<sup>73</sup> y el cambio de denominación del órgano protector como “Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos”.

La más importante modificación fue la de determinar, en el cuarto párrafo, que la CNDH contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cual le permite sostener su autoridad moral y política para formular sus resoluciones, función que sólo puede cumplir “si actúa con absoluta autonomía frente a cualquier poder del Estado y, también, frente a todo partido, grupo, secta y organismo”,<sup>74</sup> además de garantizar su nombramiento, inamovilidad, percepciones, personal adscrito y presupuesto.

Es elevada a rango constitucional la existencia del Consejo, ahora calificado de Consultivo, de la CNDH, integrado por 10 miembros, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente, en la misma mayoría calificada. También queda definida la regla del cambio anual de dos consejeros por antigüedad, con posibilidad de ser nuevamente designados para un segundo periodo.

El criterio de que sea el Senado quien realice la elección tanto de los miembros del Consejo como del Presidente de la CNDH proviene del dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados que, al considerar la naturaleza federal de la Comisión, concluyeron que era a los propios representantes de las entidades que conforman la Federación, a quienes correspondía elegir a sus integrantes, además de que por las implicaciones del sistema no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos se establecía una relación jurídica entre la CNDH y los órganos tutelares de las entidades, que interesaría al Senado como representación política de esas entidades federativas.

Con la reforma se da una señal importante de disminuir nombramientos a cargo del Ejecutivo federal sujetos a ratificación, para aumentar las designaciones, por la vía de elección, a cargo de las cámaras del Poder Legislativo federal.

---

<sup>73</sup> Víctor Martínez Bullé-Goyri, “La reforma del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, p. 287.

<sup>74</sup> Luis de la Barreda, *El alma del Ombudsman*, pp. 31-32.

En la reforma aparece, además, una característica del *Ombudsman* de la que se desprende gran parte de su fortaleza: el informe del Presidente de la CNDH no sólo hace relación de actividades, estadísticas y logros, sino que da a conocer a la sociedad y al aparato del Estado sobre el incumplimiento de sus Recomendaciones y el señalamiento de las autoridades responsables omisas.

El informe también significa la oportunidad para que el *Ombudsman* aporte propuestas de modificaciones legislativas o reglamentarias, así como la erradicación de prácticas administrativas, que son detectadas como generadoras de quejas por parte de los gobernados, a efecto de enmendar esas fuentes de violación de derechos.

### **3.3. La originalidad de los procedimientos del *Ombudsman* en un contexto burocrático y centralizado**

Los principios rectores del procedimiento para la integración de los expedientes de queja (inmediatez, concentración, rapidez, confidencialidad, oficiosidad, buena fe y gratuidad) parecen ir en contra de la tradición administrativa y procedimental nacional. Por ejemplo, los ordenamientos de la CNDH resultan escuetos en cuanto a la regulación de la forma de comunicación de acuerdos y resoluciones dictados en el procedimiento de queja (artículo 50 de la Ley de la CNDH), al establecer, en lo que toca a cada órgano, que notificarán “inmediatamente a los quejosos los resultados de la investigación, la Recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos responsables de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma, así como, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad”, utilizando medios electrónicos de comunicación, como la vía telefónica para entablar contacto con la autoridad señalada como responsable (artículos 34 de la Ley de la CNDH y 99 del Reglamento). En el Reglamento de la CNDH hay referencia al *oficio* como forma de notificación con los particulares (artículo 105) y con las autoridades (artículo 99). El artículo 14 del Reglamento hace alusión a la *Gaceta* mensual como el medio para publicar las Recomendaciones o sus síntesis y los documentos de no responsabilidad, además de los informes especiales. En lo que hace a las Recomendaciones, el Presidente de la CNDH puede decidir que no se publiquen y sólo sean comunicadas a los quejosos, en atención a las circunstancias del caso (artículo 51 de la Ley de la CNDH).

No hay restricción personal para la presentación de las quejas. Cualquiera podrá denunciar, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de la Comisión, presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la CNDH para presentar la queja que corresponda, directamente o mediante un representante, en los casos en que el quejoso se encuentre privado de su libertad, sea menor de edad o se trate de una ONG que denuncia violaciones a los Derechos Humanos respecto de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, estén incapacitados para presentar directamente la queja. En este último caso, el Reglamento de la CNDH regula la participación de dichas asociaciones y establece las bases de su reconocimiento aunque, la queja de cualquier organización no constituida legalmente se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola.

La queja podrá presentarse dentro del plazo de un año, contado a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la CNDH podrá ampliar dicho plazo, mediante una resolución razonada. Pero no cuenta plazo alguno ante violaciones de lesa humanidad (artículo 26 de la Ley de la CNDH), es decir, que atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto (artículo 84 del Reglamento), con la restricción de que procederá mediante resolución razonada del Visitador General.

La queja ante la CNDH deberá formularse por escrito, permitiéndose que en casos urgentes se puedan formular por cualquier medio de comunicación electrónica (artículo 27 de la Ley de la CNDH), prohibiendo la admisión de comunicaciones anónimas, debiendo ser ratificadas dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Preferentemente, la comunicación al quejoso se hará vía telefónica, en cuyo caso se levantará un acta circunstanciada por parte del funcionario de la CNDH que hizo el requerimiento telefónico, y si no se cuenta con el número telefónico, el requerimiento para ratificar la queja se hará por cualquier otro medio de comunicación, sea telefax, telegrama o correo certificado. El término de los tres días deberá contarse a partir del correspondiente acuse de recepción o del momento en que se tenga la certeza de que el quejoso recibió el requerimiento para ratificar la queja (artículo 79 del Reglamento de la CNDH).

En el caso de los quejosos o denunciados recluidos, los escritos deben ser transmitidos sin demora alguna por los encargados de los centros o reclusorios, o entregarse directamente a los Visitadores Generales o adjuntos (segundo párrafo del artículo 27 de la Ley de la CNDH). Está prohibida la escucha o interferencia de las conversaciones entre los funcionarios de la CNDH y los internos de algún centro de reclusión, ya sea de adultos o de menores (artículo 88 del Reglamento de la CNDH).

La Ley de la CNDH procura allanar al quejoso la vía para formular su queja; en su artículo 28 establece que debe existir personal de guardia para recibir y atender las quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche. El artículo 29 contiene un conjunto de facilidades para los quejosos: poner a su disposición formularios que faciliten el trámite; orientar a los comparecientes, y proporcionarles un traductor, en caso de ser necesario.

Con las quejas iniciadas de oficio prospera la posición del *Ombudsman* como un defensor militante de los derechos de los gobernados (fracción II del artículo 6 de la Ley de la CNDH), lo cual deberá ser acordado expresamente por el Presidente de la Comisión (artículo 85 del Reglamento). Este tipo de quejas provendrá de las transmitidas por los medios de comunicación, que discrecionalmente inician los visitadores de la CNDH (fracción II del artículo 24 de la Ley de la CNDH).

Igual de importante resulta el artículo 40 de la Ley de la CNDH, donde se establece el objeto de las medidas cautelares, siendo solicitadas a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos (artículo 112 del Reglamento de la CNDH), en especial si son violaciones graves y sin necesidad de que estén com-

probados los hechos u omisiones aducidos, siendo razón suficiente el que, de ser ciertos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus Derechos Humanos (artículo 113 del Reglamento de la CNDH).

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando cualquier medio de comunicación escrita o electrónica, con el levantamiento del acta circunstanciada correspondiente. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada; en caso contrario, esta circunstancia se hará notar en la Recomendación que se emita una vez realizadas las investigaciones.

Estas medidas se solicitarán por un plazo que no podrá superar los 30 días, lapso durante el cual la Comisión deberá incluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo del mismo (artículo 115 del Reglamento de la CNDH).

#### **4. ALGUNAS COMPARACIONES RESPECTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL**

Podemos comenzar por reconocer que “el Consejo de la CNDH es aportación mexicana a la figura del *Ombudsman*, donde están presentes distinguidas personalidades de la sociedad, que contribuyen con sus conocimientos y experiencia para definir la línea de defensa, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que debe asumir el órgano protector”.<sup>75</sup> En la Ley vigente de la CNDH se establece que los miembros de dicho Consejo serán designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado.

Ambas instituciones son diferentes, desde su origen. El Defensor del Pueblo en la Constitución de España de 1978 surgió en un contexto en el que se requería transitar hacia un régimen democrático, “legitimándose al Defensor del Pueblo para la interposición de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad”.<sup>76</sup> Se trata de una institución regulada por la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981, dando cuenta a las Cortes Generales para un periodo de cinco años, auxiliado por dos adjuntos, y podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública en relación con sus ciudadanos, con restricciones en lo concerniente a las administraciones de justicia y militar.

El artículo 28 de la ley orgánica establece el contenido de las resoluciones del Defensor del Pueblo:

1. Aun no siendo competente para modificar o anular los actos o resoluciones de la administración pública, podrá sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos.

---

<sup>75</sup> M. Pérez, *op. cit.*, p. 108.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 26.

2. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la administración la modificación de la misma.

Esto puede compararse con las inhibiciones competenciales de la CNDH, cuyo argumento general para justificarlas fue el de que existen órganos y medios específicos para cada una de las materias exceptuadas. Para la materia judicial existe la facultad de la Suprema Corte de Justicia para crear comisiones especiales (artículo 97 constitucional); en materia electoral existen los tribunales y medios de defensa electoral (artículo 41 constitucional), y en lo correspondiente a la materia laboral se trata de asuntos entre particulares —aun en el caso de tratarse de cuestiones burocráticas, pues en estos casos el Estado actúa como patrón—, además de existir la jurisdicción laboral.<sup>77</sup>

Además, a la CNDH no se le dotó de la facultad de promover el juicio de amparo, independientemente de continuar con la investigación, como ocurre en el caso del Defensor del Pueblo Español, además de que éste considera los casos de actos u omisiones provenientes de particulares que prestan servicios públicos y que pudiesen violentar los Derechos Humanos, como lo establece la Ley del Defensor del Pueblo (los llamados “actos habilitantes”).

## 5. CONCLUSIONES

- El *Ombudsman* ha demostrado ser una institución fundamental en los Estados contemporáneos, para la protección de los derechos e intereses de los particulares y de los grupos sociales que pueden verse afectados por actos de naturaleza administrativa.
- En nuestro país ha sido paulatina la adopción del *Ombudsman*, desde el proyecto de Ponciano Arriaga hasta la creación de la CNDH en 1990, dirigido a establecer un mecanismo de control de los actos de naturaleza administrativa y que aumente la tutela de la justicia, sin someterse a excesivos formalismos y abarcando intereses individuales y colectivos que estarían excluidos de la protección de los mecanismos clásicos de defensa de los derechos de los gobernados.
- A partir de la adición de 1992, se expresó una tendencia en los ámbitos académicos, las corrientes políticas y las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la defensa y promoción de los Derechos Humanos, para reformar el estatuto constitucional de los órganos de protección, a efecto de definir su autonomía, como lo pidieron los partidos de oposición en el debate suscitado en la Cámara de Diputados para la reforma de 1992.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 91.

- La nueva conformación política en el Poder Legislativo federal, derivada del proceso electoral de 1997, dio cuerpo a esa tendencia de reformular el marco constitucional de los órganos tutelares de los Derechos Humanos, lo que se tradujo en cuatro iniciativas de reforma del apartado B del artículo 102 presentadas por legisladoras federales.
- Las propuestas de modificación constitucional en materia de Derechos Humanos significan un aliento de vida parlamentaria del país, pues mantienen una sana tendencia de que las reformas y adiciones a la Ley Suprema sean generadas por miembros del Congreso de la Unión, con posibilidades de alcanzar la declaración de ser parte de la Constitución, independientemente de la filiación política de los firmantes.
- El consenso alcanzado entre las fracciones parlamentarias integrantes de la Cámara de Diputados determinó dejar fuera el tema de las incompetencias para mejor aclarar la autonomía de la CNDH y la elección de su titular y de los miembros de su Consejo Consultivo.
- La reforma encarga al Senado la elección del Presidente de la CNDH y de los miembros de su Consejo Consultivo, con lo que se reduce el poder del Ejecutivo federal para nombrarlos, como acontecía bajo la vigencia de la legislación del órgano federal de protección.
- La presentación del informe del titular de la CNDH, que constituye una de las piezas de la fortaleza del *Ombudsman*, también alcanzó la consagración constitucional.
- Tanto el derecho internacional de los Derechos Humanos como la mayoría de las constituciones modernas estipulan una serie de garantías primarias de los derechos sociales que, en el marco de la crisis del Estado social tradicional, entrañan un complejo haz de obligaciones dirigidas al legislador y a las que éste no puede sustraerse, sin más, escudándose en una no siempre constatada escasez de medios.<sup>78</sup> Esto adquiere especial relevancia en un contexto en el que el desmantelamiento de los derechos sociales tiene lugar a través del propio Estado, que no deja de intervenir en las relaciones económicas, sino que simplemente altera la dirección de dicha intervención.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALFIE, Miriam y Luis Méndez, “La sociedad de riesgo: amenaza y promesa”, en *Sociológica*, núm. 43. México, UAM-A, 2000.
- ARELLANO, David y Enrique Cabrero, “El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas”,

---

<sup>78</sup> G. Pisarello, *op. cit.*, p. 123.

- 
- en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, coords., *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- BARZELAY, Michael, *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1998.
- BECK, Ulrich, “La teoría de la sociedad de riesgo reformulada”, en *Polis 97, Horizontes contemporáneos: sociología y psicología social*. México, UAM-I, 1998.
- CARPISO, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el *Ombudsman* y los Derechos Humanos”, en *Derechos Humanos y Ombudsman*. México, UNAM/CNDH, 1993.
- COSSÍO, José Ramón, “Ordenación y jerarquización constitucionales”, en Miguel Carbonell, comp., *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. México, CNDH, 2002.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial, 1990.
- DEL PALACIO, Alejandro, “Introducción”, en Miguel Pérez, *Reflexiones jurídicas en torno a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México, Miguel Ángel Porrúa/UAM, 2002.
- DE LA BARREDA, Luis, *El alma del Ombudsman*. México, Aguilar, 1999.
- DUFO, Dany-Robert, “La nueva condición humana posmoderna. Transformación del sujeto en las democracias de mercado”, en *Le Monde Diplomatique*, año 4, núm. 43, 2001.
- EMMERICH, Gustavo, “La modernidad y sus paradojas”, en Pedro Castro coord., *La modernidad inconclusa: visiones desde el presente mexicano*. México, UAM-I, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983.
- , “La Constitución y su defensa”, en *La Constitución y su defensa*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
- GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, Adrián Hernández García y Mauricio I. Ibarra Romo, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*. México, CNDH, 2002.
- GUERRERO, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- GIDDENS, Anthony, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Los Ángeles, University of California Press, 1979.
-

- , *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984.
- , *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus, 1999.
- HIRSCH, Joachim, *Globalización, capital y Estado*. México, UAM-X, 2001.
- HUERTA, Guadalupe, *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el sector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2000 (Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública).
- IBARRA, Eduardo, “El quehacer académico en la actualidad”, en *Sociológica*, núm. 44. México, UAM-A, 2001.
- MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor, “La reforma del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, julio-diciembre, 1999.
- PÉREZ, Miguel, *Reflexiones jurídicas en torno a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México, Miguel Ángel Porrúa/UAM, 2002.
- PISARELLO, Gerardo, “Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, en Miguel Carbonell, comp., *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. México, CNDH, 2002.
- PRIETO, María Dolores, *Economía abierta, globalización y Derechos Humanos*. México, CNDH, 2000.
- SOTTOLI, Susan, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 68, 2000.
- VILLARREAL, René, *La contrarrevolución monetarista*. México, Océano, 1984.



*Recomendaciones*

---



# Recomendación 8/2003

---

*Síntesis: El 1 de julio de 2002 esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja de los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, Hilda López y López, Sandra Pérez Garduño y Armando Granados Martínez, en el que se señaló, sustancialmente, que en aquella época se desempeñaban como servidores públicos adscritos a la Dirección General de Planeación, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y que derivado de la nota periodística que se publicó el 13 de junio de 2002 en el El Universal, en la que se dieron a conocer cifras presupuestales en materia de seguridad pública, la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría inició un procedimiento administrativo en el que investigó la supuesta fuga de información.*

*Con motivo de lo anterior, indicaron que, por instrucciones de su Director General, el contador público Raúl Sánchez Ángeles, se les instruyó para someterse al examen de polígrafo, que les fue practicado a los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez y Gerardo Niño Martínez Magaña, por personal de la Policía Federal Preventiva y tuvo una duración de entre cuatro y ocho horas. Que la práctica de dicho examen fue del todo irregular, pues se les exigía que culparan a otras personas por la citada fuga de información, e incluso los examinadores les referían que sus compañeros los habían señalado como responsables de cometer esa irregularidad administrativa.*

*También manifestaron que las personas que les aplicaron el examen de polígrafo los intimidaban y amenazaban con someterlos a un proceso penal con sanciones sobre 70 años de prisión y, además, buscaban conocer aspectos de la vida personal de cada uno de ellos, que nada tenían que ver con su relación laboral; incluso, en ocasiones, parecía que los agredirían físicamente.*

*Mencionan que*

*[...] después del examen de polígrafo, personal que se ostentó como del Área de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública, practicó una diligencia con todos en lo individual, por más de cuatro horas, en la cual nos hacían preguntas respecto de la fuga de información, pero de una forma sumamente agresiva, cruel y degradante, realmente con el ánimo de que manifestáramos lo que ellos deseaban escuchar. Cabe decir que para todos nosotros fue un exceso la forma en que dichas autoridades de control nos sometieron a dichos interrogatorios, pues fue por un espacio de más de 10 horas, con el ánimo de intimidarnos psicológicamente.*

*Finalmente, el Director General de Planeación les solicitó su renuncia, ya que, según él, resultaron culpables en la investigación.*

*Del análisis de la integración del expediente DGAOAI/0016/2002, radicado en la Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública, esta Comisión Nacional apreció que*

seis de los nueve quejosos, de nombres José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, y sus compañeros de trabajo Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, adscritos a la Dirección General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fueron sometidos de manera irregular al examen poligráfico y a una serie de interrogatorios que estaban orientados a obtener una autoinculpación por una “supuesta fuga de información”.

En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional observó que a dichas personas, al ser sometidas de manera irregular al examen poligráfico, les fueron conculcados en su perjuicio el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad, el derecho a que sea respetada su dignidad humana, el ejercicio de su libertad y el derecho a la privacidad.

En atención a los razonamientos anteriores, para esta Comisión Nacional quedó acreditado que a los quejosos y agraviados, al no haber sido citados con oportunidad por los servidores públicos mencionados en el cuerpo de esta Recomendación, con la finalidad de que declararan, sin haberles otorgado el derecho de que conocieran previamente cuáles eran los hechos sobre los que se les iba a interrogar, que les permitiera preparar su defensa y así poder emitir sus manifestaciones en presencia de un abogado o persona de su confianza, se les vulneraron, por parte de los servidores públicos señalados, sus derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la defensa, contenidos en los artículos 16, párrafo primero, y 20, fracción IX, de la Constitución General de la República, sin dejar de considerar que, además, se les transgredió el derecho que tienen los seres humanos a que se respete su dignidad humana y su privacidad, así como a la protección de la ley contra quien no les reconozca y respete esos derechos, previstos en los artículos 1o., 5, 7.1, 11 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocidos en nuestro país como ley suprema, en términos del artículo 133 de la Constitución General de la República.

Por lo anterior, el 5 de marzo de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 8/2003, dirigida al Secretario de Seguridad Pública Federal, en la que se formularon las siguientes recomendaciones:

Que dé vista del presente asunto al Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría a su cargo, para que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores públicos que se encuentran involucrados en la utilización del polígrafo para fines de investigación administrativa, cuyos nombres han quedado precisados en el capítulo de observaciones de la presente Recomendación, y, realizado lo anterior, se dé cuenta a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las actuaciones que practique la citada autoridad administrativa desde el inicio de su intervención hasta la conclusión de la misma. Que se sirva dictar las medidas administrativas correspondientes para evitar que el examen poligráfico se utilice en procedimientos administrativos de investigación, así como en cualquier otro que no prevea expresamente la ley, y así proteger debidamente los derechos que tienen los servidores públicos de la Secretaría a su cargo para que se respete su dignidad humana y su intimidad. Que tome las medidas conducentes para que la información obtenida con motivo de los exámenes poligráficos practicados a los agraviados y demás personas que hubieren sido objeto de éstos sea debidamente resguardada y se les comunique sobre la finalidad de la misma, por parte de los servidores públicos

que tuvieron conocimiento, y se obtenga su consentimiento libre, expreso, específico e inequívoco para que pueda continuar en resguardo de esa dependencia o, en caso contrario, ésta sea destruida.

México, D. F., 5 de marzo de 2003

### **Sobre el caso de la señora Eloísa Guerrero Bonilla y otros**

Dr. Alejandro Gertz Manero,  
Secretario de Seguridad Pública Federal

Distinguido señor Secretario:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1o.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46, y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/1869, relacionado con la queja que presentaron la señora Eloísa Guerrero Bonilla y otros, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

A. El 1 de julio de 2002 esta Comisión Nacional recibió el escrito de queja de los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, Hilda López y López, Sandra Pérez Garduño y Armando Granados Martínez, en el que se señaló, sustancialmente, que en aquella época se desempeñaban como servidores públicos adscritos a la Dirección General de Planeación, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y que, derivado de la nota

periodística que se publicó el 13 de junio de 2002 en *El Universal*, en la que se dieron a conocer cifras presupuestales en materia de seguridad pública, la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría inició un procedimiento administrativo, en el que investigó la supuesta fuga de información.

Con motivo de lo anterior, indicaron que, por instrucciones de su Director General, el contador público Raúl Sánchez Ángeles, se les instruyó para someterse al examen de polígrafo, mismo que les fue practicado a los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez y Gerardo Niño Martínez Magaña, por personal de la Policía Federal Preventiva, y tuvo una duración de entre cuatro y ocho horas. Que la práctica de dicho examen fue del todo irregular, pues se les exigía que culparan a otras personas por la citada fuga de información, e incluso los examinadores les referían que sus compañeros los habían señalado como responsables de cometer esa irregularidad administrativa.

También señalaron que las personas que les aplicaron el examen de polígrafo los intimidaban y amenazaban con someterlos a un proceso penal con sanciones sobre 70 años de prisión y, además, buscaban conocer aspectos de la vida personal de cada uno de ellos, que nada tenían que ver con su relación laboral; incluso, en ocasiones, parecía que los agredirían físicamente.

Mencionan que

[...] después del examen de polígrafo, personal que se ostentó como del Área de Asuntos

Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, practicó una diligencia con todos en lo individual por más de cuatro horas, en la cual nos hacían preguntas respecto de la fuga de información, pero de una forma sumamente agresiva, cruel y degradante, realmente con el ánimo de que manifestáramos lo que ellos deseaban escuchar. Cabe decir que para todos nosotros fue un exceso la forma en que dichas autoridades de control nos sometieron a dichos interrogatorios, pues fue por un espacio de más de 10 horas, con el ánimo de intimidarnos psicológicamente.

Finalmente, el Director General de Planeación les solicitó su renuncia, ya que, según él, resultaron culpables en la investigación.

**B.** Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional integró el expediente 2002/1869, en el cual se encuentran agregadas las solicitudes de información que le fueran formuladas a esa dependencia, así como los informes que en su oportunidad fueron emitidos, y cuya valoración será objeto de análisis en el capítulo de observaciones de la presente Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

**1.** Los escritos del 1 de julio y 30 de agosto de 2002, mediante los cuales los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, Hilda López y López, Sandra Pérez Garduño y Armando Granados Martínez presentaron su queja ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de servidores públicos del Secretariado Ejecutivo del

Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

**2.** La fotocopia del expediente DGAOAI/0016/2002, que contiene la investigación iniciada el 13 de junio de 2002 en la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de cuyas actuaciones y evidencias se citan, por su importancia, las siguientes:

**a)** La nota periodística que publicó, el jueves 13 de junio de 2002, el periódico *El Universal*, año LXXXVI, tomo CCCXLI, número 30,913.

**b)** El oficio OM/0221/2002, del 13 de junio de 2002, que le dirigió el licenciado Genaro Pérez Rocha, Oficial Mayor de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la licenciada Gloria Brasdefer Hernández, Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por medio del cual la instruyó para que realizara las investigaciones necesarias “que conduzcan al servidor o servidores públicos que en forma indebida e ilícita sustrajeron y difundieron la información publicada a ocho columnas en el diario *El Universal*”.

**c)** El oficio OM/223/2002, de fecha 13 de junio de 2002, que le turnó el licenciado Genaro Pérez Rocha, Oficial Mayor de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, al licenciado Alonso Araoz de la Torre, Coordinador General de Asuntos Internos de la misma dependencia, por medio del cual lo instruyó para que le brindara el apoyo necesario a la licenciada Gloria Brasdefer Hernández, Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la investigación mencionada.

**d)** El acuerdo de radicación, que el 13 de junio de 2002 dictó el licenciado Alonso Araoz de la

Torre, Coordinador General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el que ordenó, en el punto séptimo, “realícense estudios poligráficos a los servidores públicos de los que se obtenga su declaración”.

e) La copia del análisis poligráfico practicado los días 14, 18 y 19 de junio de 2002, respectivamente, a los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez y Gerardo Niño Martínez Magaña y a sus compañeros Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, por los poligrafistas Jaime Valencia Ramírez, Romel Pérez Nieto, Jaime Raúl Durán Valle, Jesús Sandoval Escalante y Remedios Álvarez Martínez, adscritos a la Dirección de Análisis Poligráfico, que contienen la autorización, opiniones y comentarios que éstos suscribieron de dicho examen, reportes que fueron clasificados como confidenciales.

f) Las declaraciones que en fechas 14, 17, 18 y 19 de junio de 2002 emitieron los quejosos José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña y sus compañeros Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, ante servidores públicos adscritos a la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

g) El acuerdo que emitió, el 19 de junio de 2002, el Director General adjunto de Operaciones, adscrito a la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, mediante el cual tuvo por recibidas las

evaluaciones poligráficas practicadas en la Dirección de Análisis Poligráfico a los quejosos José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña y a sus compañeros Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio.

3. Los oficios SSP 200.-298/2002 y SSP 200.-338/2002, del 29 de julio y 5 de septiembre de 2002, respectivamente, a través de los cuales el licenciado Juan Ramos López, subsecretario de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, dio respuesta a esta Comisión Nacional de la solicitud de información que se le requirió, y anexó, entre otras constancias, las siguientes:

a) La copia del informe que rindió el contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la licenciada Gloria Brasdefer Hernández, Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante el oficio SNSP/DGP/1361/2002, del 19 de agosto de 2002.

b) La copia del informe que rindió el contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la licenciada Gloria Brasdefer Hernández, Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante el oficio SNSP/DGP/2002/1371, del 22 de agosto de 2002.

c) El memorándum SNSP/DGP/427/02, del 28 de junio de 2002, de la licenciada Hilda López y López, Secretaria Particular de la Dirección General de Planeación, para el licenciado Jesús César Andrade Cano, Director de Personal del

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se menciona el acuerdo verbal entre la licenciada Gloria Brasdefer Hernández, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación de dicho Secretariado, para solicitarles a los ahora quejosos su renuncia.

4. El acuerdo dictado el 27 de junio de 2002, por el licenciado Alonso Araoz de la Torre, Coordinador General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el que resolvió turnar el caso al Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, apoyándose, entre otros elementos de prueba, en las evaluaciones poligráficas que se practicaron a los quejosos José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña y a sus compañeros Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio.

5. Los oficios OIC/SESNSP/02/Q166/02, OIC/SESNSP/784/02 y OIC/SESNSP/02/799/02, del 23 de agosto, 9 y 18 de septiembre de 2002, suscritos, el primero, por la licenciada María Isabel Velasco Carpizo, y los dos últimos por el contador público Carlos A. Herrera Aceves, titulares del Área de Quejas y del Órgano Interno de Control, respectivamente, en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de los cuales dan respuesta a la solicitud de información que, en colaboración, les requirió esta Comisión Nacional, y al que anexaron, entre otras documentales, una fotocopia certificada de la investigación administrativa contenida en el expediente P008/02, de cuyo contenido se citan, por su importancia, los siguientes elementos de prueba:

a) El oficio SNSP/DGP/1066/02, del 25 de junio de 2002, a través del cual el contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, solicitó al quejoso José Luis Castillo Figueroa su renuncia al puesto de Director de Control y Seguimiento, por acuerdo de la titular del Secretariado Ejecutivo de la propia dependencia.

b) El oficio SNSP/DGP/DCS/016/02, del 25 de junio de 2002, a través del cual el licenciado José Luis Castillo Figueroa, en cumplimiento al diverso señalado en el punto que antecede, presentó, bajo protesta, la renuncia solicitada al contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

c) La copia del oficio SNSP/DGP/1154/2002, que el 11 de julio de 2002 dirigió el contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación, adscrito al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la licenciada María Isabel Velasco Carpizo, titular del Área de quejas del Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que describió cuál fue su intervención en la investigación que se realizó con motivo de la nota periodística que se publicó el 13 de junio del presente año en el periódico *El Universal*.

d) La copia del oficio SE/481/2002, que el 24 de julio de 2002 dirigió la licenciada Gloria Brasdefer Hernández, Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la licenciada María Isabel Velasco Carpizo, titular de Área de Quejas del Órgano Interno de Control en esa dependencia, negando los hechos que le atribuyeron los quejosos.



e) La copia del oficio SNSP/DGP/1267/2002, que el 25 de julio de 2002 dirigió el contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación, adscrito al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al licenciado Víctor Hugo Pérez Hernández, Director de Seguimiento y Control de Recomendaciones y Responsabilidades Administrativas de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el que manifestó, en torno a este caso, “que en ningún momento la licenciada Gloria Brasdefer tuvo trato con los agraviados”.

f) La copia del escrito que dirigió, el 25 de julio de 2002, el agraviado Lázaro Cedillo Martínez al Presidente de la República, a quien le expone las presiones a que fue sometido, para presentar su renuncia como servidor público adscrito a la Dirección General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

g) La declaración que emitió, el 30 de julio de 2002, ante el Órgano Interno de Control del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el contador público Raúl Sánchez Ángeles Director General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

h) Las declaraciones que emitieron ante el Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre el 1 y 20 de agosto de 2002, los quejosos Hilda López y López, Sandra Pérez Garduño, Armando Granados Martínez, José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez y Gerardo Niño Martínez Magaña.

i) La declaración que emitió, el 26 de agosto de 2002, ante el Órgano Interno de Control, la licen-

ciada Gloria Brasdefer Hernández, quien expresó que

[...] no tiene relación directa con las personas que presentaron la queja, ya que éstas se encuentran laborando normalmente y tal vez haya existido una interpretación distinta de lo que en su caso pudo ser una conversación con el contador público Raúl Sánchez Ángeles, y respecto de la publicación de la nota periodística del 13 de junio del presente año, sólo verificó si esa información era confiable a través del citado servidor público, quien le indicó que era parcialmente cierta.

Por otro lado, señaló “que le solicitó al contador Raúl Sánchez que hablara con el personal y les recordara la importancia de sus funciones como servidores públicos”, y respecto de la renuncia no instruyó a nadie para solicitársela a los quejosos, de quienes señaló “que sí sabía que éstos fueron sometidos a la prueba de polígrafo” y que de la información con que ella cuenta, se desprende “que fueron los propios trabajadores los que quisieron ser sometidos a esas pruebas para dejar constancia que no habían hecho mal uso de la información que está bajo su guarda”.

6. El escrito presentado en esta Comisión Nacional, con fecha 30 de agosto, por el señor Lázaro Cedillo Martínez, en el que realiza diversas manifestaciones.

7. Los escritos presentados en esta Comisión Nacional, con fecha 30 de agosto de 2002, por los señores José Luis Bastida Vázquez, Hilda López y López, Salvador Romero Zacatenco, Armando Granados Martínez, Gerardo Martínez Magaña y Sandra Pérez Garduño, y el 6 de septiembre de 2002 por los quejosos conjuntamente, en respuesta al oficio V2/018385, de fecha 8 de agosto de 2002, por el que se les dio vista a

los quejosos de la respuesta de la autoridad señalada como responsable en el presente asunto.

8. El oficio UIC/SESMSP/Q/008/03, del 20 de enero de 2003, por medio del cual la contadora pública Claudia Eugenia Vázquez Canizal, titular del Área de Auditoría Interna del Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, remitió a esta Comisión Nacional una copia certificada del acuerdo de resolución emitido el 4 de octubre de 2002, en el expediente de queja P008/02.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

Con motivo de la nota periodística publicada el 13 de junio de 2002 en el periódico *El Universal*, bajo el encabezado “Olvidan estados ejercer presupuesto de seguridad”, servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ordenaron la realización de una serie de investigaciones orientadas a identificar al servidor o servidores públicos de dicha Secretaría que en forma indebida e ilícita sustrajeron y difundieron dicha información, utilizando como instrumento de investigación el polígrafo, el cual fue aplicado a los servidores públicos adscritos al mencionado Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional, de manera irregular en un procedimiento administrativo de investigación.

De la integración del expediente DGAOAI/0016/2002, radicado en la Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, se apreció que seis de los nueve quejosos, de nombres José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, y sus compañeros de trabajo Carlos Ale-

jandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, adscritos a la Dirección General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fueron sometidos de manera irregular al examen del polígrafo y a una serie de interrogatorios que estaban orientados a obtener una autoinculpación por una “supuesta fuga de información”.

En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional observó que, al ser sometidas dichas personas de manera irregular al examen poligráfico, fueron conculcados en su perjuicio el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad, el derecho a que sea respetada su dignidad humana, el ejercicio de su libertad y el derecho a la privacidad.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis lógico-jurídico que se realizó sobre las constancias que integran el expediente de queja, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que los servidores públicos Alonso Araoz de la Torre, Coordinador General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incurrieron en diversas acciones y omisiones con las que vulneraron los Derechos Humanos de los quejosos José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, y también de sus compañeros de trabajo, ahora agraviados para efectos de la presente Recomendación, Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y

María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, durante la fase procedimental de la investigación administrativa que se les instauró dentro del expediente DGAOAI/0016/2002, ya que fueron sometidos al examen poligráfico, agregándose el resultado de dichas evaluaciones al mencionado expediente, por acuerdo del día 19 de junio de 2002; la afirmación anterior se encuentra sustentada en las siguientes consideraciones:

A. Enterada de los actos constitutivos de la queja, esa dependencia del Ejecutivo Federal a su digno cargo, mediante el oficio SSP 200.-298/2002, del 29 de julio de 2002, confirmó a esta Comisión Nacional que la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a partir de la publicación de la nota periodística señalada en el capítulo que antecede, inició una investigación “por estimarse que el contenido de la nota... procede de un documento con información reservada para el trabajo interno... en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública” y afirmó que dicha investigación tiene “como fundamento el artículo 14, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal”.

También, reconoció que en el acuerdo de radicación de la investigación de mérito, registrada con el expediente administrativo DGAOAI/0016/2002, se ordenó, “entre otras diligencias, tomar las declaraciones del personal que, por sus funciones y actividades, podrían haber sustraído y proporcionado sin autorización la información citada”, así como realizar “estudios poligráficos a los servidores públicos de los que se obtuviera su declaración” y que resultaron ser los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, y los agraviados Carlos

Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, a quienes personal de la Policía Federal Preventiva les practicó esos exámenes, utilizando como fundamento lo dispuesto en el artículo 21, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

De igual forma, informó que, antes de los exámenes mencionados, “se les indicó a los quejosos que no estaban obligados a presentarlo y que sólo con su conformidad se llevarían a cabo, lo cual aceptaron todos y cada uno de ellos, firmando la autorización correspondiente, como se acredita con las copias certificadas de dichas conformidades” y que la duración de los exámenes en mención “varía según la importancia y el número de las preguntas y respuestas, pero normalmente, en promedio, estos exámenes tienen una duración de cuatro horas”; por último, en relación con la solicitud de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio del oficio V2/015861, del 10 de julio de 2002, para la remisión de la cinta videográfica que se tomó en el desahogo de las diligencias, esa dependencia manifestó su negativa para proporcionar los resultados y grabaciones de los citados exámenes poligráficos, en virtud de que éstos fueron consideradas “de tipo confidencial” y de uso exclusivo para esa institución.

Así las cosas, y con objeto de allegarse mayores datos conducentes al esclarecimiento de los actos constitutivos de la queja, esta Comisión Nacional solicitó la colaboración del Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien obsequió una copia certificada del expediente P008/02, que inició con motivo de las denuncias que presentaron los quejosos José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Salvador Ro-

mero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, Hilda López y López, Sandra Pérez Garduño y Armando Granados Martínez, en contra de diversos servidores públicos de la propia dependencia, y, en su oportunidad, se integró también al expediente de queja que nos ocupa la copia de la investigación administrativa que realizó la Coordinación General de Asuntos Internos de esa Secretaría con el expediente DGAOAI/0016/2002.

**B.** Los resultados de la investigación que realizó esta Comisión Nacional permitieron acreditar que el Director General de Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contador público Raúl Sánchez Ángeles, solicitó las renunciaciones de sus subalternos José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, Hilda López y López, Sandra Pérez Garduño y Armando Granados Martínez y, a su vez, dicho servidor público, mediante presiones de índole laboral y psicológicas, orilló a los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez y Gerardo Niño Martínez Magaña a que se sometieran contra su voluntad al examen poligráfico y a que firmaran la autorización voluntaria para la práctica de dicho estudio.

Lo señalado en el párrafo que antecede se acreditó con las manifestaciones que en el mismo sentido realizaron los quejosos ante esta Comisión Nacional, a través de sus escritos de fechas 1 de julio y 30 de agosto de 2002, quienes sustancialmente refirieron que el jueves 13 de junio de 2002, aproximadamente a las 19:00 horas, el contador público Raúl Sánchez Ángeles los reunió en su oficina para comentarles que derivado de la información que se publicó en el periódico *El Uni-*

*versal*, por instrucciones de la licenciada Gloria Brasdefer Hernández, Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendrían “que ser investigados por personal de Asuntos Internos”, quienes les formularían cuestionarios y les practicarían el examen poligráfico y que “tendrían que pasar por esa investigación, y que aquellos que se negaran deberían presentar su renuncia”; sin embargo, después de haberse sometido a ambos procedimientos, el 25 del mismo mes y año, el citado servidor público les explicó que en atención a los resultados obtenidos en el examen poligráfico, le tendrían que entregar sus renunciaciones.

Es importante señalar que las imputaciones formuladas por los quejosos se confirman, también, con su escrito de fecha 6 de septiembre de 2002; con el escrito presentado el 28 de junio de 2002, ante el Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y con las declaraciones que éstos emitieron ante dicho órgano entre el 1 y 20 de agosto de 2002, de los que sustancialmente se desprende que éstos fueron “invitados a acudir voluntariamente” y bajo la “amenaza” de que “aquella persona que no aceptara practicarse el examen sería identificado como responsable de haber proporcionado la información publicada... y se le requeriría de inmediato su renuncia” y que “quienes practicaron el examen nos amedrentaron y presionaron para que también voluntariamente firmáramos de conformidad la práctica de dicho examen”.

Con lo precisado en el párrafo que antecede, los argumentos esgrimidos por la autoridad mediante el oficio SSP 200.-298/2002, en el sentido de que los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez y Gerardo Niño Martínez Magaña y sus

compañeros Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, expresaron voluntariamente su consentimiento para la práctica de dicho examen, ya que “previamente a los exámenes... se les indicó que no estaban obligados a presentarlo y que sólo con su conformidad se llevaría a cabo, lo cual aceptaron todos y cada uno de ellos” y que por ello firmaron “la autorización correspondiente” para que se les practicara el examen poligráfico, resultan inconsistentes, ya que también se observó que en la declaración que emitió el contador público Raúl Sánchez Ángeles, el 30 de julio de 2002, ante la licenciada María Isabel Velasco Carpizo, titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; le refirió que

[...] el 25 de junio de 2002 reunió en su oficina a los quejosos para comunicarles de manera respetuosa que, como era de su conocimiento, la Coordinación General de Asuntos Internos realizó una investigación a personal del área a su cargo [...] y que con motivo de dicha investigación nueve personas de las que estuvieron sujetas a investigación eran consideradas como no confiables para seguir perteneciendo al Secretariado Ejecutivo y, por lo tanto, tendría que solicitarles su renuncia o exhortarlos para que la presentaran voluntariamente.

Por otro lado, el estudio que practicó esta Comisión Nacional al conjunto de evidencias mencionadas acreditó que el licenciado Alonso Araoz de la Torre, Coordinador General de Asuntos Internos, sustanció una investigación administrativa con el expediente DGAOAI/0016/2002, en la que, sin cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y apartándose del principio de

legalidad y del derecho a la seguridad jurídica, el 13 de junio de 2002 emitió el acuerdo de radicación respectivo, en el que ordenó, en los puntos sexto y séptimo, “tómense las declaraciones del personal que por sus funciones y actividades podrían haber sustraído y filtrado la información”, y “realícense estudios poligráficos a los servidores públicos de los que se obtenga su declaración”, omitiendo describir los elementos de convicción en los que fundada y motivadamente se apoyara para investigar administrativamente a los señores José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña, Carlos Alejandro Ávila Pacheco, Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, y, finalmente, dicho servidor público giró instrucciones para que estas personas fueran sometidas al examen poligráfico por parte de personal de la Dirección de Análisis Poligráficos de la Policía Federal Preventiva, con la finalidad de interrogarlos y de que declararan, sin haberlos citado previamente, ni haberles otorgado el derecho de conocer cuáles eran los hechos que se les imputaban y en los que se sustentaba la investigación, con lo que se les impidió preparar su defensa y emitir sus manifestaciones en presencia de un abogado o persona de su confianza.

Asimismo, del análisis del oficio OM/223/2002, del 13 de junio de 2002, se observó que la intervención del licenciado Alonso Araoz de la Torre, en la investigación administrativa DGAOAI/0016/2002, fue solicitada por el Oficial Mayor de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en apoyo a la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero las actuaciones que dicho Coordinador General de Asuntos Internos practicó fueron indebidas, ya que los preceptos legales en los que el mencionado ser-

vidor público fundamentó su actuación para tomar las declaraciones del personal que “por sus funciones y actividades podrían haber sustraído y filtrado la información” y aplicarles el examen poligráfico, no prevén la aplicación de éste en un procedimiento administrativo de investigación, por lo que, tomando en cuenta la interpretación del artículo 16 constitucional, contenida en la jurisprudencia obligatoria generada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el apéndice 1985, del *Semanario Judicial de la Federación*, en el sentido de que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, es indudable que los servidores públicos en mención, al realizar un acto de molestia en contra de los agraviados, que no está debidamente fundado y motivado en alguna ley, se vulneró el principio de legalidad inmerso en el artículo antes mencionado.

Para esta Comisión Nacional no pasa inadvertido que frecuentemente las personas que se han sujetado a este tipo de valoración manifiestan su molestia por la duración, la presión y la agresividad de los interrogatorios a que son sometidos durante la misma, por lo que en un Estado democrático de Derecho toda molestia dirigida a una persona o invasión a su intimidad por parte de un servidor público sólo puede admitirse cuando el marco jurídico así lo permite.

También, se observó que servidores públicos de la Secretaría a su digno cargo pretendieron validar su actuación sustentándola en el principio relativo a que “si no está expresamente prohibido, está permitido”, el cual es inaplicable en el Estado de Derecho mexicano y aun cuando en algunos países con regímenes totalitarios dicho principio se utiliza para justificar la actuación de los servidores públicos y apartarla lo más posible de la ley, en nuestro país no sólo resulta inaceptable, sino además rechazable, en virtud de

ser contrario al orden constitucional y ser la más clara muestra del abuso de poder, ante la cual y derivado de los excesos en su práctica, en algunos sistemas jurídicos de otros países claramente se ha prohibido solicitarle a cualquier empleado o persona que se someta al examen poligráfico y se ha considerado como un grave acto de discriminación el despedir o ejercer presión en contra de un empleado o cualquier persona por rehusarse a tomar ese examen.

En efecto, la Comisión Nacional observó que en una pretensión de justificar y legalizar la práctica del examen poligráfico no previsto ni autorizado en un procedimiento administrativo de investigación, los servidores públicos mencionados en la presente Recomendación solicitaron a las personas examinadas, bajo la amenaza de perder su empleo o ser consideradas culpables en la investigación administrativa que se encontraban realizando, que firmaran un documento que en el fondo expresaba “autorizo voluntariamente a que se me aplique el examen poligráfico” o “manifiesto voluntariamente estar de acuerdo en que se me aplique el examen poligráfico”, lo cual evidentemente no puede admitirse como fundamento para la práctica de exámenes poligráficos en un procedimiento administrativo de investigación.

La práctica del examen poligráfico resulta una agresión al derecho a la intimidad de las personas, siendo inadmisibles que un trabajador, dentro de un procedimiento administrativo de investigación, deba renunciar a su derecho a la intimidad y permitir que terceros invadan su mente y auscultan sus pensamientos, por lo que cuando una persona o trabajador accede someterse al examen poligráfico no se puede inferir que renuncie voluntariamente a su derecho a la intimidad. La posición de desventaja que ocupa el trabajador frente a su superior, en un procedi-

miento administrativo de investigación, impide que se pueda lograr una renuncia a dicho derecho realmente voluntaria y libre, pues para que ésta pueda operar tiene que ser patente, específica e inequívoca.

Al ser ignorado lo anterior por los servidores públicos de la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal que intervinieron en la investigación administrativa DGAOAI/0016/2002, y ordenar a los poligrafistas Jaime Valencia Ramírez, Romel Pérez Nieto, Jaime Raúl Durán Valle, Jesús Sandoval Escalante y Remedios Álvarez Martínez, adscritos a la Dirección de Análisis Poligráfico, se configuró una violación a los Derechos Humanos de los agraviados.

C. Antes de continuar el estudio de las irregularidades en que incurrieron los servidores públicos de la Secretaría a su cargo, es importante señalar que el uso del polígrafo no se encuentra autorizado en alguna ley para que pueda servir de él alguna autoridad o servidor público durante la fase procedimental de sus investigaciones, ya sean de carácter administrativo o penal, por lo que el utilizarlo implica que dejen de observarse las formalidades esenciales del procedimiento y se conculquen el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica de las personas, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin dejar de considerar que con ello también se afecta el derecho que tiene toda persona a que se respete su dignidad humana y su privacidad, así como a la protección de la ley contra quien no le reconozca y respete esos derechos, previstos en los artículos 1o., 5, 7.1, 11 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocidos en nuestro país como ley suprema, en términos del artículo 133 de la Constitución General de la República.

En los hechos se observó que servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, al margen de las facultades reconocidas en la ley, utilizaron ese instrumento electrónico en interrogatorios que les permitieran avanzar o resolver investigaciones derivadas de los procedimientos antes señalados, bajo el argumento, en ambos casos, de que se contó con “el consentimiento expreso de los examinados”, olvidándose que dada su calidad de servidores públicos, sólo pueden realizar aquellos actos derivados del ejercicio de las facultades específicas que la ley les confiera y, al no acatar dicho principio de legalidad, se quebrantó el Estado de Derecho y les fueron vulnerados a los agraviados su derecho a la intimidad y a la vida privada, desde el momento en que al quedar bajo su potestad y en completa desventaja, se vieron obligados a responder a los interrogatorios formulados, no solamente sobre su entorno socioeconómico, sino además, los encaminados a conocer aspectos relativos a su vida sexual, entorno familiar o su intimidad, los cuales al no guardar relación con el empleo, cargo o comisión que desempeñaban, implicaron un conculcación de su derecho a ser respetada su dignidad humana y su privacidad.

El ejercicio indebido de las atribuciones conferidas a los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal también se sustenta en el acuerdo de radicación que dictó, el 13 de junio de 2002, el licenciado Araoz de la Torre, Coordinador General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, al ordenar en su procedimiento administrativo, sin fundar ni motivar su determinación, “que se realizaran los estudios poligráficos a los servidores públicos de los que se obtuviera su declaración”, lo cual no encuentra fundamento alguno en la legislación que regula las actividades de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y las que en lo específico se confieren al referido servidor público.

En consecuencia, la afirmación que esa Secretaría sostiene, en el oficio SSP 200.-298/2002, del 29 de julio de 2002, en el sentido de que “los examinados manifestaron su anuencia para que se les aplicaran éstos, con independencia de que se les indicó que no estaban obligados a presentarlo y que sólo con su conformidad se llevarían a cabo, firmando la autorización correspondiente”, resulta inconducente para sustentar su actuación, en virtud de que al analizar las documentales publicas que se ofrecieron para justificar su dicho, se observó que tales autorizaciones se encuentran viciadas de origen al haber sido suscritas bajo la amenaza de dar por terminada su relación laboral, según se acreditó en el primer punto del apartado B del presente capítulo, así como en las manifestaciones que realizaron ante esta Comisión Nacional los quejosos José Luis Castillo Figueroa, José Luis Bastida Vázquez, Salvador Romero Zacatenco, Gerardo Niño Martínez Magaña, Eloísa Guerrero Bonilla y Lázaro Cedillo Martínez, quienes, a través de sus escritos del 1 de julio y 30 de agosto de 2002, señalaron, sustancialmente, “que por instrucciones de su Director General, Raúl Sánchez Ángeles, se les instruyó para que se sometieran al examen de polígrafo que les practicó personal de la Policía Federal Preventiva... que tuvieron que firmar dos cartas, una en la que autorizaban a que se les practicara el mencionado examen y otra donde expresaron sus comentarios respecto al trato recibido”, y que “ambos documentos los suscribieron no por estar de acuerdo con lo que mencionaban, sino por evitar perder su fuente de trabajo”.

Así las cosas, los poligrafistas Jaime Valencia Ramírez, Romel Pérez Nieto, Jaime Raúl Durán Valle, Jesús Sandoval Escalante y Remedios Álvarez Martínez, adscritos a la Dirección de Análisis Poligráfico de la Policía Federal Preventiva, al cumplir las instrucciones recibidas por el licenciado Alonso Araoz de la Torre, aplicaron

sus conocimientos técnicos en una investigación administrativa con fines distintos a los de un proceso de reclutamiento, selección y permanencia del personal, asumiendo así funciones que legalmente no les corresponden, al momento de someter a sus interrogatorios a los quejosos José Luis Castillo Figueroa, Eloísa Guerrero Bonilla, Lázaro Cedillo Martínez, Salvador Romero Zacatenco, José Luis Bastida Vázquez, Gerardo Niño Martínez Magaña y los agraviados Raúl Fernando Tlapanco Goddard, Francisco Consuegra Reyes y María Guadalupe Toyoco Susuki Tenorio, con objeto de obtener datos relativos a la fuga de información, por la cual la Coordinación General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal los estaba investigando.

La afirmación anterior también se encuentra sustentada en los reportes confidenciales que suscribieron los citados poligrafistas el 14, 18 y 19 de junio de 2002, así como en la manifestación que realizaron los quejosos ante esta Comisión Nacional en su escrito de fecha 1 de julio de 2002, en la cual señalaron “que los poligrafistas buscaban conocer aspectos de la vida personal de cada uno de nosotros, los cuales no tienen ninguna relación con nuestro carácter de empleados públicos federales”.

De lo anterior resulta que a los quejosos y agraviados, al no haber sido citados con oportunidad por los servidores públicos antes mencionados, con la finalidad de que declararan, sin haberles otorgado el derecho de que conocieran previamente cuáles eran los hechos sobre los que se les iba a interrogar, que les permitiera preparar su defensa y así poder emitir sus manifestaciones en presencia de un abogado o persona de su confianza, se les vulneraron, por parte de los servidores públicos mencionados, sus derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la defensa,



contenidos en los artículos 16, párrafo primero, y 20, fracción IX, de la Constitución General de la República, sin dejar de considerar que, además, se les transgredió el derecho que tienen los seres humanos a que se respete su dignidad humana y su privacidad, así como a la protección de la ley contra quien no les reconozca y respete esos derechos, previstos en los artículos 1o., 5, 7.1, 11 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocidos en nuestro país como ley suprema, en términos del artículo 133 de la Constitución General de la República.

Finalmente, es importante señalar que el 20 de enero de 2003 la contadora pública Claudia Eugenia Vázquez Canizal, titular del Área de Auditoría Interna del Órgano Interno de Control en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través del oficio UIC/SESMSP/Q/008/03, de la misma fecha, remitió a esta Comisión Nacional una copia certificada del acuerdo de resolución que emitió dentro del expediente de queja P008/02, el 4 de octubre de 2002, la licenciada María Isabel Velasco Carpizo, titular del Área de Quejas del citado organismo, de cuyo contenido se desprende, sustancialmente, la responsabilidad que se le fincó al contador público Raúl Sánchez Ángeles, Director General de Planeación, por las amenazas, las intimidaciones y el abuso de autoridad que denunciaron en su contra los quejosos, resolviéndose, además, remitir un desglose de lo actuado al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Seguridad Pública Federal, por las presuntas irregularidades en que incurrió el personal de la Coordinación General de Asuntos Internos de la propia Secretaría.

En consecuencia, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente a usted, señor Secretario de Seguridad Pública Federal, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Dé vista del presente asunto al Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría a su cargo, para que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores públicos que ordenaron la utilización del polígrafo para fines de investigación administrativa, cuyos nombres han quedado precisados en el capítulo de observaciones de la presente Recomendación, y, realizado lo anterior, se dé cuenta a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las actuaciones que practique la citada autoridad administrativa, desde el inicio de su intervención hasta la conclusión de la misma.

**SEGUNDA.** Se sirva dictar las medidas administrativas correspondientes para evitar que el examen poligráfico se utilice en procedimientos administrativos de investigación, así como en cualquier otro que no autorice expresamente la ley, y así proteger debidamente los derechos que tienen los servidores públicos de la Secretaría a su cargo a que se respete su dignidad humana y su intimidad.

**TERCERA.** Tome las medidas conducentes para que la información obtenida con motivo de los exámenes poligráficos practicados a los agraviados y demás personas que hubieren sido objeto de éstos, sea debidamente resguardada y se les comunique sobre la finalidad de la misma, por parte los servidores públicos que tuvieron conocimiento, y se obtenga su consentimiento libre, expreso, específico e inequívoco para que pueda continuar en resguardo de esa dependencia o, en caso contrario, ésta sea destruida.

De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de

los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se le dirige se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica

# Recomendación 9/2003

---

*Síntesis: El 18 de octubre de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas recibió la queja por comparecencia de la señora Irene González Salazar, remitida a este Organismo Nacional por razones de competencia, donde se recibió el 22 del mismo mes y año. La quejosa expresó presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometidas en su agravio, atribuidas a servidores públicos de la Clínica Solidaridad Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social de Villanueva, Zacatecas, consistentes en negligencia médica. Lo anterior dio origen al expediente 2002 2798-1. Del análisis de los hechos y de las evidencias que obran en el expediente que se analizó, así como de la investigación realizada por esta Comisión Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades, por lo que se concluye que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de la señora Irene González Salazar, por parte de servidores públicos de la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas, toda vez que procedieron de manera indebida y no proporcionaron a la agraviada la valoración y vigilancia médica adecuada, oportuna, profesional y de calidad, como era su obligación profesional, por lo que transgredieron los derechos a la vida y a la protección de la salud previstos en los artículos 4o., párrafo tercero, y 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracciones III y IV; 32; 33, fracciones I y II; 34, fracción II; 37; 51, y 61, fracción I, de la Ley General de Salud; 48 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica; 1o.; 2o.; 3o.; 4o.; 251, fracción II, y 303 de la Ley del Seguro Social; 6o. del Reglamento de Servicios Médicos a los Derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

*Con base en lo señalado, este Organismo Nacional consideró que existió una inadecuada prestación del servicio público de salud; por ello, el 14 de marzo de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 9/2003, dirigida al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, para que envíe sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se dé vista a la Contraloría Interna de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Instituto Mexicano del Seguro Social, con objeto de que se inicie y determine, conforme a Derecho, un procedimiento administrativo de investigación en contra de las doctoras Julissa Castellanos Reyes, Irene Jasso Gutiérrez y María Elena Macías Soriano, adscritas a la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas, para que se determine la responsabilidad que les pudiera resultar por las irregularidades en que incurrieron. Asimismo, se recomendó que se ordene y se realice el pago por concepto de indemnización y daño moral que proceda como consecuencia de los actos y omisiones realizados en agravio de la señora Irene González Salazar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 1915 y 1927 del Código Civil Federal, y en la tesis jurisprudencial I.6o.C. J/39.*

México, D. F., 14 de marzo de 2003

**Sobre el caso de la señora  
Irene González Salazar**

Dr. Santiago Levy Algazi,  
Director General del Instituto Mexicano  
del Seguro Social

Muy Distinguido Director General:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1o.; 3o.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente 2002/2798-1, relacionado con el caso de la señora Irene González Salazar, y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

**A.** La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas recibió la queja de la señora Irene González Salazar, presentada por comparecencia el 18 de octubre de 2002, remitida a este Organismo Nacional por razones de competencia, donde se recibió el 22 del mismo mes y año. La quejosa expresó presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometidas en su agravio, atribuidas a servidores públicos de la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social de Villanueva, Zacatecas, consistentes en negligencia médica.

La señora Irene González Salazar manifestó que el 18 de septiembre de 2002 acudió al Servicio de Urgencias de la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social de Villanueva, Zacatecas,

en virtud de que el médico familiar que llevó el control de su embarazo le indicó que si llegaba la fecha y no tenía labor de parto, acudiera a esa área para que se le provocara, por lo que fue hospitalizada y le aplicaron dos inyecciones, y una pastilla vaginal.

Indicó que después presentó dolores muy fuertes y fue trasladada a la sala de parto, en donde la doctora que la atendió le indicó que pujara, lo cual le provocó vómito; asimismo, otra doctora le señaló que la tenían que operar, ya que presentaba una hemorragia; por ello, le pusieron un aparato para escuchar el corazón de su hijo, el cual aún latía y le dieron a firmar unos papeles, desconociendo lo que ocurrió en la sala de operaciones; pero cuando despertó de la anestesia se encontraba en el hospital del IMSS en la ciudad de Zacatecas, lugar en donde le informaron que cuando ingresó a ese nosocomio ya le habían quitado la matriz, lo que nunca autorizó, además de que al ser mal atendida perdió a su hijo.

**B.** Para la debida integración del expediente esta Comisión Nacional solicitó a la Coordinación General de Atención al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social un informe sobre los hechos constitutivos de la queja y una copia legible y completa del expediente clínico de la agraviada.

En respuesta, la autoridad remitió lo solicitado por esta Comisión Nacional.

Del contenido de la queja formulada por la señora Irene González Salazar, así como de la información y documentación que esta Comisión Nacional se allegó, se advirtió que aproximadamente a las 09:15 horas del 18 de septiembre de 2002 la quejosa se presentó en el Área de Urgencias de la Clínica Solidaridad Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva,

Zacatecas, lugar en donde fue atendida por el doctor Jiménez, quien solicitó valoración a ginecoobstetricia, en donde se determinó su ingreso para inductoconducción.

A las 14:00 horas de la misma fecha la doctora Castellanos le realizó una revisión médica asentando que la señora Irene González Salazar, con cesárea previa, inició control prenatal regular con su médico familiar y acudió a Urgencias por presentar embarazo de “40.5 semanas de gestación, sin trabajo de parto, con producto único vivo intrauterino con FCF 140 x’, cérvix sin modificaciones, pelvis útil y con previa valoración de ginecoobstetricia se decide su ingreso para inductoconducción”.

Nuevamente, a las 19:00 horas, fue atendida por la doctora Castellanos y se comentó con la señora Irene González Salazar la conducta a seguir; la quejosa aceptó la inductoconducción de trabajo de parto, por lo que se le suministró una dosis mínima de oxitocina (una miliunidad por minuto), con vigilancia estrecha de actividad uterina y frecuencia cardíaca fetal y autorregistro de movimientos fetales.

Por solicitud del servicio de enfermería, a las 03:00 horas del 19 de septiembre de 2002, la paciente fue valorada por las doctoras Macías y Jasso, quienes indicaron que fuera transferida a Tococirugía para continuar vigilancia, atención de trabajo de parto y monitoreo de frecuencia cardíaca fetal; sin embargo, a las 04:20 horas, al detectarle abundante sangrado transvaginal y disminución de frecuencia cardíaca fetal, se solicitó en forma urgente la valoración de ginecoobstetricia, y se decidió intervención quirúrgica urgente, y a través de cesárea fue extraído el producto sin frecuencia cardíaca, por lo que trataron de reanimarlo sin resultados positivos. Por otra parte, la señora Irene González Salazar presentó

placenta totalmente desprendida y ruptura uterina, por lo que la doctora Castellanos trató de reparar el desgarro y al persistir el sangrado decidió realizar histerectomía subtotal; no obstante ello, al continuar el sangrando y al no contar con banco de sangre ni laboratorio en ese hospital, fue enviada de emergencia a la ciudad de Zacatecas en estado de choque hipovolémico, en donde fue atendida y estabilizada.

C. Con objeto de contar con una opinión médica del caso, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la intervención de su Coordinación de Servicios Periciales, la cual emitió la opinión técnica respectiva, cuyo contenido se expresa en el apartado de observaciones de este documento.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

A. La queja por comparecencia presentada por la señora Irene González Salazar el 18 de octubre de 2002, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas, remitida por razones de competencia a esta Comisión Nacional y recibida el 22 del mismo mes y año.

B. El oficio 0954-06-0545/16231, del 13 de diciembre de 2002, a través del cual el doctor Mario Barquet Rodríguez, entonces Coordinador de Atención al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, dio respuesta a lo solicitado.

C. La copia del expediente clínico que se generó por la atención médica otorgada a la agraviada, señora Irene González Salazar, en la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas.

**D.** La opinión médica emitida el 28 de enero de 2003 por la Coordinación de Servicios Periciales de esta Comisión Nacional, en la que se establecen las consideraciones técnicas sobre la atención médica otorgada a la señora Irene González Salazar en la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas, el 18 y 19 de septiembre de 2002.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 18 de septiembre de 2002, toda vez que había pasado una semana del término del embarazo de la agraviada, ésta, por prescripción de su médico familiar, acudió al Área de Urgencias de la Clínica Número 51 para que le fuera provocado el parto; para ese fin se le aplicó oxitocina; sin embargo, la señora González Salazar sufrió una ruptura uterina, por lo que se le practicó cesárea de emergencia, obteniendo producto sin frecuencia cardíaca, y al persistir el sangrado que tenía se le realizó histerectomía, para posteriormente ser trasladada al Hospital General de Zona en Zacatecas, Zacatecas.

Con motivo de los hechos, se presentó una denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas, donde se inició la averiguación previa 207/02.

En el presente caso, este Organismo Nacional considera que las doctoras Julissa Castellanos Reyes, Irene Jasso Gutiérrez y María Elena Macías Soriano, servidoras públicas adscritas a la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas, llevaron a cabo una conducta violatoria a los Derechos Humanos a la vida y a la protección de la salud de la señora Irene González Salazar y de su hijo, consagrados en los artículos 4o., párrafo tercero, y 14, párrafo segundo, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual motivó la emisión del presente documento.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis lógico-jurídico realizado a las constancias y evidencias del presente caso, en especial del contenido del expediente clínico relativo a la atención médica brindada a la señora Irene González Salazar, en la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas, así como de la opinión médica emitida por personal de la Coordinación de Servicios Periciales de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se desprende que las doctoras Julissa Castellanos Reyes, Irene Jasso Gutiérrez y María Elena Macías Soriano, servidoras públicas del IMSS, no proporcionaron una adecuada prestación del servicio público de salud a la agraviada, ya que no se precisó sobre la justificación y aplicación de la oxitocina, además de que no se elaboró la hoja de partograma, en donde se debieron asentar las circunstancias de la evolución del trabajo de parto, con lo que se refleja un desconocimiento, por parte de las doctoras tratantes, de las reservas y disposiciones para la administración de ese medicamento, de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, que prevé los lineamientos básicos para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido, la cual, en su punto 5.4.1.4. establece que no se debe aplicar de manera rutinaria la inducción y conducción del trabajo de parto normal, ni la ruptura artificial de las membranas con el sólo motivo de acelerar el parto, ya que estos procedimientos deben tener una justificación por escrito y realizarse bajo vigilancia estrecha, lo que en el caso concreto no sucedió.

Además, en términos de lo previsto por el punto 5.4.2.1. de la Norma Oficial en comento, la

verificación y registro de la contractilidad uterina y la frecuencia cardíaca fetal deben realizarse, en el parto normal, 30 minutos después de cada contracción; sin embargo, como se desprende de las notas médicas, las revisiones que se le practicaron a la agraviada fueron elaboradas en un amplio margen de evolución, ya que de las 18 horas y media que la quejosa estuvo en trabajo de parto fue valorada sólo en cuatro ocasiones. En tal virtud, al haberle prescrito oxitocina se debió establecer una estrecha vigilancia, y, al no realizarse ésta, se minimizó el riesgo de sufrimiento fetal y ruptura uterina, por lo que la muerte del producto se debió a la anoxia (falta de oxígeno), como consecuencia del desprendimiento de placenta y ruptura uterina, lo que pudo haberse evitado si se hubiera practicado una valoración adecuada del trabajo de parto.

Por otra parte, el personal médico que la valoró no tomó en cuenta que a la paciente ya se le había practicado una cesárea, con lo cual tenía el riesgo de sufrir ruptura uterina durante un parto espontáneo, y resultaba más seguro para el producto volver a practicar una cesárea; sin embargo, se optó por suministrarle oxitocina, medicamento que tiene como función provocar el trabajo de parto cuando no hay dolores, o bien, regularizar éste, sin que se observara lo establecido en la exposición de motivos de la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA-1993, en el sentido de que la mayoría de los daños obstétricos y riesgos para la salud de la madre y del niño pueden ser detectados con éxito mediante procedimientos normados para la atención que tiendan a favorecer el desarrollo normal de las etapas del proceso gestacional, prevenir la aparición de complicaciones y mejorar la sobrevivencia materno-infantil; además, que la aplicación de oxitocina ha sido revalorada, pues no aporta beneficios y en cambio contribuye a aumentar la morbilidad y mortalidad materno-infantil, por lo que su uso debe

quedar limitado a ciertos casos muy seleccionados.

En el presente caso el incumplimiento de estos lineamientos provocó la muerte del producto, así como un desprendimiento de placenta y ruptura uterina, lo que ocasionó que ante la gravedad del desgarro y la persistencia del sangrado a la señora Irene González Salazar se le practicara una histerectomía subtotal (extirpación de la matriz) y, si bien es cierto, éste es el procedimiento a seguir, no se hubiera presentado tal circunstancia si las doctoras que la atendieron hubieran proporcionado una adecuada atención médica.

Por otro lado, se evidenció que en el desarrollo de la atención médica que se le brindó a la quejosa se dejaron de observar los criterios y procedimientos establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico, ya que se advirtió la falta de historia clínica que debió elaborarse al ingreso de la paciente, documento en el que se hacen constar los antecedentes heredo-familiares, patológicos y padecimientos actuales de la paciente; los datos que arroja su exploración física, los diagnósticos obtenidos y los tratamientos aplicables, faltando también la hoja de partograma en la que se registra la evolución del trabajo de parto.

Asimismo, se observó que en el presente caso existió una deficiente atención médica de la agraviada, lo que deriva en una responsabilidad profesional y administrativa de las doctoras Julissa Castellanos Reyes, Irene Jasso Gutiérrez y María Elena Macías Soriano, servidoras públicas adscritas a la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas, que atendieron a la agraviada, ya que con la conducta desplegada transgredieron el derecho a la vida y a la protección de la salud previstos en los ar-

títulos 4o., párrafo tercero, y 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracciones III y IV; 32; 33, fracciones I y II; 34, fracción II; 37; 51, y 61, fracción I, de la Ley General de Salud; 48 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica; 1o.; 2o.; 3o.; 4o.; 251, fracción II, y 303 de la Ley del Seguro Social; 6o. del Reglamento de Servicios Médicos a los Derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que procedieron de manera indebida y no proporcionaron a la agraviada la valoración y vigilancia médica adecuada, oportuna, profesional y de calidad, como era su obligación profesional.

Igualmente, las doctoras tratantes no atendieron las disposiciones relacionadas con el derecho a la vida y a la protección de la salud previstas en los instrumentos internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el margen mínimo de calidad en los servicios médicos que proporciona el Estado mexicano a su población, de conformidad con los artículos 12.1, y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1, y 10.2, inciso a), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para asegurar la plena efectividad y alcance del más alto nivel de salud para todos los individuos, preceptos que ratifican lo dispuesto por nuestra Carta Magna en su artículo 4o., en cuanto al reconocimiento por parte del Estado a las personas al disfrute de un servicio médico de calidad, debiendo adoptar para ello las medidas

necesarias para la plena efectividad de ese derecho.

Por lo anterior, institucionalmente es procedente que a la señora Irene González Salazar se le otorgue la indemnización correspondiente con motivo de la responsabilidad profesional y del daño moral en que incurrieron servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos de los artículos 1915 y 1927 del Código Civil Federal; 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en concordancia con la tesis jurisprudencial I.6o.C. J/39, sostenida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, localizada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el tomo XVI, página 1034, noviembre de 2002, novena época, bajo el rubro “Daño moral, derecho a la reparación del. Se da a favor de una persona, como consecuencia de una inadecuada atención médica prestada por un centro hospitalario que vulnera o menoscaba su integridad física o psíquica”.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a usted, señor Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva instruir a quien corresponda para que se dé vista al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Instituto Mexicano del Seguro Social, con objeto de que se inicie y determine, conforme a Derecho, un procedimiento administrativo de investigación en contra de las doctoras Julissa Castellanos Reyes, Irene Jasso Gutiérrez y María Elena Macías Soriano, adscritas a la Clínica Número 51 del Instituto Mexicano



del Seguro Social en Villanueva, Zacatecas, en atención a las consideraciones expuestas en el capítulo de observaciones del presente documento.

SEGUNDA. Se ordene y se realice el pago por concepto de indemnización y daño moral que proceda en los términos de las consideraciones planteadas en el cuerpo del presente documento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 1915 y 1927 del Código Civil Federal, y en la tesis jurisprudencial I.6o.C. J/39.

La presente Recomendación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes, para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se le dirige se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica



# Recomendación 10/2003

---

*Síntesis: El 6 de enero de 2003 esta Comisión Nacional inició el expediente 2003/5-1-I, con motivo del escrito de impugnación presentado por el señor Aquiles Cruz López, en el cual manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación CEDH/062/2002, en contra de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, emitida el 18 de noviembre de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, ya que, en su opinión, al no darse cumplimiento a las órdenes de aprehensión libradas por el Juez Cuarto del Ramo Penal con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, dentro de la causa penal 296/2001, en contra de los inculpados Alejandro Brito Mazariegos e Irma Domínguez, quedaría impune el homicidio de su hijo.*

*Del análisis de la documentación, así como de las evidencias que integraron el recurso, este Organismo Nacional consideró que los funcionarios de la Agencia Estatal de Investigaciones adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, a quienes les fue encomendado el cumplimiento o ejecución de los mandatos judiciales, no han cumplido con su deber, violentándose con ello las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tiene el señor Aquiles Cruz López, ya que al no ejecutarse las órdenes de aprehensión se impide la debida impartición de justicia en favor del agraviado, lo cual constituye un aspecto jurídico importante para el Estado de Derecho, el cual, al ser vulnerado, provoca, consecuentemente, impunidad en favor de los inculpados Alejandro Brito Mazariegos e Irma Domínguez Díaz, situación que resulta inaceptable en una sociedad moderna.*

*Además, quedó claro que los servidores públicos no han actuado con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, que los obliga a cumplir con la máxima diligencia el servicio que tienen encomendado, por lo que con su actuación dejaron de observar lo previsto en los artículos 47 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad federativa y 38 de la Ley de Orgánica del Ministerio Público de ese estado, pues su actuación no ha sido diligente, ya que transcurrieron meses entre las actuaciones que han llevado a cabo para tratar de dar con el paradero de los inculpados.*

*En consecuencia, esta Comisión Nacional coincidió con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas para emitir la Recomendación CEDH/062/2002, ya que los elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, encargados de dar cumplimiento a los mandatos judiciales, no han actuado diligentemente para localizar a los probables responsables, por lo que se confirma el contenido de la Recomendación CEDH/062/2002, y, en el presente caso, al no ser aceptada, se considera que con relación a la misma existe una insuficiencia en su cumplimiento.*

*En atención a lo expuesto, esta Comisión Nacional consideró que el motivo de la inconformidad planteada por el recurrente Aquiles Cruz López se acreditó; por ello, el 17 de marzo de 2003 este Organismo Nacional emitió la Recomendación 10/2003, dirigida al Gobernador constitucional del estado de Chiapas, para que instruya al Procurador General de Justicia de esa entidad federativa para que se dé cumplimiento total a la Recomendación CEDH/062/2002, emitida por la Comisión*

*estatal, y para que gire sus instrucciones para que se inicie un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos que tienen a su cargo el cumplimiento de las órdenes de aprehensión, por las irregularidades en que han incurrido para su ejecución.*

México, D. F., 17 de marzo de 2003

### **Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Aquiles Cruz López**

Lic. Pablo Salazar Mendiguchía,  
Gobernador constitucional del estado de Chiapas

Muy Distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo cuarto; 6o., fracción IV; 15, fracción VII; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66 de la Ley de esta Comisión Nacional, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/5-1-I, relacionados con el recurso de impugnación del señor Aquiles Cruz López, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 19 de diciembre de 2002 esta Comisión Nacional recibió el oficio DSRPC/231/2002, del 17 del mismo mes, suscrito por el licenciado Diego Cadenas Gordillo, Director de Seguimiento de Recomendaciones y Propuestas Conciliatorias de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, por medio del cual remitió una copia certificada del acta circunstanciada del 13 de diciembre de 2002, que elaboró personal de esa Comisión estatal, en la cual el señor Aquiles Cruz López interpuso un recurso de impugnación por la no aceptación de la Recomendación CEDH/062/2002, en contra de la Procuraduría General de Jus-

ticia de esa entidad federativa, emitida el 18 de noviembre de 2002 por ese Organismo, ya que, en su opinión, al no darse cumplimiento a las órdenes de aprehensión libradas por el Juez Cuarto del Ramo Penal con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, dentro de la causa penal 296/2001, en contra de los inculpados Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez, quedaría impune el homicidio de su hijo.

**B.** El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el expediente 2003/5-1-I, y se solicitó el informe correspondiente al Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, así como a la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa una copia certificada del expediente de queja CEDH/0164/02/2002, obsequiándose lo requerido, cuya valoración se precisa en el capítulo de observaciones del presente documento.

**C.** Del contenido a las constancias que integran el presente recurso, destaca que el 20 de febrero de 2002 el señor Aquiles Cruz López, por conducto de su representante, el señor Rubén Cruz Juárez, agente municipal de Pichucalco, Chiapas, presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, por presuntas violaciones a sus Derechos Humanos, en la cual señaló que el 27 de agosto de 2001 el Juez Cuarto del Ramo Penal, con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, dentro de la causa penal 296/2001 libró una orden de aprehensión en contra de los señores Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez, como probables responsables del delito de homicidio en agravio de la persona que en vida llevó el nombre de Miguel Cruz Her-

nández; mandamiento judicial que no ha sido cumplimentado por los elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa.

Por ello, el 18 de noviembre de 2002 el Organismo local dirigió al Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas la Recomendación CEDH/062/2002, en la que le sugirió:

Único: se recomienda al señor Procurador General de Justicia del estado, licenciado Mariano Herrán Salvatti, que gire sus apreciables instrucciones al ciudadano Director de la Agencia Estatal de Investigación, para que disponga las acciones legalmente conducentes, orientadas a la ejecución de la orden de aprehensión librada por el señor Juez Cuarto del Ramo Penal de este Distrito Judicial, en el expediente penal 296/2001, a fin de que a la brevedad se ponga a disposición del juez del conocimiento a los ciudadanos Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

1. El oficio DSRPC/231/2002, del 17 de diciembre de 2002, recibido en este Organismo Nacional el 19 del mismo mes y año, mediante el cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, remitió a este Organismo Nacional una copia del acta circunstanciada que personal de ese Organismo local elaboró respecto de la comparecencia del 13 de diciembre de ese año, del señor Aquiles Cruz López ante esa Comisión estatal, en la que presentó su recurso de inconformidad.
2. El oficio DSRPC/022/2003, del 24 de enero de 2003, recibido en esta Comisión Nacional el

30 del mismo mes y año, mediante el cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, remitió una copia certificada del expediente de queja CEDH/0164/02/2002, de cuyo contenido destaca lo siguiente:

a) El acta circunstanciada del 22 de febrero de 2002, que elaboró personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, en la cual se asentaron los datos de la causa penal 296/2001 con relación al libramiento de las órdenes de aprehensión en contra de los inculpados Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez, en la comisión del delito de homicidio en agravio de la persona que en vida llevó el nombre de Miguel Cruz Hernández.

b) Los oficios DGPDH/1207/2002, DGPDH/2506/2002 y DGPDH/3604/2002, del 12 de marzo, 28 de mayo y 7 de agosto de 2002, suscritos por el licenciado Jorge L. Arias Zebadúa, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, en los que informó a la Comisión estatal las acciones que esa Representación Social estaba llevando a cabo para dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión libradas por el Juez Cuarto del Ramo Penal con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, dentro de la causa penal 296/2001.

3. La copia de la Recomendación CEDH/062/2002, del 19 de noviembre de 2002, emitida por la Comisión estatal.

4. El oficio DGPDH/5681/2002, del 9 de diciembre de 2002, suscrito por el licenciado Jorge L. Arias Zebadúa, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, mediante el cual informó a la Comisión estatal la no aceptación de la Recomendación CEDH/062/2002.

5. El oficio DGPDH/0476/2003, recibido en esta Comisión Nacional el 30 de enero de 2003, mediante el cual el licenciado Jorge L. Arias Zebadúa, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, informó a este Organismo Nacional que no se aceptó la Recomendación CEDH/62/2002, en virtud de que los elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones encargados de ejecutar las órdenes de aprehensión en contra de los inculpados Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez, han llevado a cabo las acciones necesarias para dar cumplimiento a las mismas y que si no se han ejecutado no es por falta de voluntad, sino porque no se ha podido localizar a los inculpados.

6. El oficio DGPDH/DCNDH/035/2003, recibido en este Organismo Nacional el 17 de febrero de 2003, a través del cual el licenciado Jorge L. Arias Zebadúa, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, remitió una copia de los oficios que se enviaron a la Directora General y Secretaria Técnica de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia de la Procuraduría General de la República y al Director General de la oficina Central Nacional Interpol-México, para la aprehensión de los inculpados Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 27 de agosto de 2001 el Juez Cuarto del Ramo Penal con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en la causa penal 296/2001 libró una orden de aprehensión en contra de los señores Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez, como probables responsables del delito de homicidio en agravio de la persona que en vida llevó el nombre de Miguel Cruz Hernández.

Mediante el oficio 3238, del 27 de agosto de 2001, el Juez Cuarto del Ramo Penal con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, envió al Procurador General de Justicia en esa entidad federativa los mandatos judiciales para que ordenara a elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones que dieran cumplimiento a los mismos, oficio que fue recibido por la autoridad ejecutora el 31 de agosto de ese año.

El 20 de febrero de 2002 el señor Aquiles Cruz López, por conducto de su representante, el señor Rubén Cruz Juárez, agente municipal de Pichucalco, Chiapas, presentó una queja ante la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa, por el incumplimiento de la Procuraduría General de Justicia del estado a las órdenes de aprehensión libradas dentro de la causa penal 296/2001, iniciándose por ello el expediente de queja CEDH/0164/02/2002.

El 18 de noviembre de 2002 el Organismo local dirigió al Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas la Recomendación CEDH/062/2002.

El 9 de diciembre de 2002, a través del oficio DGPDH/5681/2002, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas informó a la Comisión estatal que no aceptaba la Recomendación, motivo por el cual el 13 de diciembre de 2002 el señor Aquiles Cruz López presentó su inconformidad.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis de los hechos, así como de las evidencias que integran el presente recurso, este Organismo Nacional consideró que en el presente caso existen violaciones a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica del señor Aquiles

Cruz López, y que el agravio esgrimido por éste es fundado, ya que con relación al homicidio de su hijo, que en vida llevó el nombre de Miguel Cruz Hernández, al no darse cumplimiento a las órdenes de aprehensión libradas por la autoridad judicial, se vulnera el derecho a la procuración de justicia; además, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas se propicia la impunidad en beneficio de los inculpa- dos de la conducta delictiva, con base en las si- guientes consideraciones:

De las documentales que integran el recurso de impugnación, así como de la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas a esta Comisión Nacional, quedó evidenciado que los servidores públicos encargados de dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión libradas por el Juez Cuarto del Ramo Penal con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, dentro de la causa penal 296/2001, en contra de los señores Alejandro Brito Mazariegos e Irma Díaz Domínguez, por la comisión del delito de homicidio en agravio de la persona que en vida llevó el nombre de Miguel Cruz Hernández, no han llevado a cabo, de manera inmediata y diligente, las acciones necesarias para ejecutar las mismas, y así evitar que los inculpados se sustraigan a la acción de la justicia, ya que por medio del oficio 3238, del 27 de agosto de 2001, la autoridad judicial libró los mandatos judiciales, documento que fue recibido en la Procuraduría el 31 de ese mismo mes, y hasta el 13 de noviembre de 2001 se giró un oficio al gerente comercial de Teléfonos de México con residencia en Tuxtla Gutiérrez, a quien se le solicitó información con relación a un número telefónico que se encontraba registrado a nombre de la señora Díaz Domínguez, es decir, se dejaron transcurrir dos meses para llevar a cabo la primera acción encaminada a obtener datos sobre el paradero de los inculpados, ade-

más, no existe constancia alguna que acredite que se proporcionó lo requerido, o bien, en su caso, que se hubiera insistido sobre esa petición.

Aunado a lo anterior, se advirtió que los funcionarios públicos nuevamente dejaron pasar otros dos meses para practicar diligencias, ya que hasta el 4 y 9 de enero de 2002 el señor Pedro Alberto Estrada Moncayo, jefe de grupo habilitado de la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia, rindió sus primeros informes al coordinador de esa Agencia, a través de los cuales le comunicó que de la investigación que llevó a cabo conjuntamente con personal a su mando para conocer el destino de los probables responsables se tuvo conocimiento que los mismos podían encontrarse en los estados de Jalisco y Oaxaca, por lo que el 18 de febrero de 2002 el licenciado Gilberto Castellanos Salazar, subdelegado de Control de Procesos de esa Representación Social envió oficios de colaboración a los Procuradores Generales de Justicia de esas entidades federativas, y al no recibirse respuesta alguna, hasta el 24 de julio de ese año el licenciado Castellanos Salazar envió los oficios recordatorios a esas autoridades.

Asimismo, se observó que desde el 24 de julio de 2002 hasta la emisión de la Recomendación CEDH/062/2002, el 18 de noviembre de 2002, los funcionarios encargados de ejecutar los mandamientos judiciales no realizaron ninguna otra diligencia para localizar a los presuntos responsable, así como tampoco se dieron a la tarea de enviar oficios de colaboración a las Procuradurías de las demás entidades de la República Mexicana, ni a ninguna otra dependencia.

Igualmente, quedó evidenciado que los elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones encargados de ejecutar las órdenes de aprehensión, una vez más, dejaron transcurrir cinco me-

ses para llevar a cabo otras acciones, es decir, que el 24 de julio de 2002 realizaron la última diligencia y fue hasta el 15 y 16 de enero 2003 cuando enviaron oficios de colaboración a los Procuradores de Justicia de las diversas entidades federativas, a la Directora y Secretaria Técnica de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia de la Procuraduría General de la República y al Director General de la Oficina Central Nacional Interpol-México, respectivamente; sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas no proporcionó una copia de los oficios que se enviaron a los Procuradores de las diversas entidades federativas, ni de los partes informativos que se han rendido sobre las investigaciones realizadas para localizar a los probables responsables.

Por lo expuesto, este Organismo Nacional no comparte los argumentos que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas hizo valer ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, así como ante esta Institución Nacional, en el sentido de que no se aceptó la Recomendación CEDH/062/2002, en virtud de que los elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones han realizado diligentemente las acciones legales para dar cumplimiento a las mandatos judiciales y que si no se han obtenido los resultados deseados, ello obedece a que no se ha podido localizar a los inculpados.

El hecho de que la Representación Social no haya aceptado la Recomendación demuestra su falta de colaboración con el sistema público no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, pues, en el caso concreto, la actuación irregular de los servidores públicos encargados del cumplimiento de las órdenes de aprehensión propicia la impunidad de las conductas delictivas cometidas por los probables responsables del delito de homicidio, lo que resulta contrario a derecho.

Lo anterior permite presumir a este Organismo Nacional que los funcionarios de la Agencia Estatal de Investigaciones a quienes les fue encomendado el cumplimiento o ejecución de los mandatos judiciales no han cumplido con su deber, violentándose con ello las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tiene el señor Aquiles Cruz López; además, al no ejecutarse las órdenes de aprehensión se impide la debida impartición de justicia en favor del agraviado, lo cual constituye un aspecto jurídico importante para el Estado de Derecho, el cual, al ser vulnerado, provoca, consecuentemente, impunidad en favor de los inculpados, situación que resulta inaceptable en una sociedad moderna.

Resulta claro que los servidores públicos no han actuado con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, que los obliga a cumplir con la máxima diligencia el servicio que tienen encomendado, por lo que con su actuación dejaron de observar lo previsto en los artículos 47 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad federativa y 38 de la Ley de Orgánica del Ministerio Público de ese estado, pues, como quedó precisado en los párrafos precedentes, su actuación no ha sido diligente, ya que han dejado transcurrir meses entre las actuaciones que han llevado a cabo para tratar de dar con el paradero de los inculpados.

En consecuencia, esta Comisión Nacional coincide con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas para emitir la Recomendación CEDH/062/2002, ya que los elementos de la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia del Esta-



do de Chiapas, encargados de dar cumplimiento a los mandatos judiciales, no han actuado diligentemente para localizar a los probables responsables, por lo que se confirma el contenido de la Recomendación CEDH/062/2002, y, en el presente caso, al no ser aceptada, se considera que con relación a la misma existe una insuficiencia en su cumplimiento, y por ello se permite formular respetuosamente a usted, señor Gobernador del estado de Chiapas, en su calidad de superior jerárquico, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Se sirva instruir al Procurador a efecto de que se dé cumplimiento total a la Recomendación CEDH/062/2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas.

**SEGUNDA.** Tenga a bien girar sus instrucciones para que se inicie un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos que tienen a su cargo el cumplimiento de las órdenes de aprehensión, por las irregularidades en que han incurrido para su ejecución.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de

las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica



# Recomendación 11/2003

---

*Síntesis: El 12 de septiembre de 2002 esta Comisión Nacional inició el expediente 2002/274-I, con motivo del recurso de impugnación interpuesto por la señora Angelina Muñoz Fernández y otros, por la no aceptación de la Recomendación 09/2002, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora le dirigió el 15 de julio de 2002 al Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable “Agua de Hermosillo”, derivada del expediente de queja CEDH/II/22/2/254/2002, en la que se recomendó a su titular que “el servicio de agua potable en el municipio de Hermosillo se cobre a los usuarios de acuerdo a las mismas tarifas que estuvieron vigentes en el año 2001, sin la indexación de 1.5 % mensual, cuya operatividad inició en febrero de este año, misma que es ilegal por los motivos expresados en el capítulo IV de esta resolución, y, que la suma que se hubiere pagado con motivo de la indebida aplicación de la operación aludida, se reintegre a quien lo solicite en la forma y en los términos que al efecto se establezcan convencionalmente”.*

*Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se desprendió que el Organismo Operador de Agua Potable denominado “Agua de Hermosillo” contravino lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, en relación con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en perjuicio de los usuarios, al aplicar la indexación de 1.5 % mensual a la tarifa por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado que estuvo vigente en el año fiscal 2001 al ejercicio fiscal 2002, sin contar con la autorización del Congreso del estado, circunstancia que también es contraria a lo previsto en el Decreto 237, que fue aprobado por el Poder Legislativo y publicado el 31 de diciembre del 2001 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.*

*Por otra parte, quedó acreditado que la actuación desplegada por el mencionado organismo público transgrede lo previsto en los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 139, inciso d), párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en razón de que tales preceptos establecen la obligación de los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, de proponer a las legislaturas estatales, en el presente caso al Congreso del estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en relación con los artículos III y 289 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, así como 107 de la Ley de Hacienda Municipal de Hermosillo, Sonora.*

*Esta Comisión Nacional observó que el argumento utilizado por la autoridad responsable en el sentido de pretender restarle legitimidad a las actuaciones del Organismo local de promoción y defensa de los Derechos Humanos, constituye en una expresión y actitud que agravia el buen desempeño institucional y muestra la falta de voluntad de la autoridad recomendada para observar los Derechos Humanos y reparar las violaciones a estos derechos ocasionadas por actos indebidos.*

*Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos confirmó en sus términos la Recomendación 09/2002 que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora remitió al Presi-*

dente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable, denominado “Agua de Hermosillo”, y el 18 de marzo de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 11/2003, dirigida al Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, en la que se formuló como único punto recomendatorio que “se sirva dar cumplimiento a la Recomendación 09/2002, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora”.

México, D. F., 18 de marzo de 2003

**Sobre el recurso de impugnación promovido por la señora Angelina Muñoz Fernández y otros**

H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o.; 6o., fracciones III y IV; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 158, fracción III; 159; 160; 165; 166, y 167, fracción V, de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/274-I, relacionados con el recurso de impugnación de la señora Angelina Muñoz Fernández y otros, y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

**A.** El 12 de septiembre de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio AD 064/2002, a través del cual el licenciado Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, remitió el recurso de impugnación que interpusieron la señora Angelina Muñoz Fernández y

otros, por la no aceptación de la Recomendación 09/2002 que la Comisión estatal le dirigió el 15 de julio de 2002 al Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable “Agua de Hermosillo”, derivada del expediente de queja CEDH/II/22/2/254/2002, en la que se recomendó a su titular lo siguiente:

**PRIMERA.** Que el servicio de agua potable en el municipio de Hermosillo se cobre a los usuarios de acuerdo a las mismas tarifas que estuvieron vigentes en el año 2001, sin la indexación de 1.5 % mensual, cuya operatividad inició en febrero de este año, misma que es ilegal por los motivos expresados en el capítulo IV de esta resolución.

**SEGUNDA.** Que la suma que se hubiere pagado con motivo de la indebida aplicación de la operación aludida se reintegre a quien lo solicite en la forma y términos que al efecto se establezcan convencionalmente.

**B.** El ingeniero Jorge Amaya Acedo, Director General del Organismo Operador Municipal denominado “Agua de Hermosillo”, mediante un oficio sin número, del 6 de agosto de 2002, manifestó no aceptar la Recomendación 09/2002, del 15 de julio de ese año, al considerar que el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora carece de facultades para emitir Recomendaciones, como también para conducirse como su titular, considerando, a su vez, que la citada Recomendación realiza interpretaciones en

el articulado cuando no está facultada para examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, además de carecer de fundamentación y motivación las afirmaciones en ella contenidas y de omitir los preceptos constitucionales que se violentaron.

C. Con motivo del citado recurso, esta Comisión Nacional inició el expediente 2002/274-I, al que se agregaron las constancias respectivas, cuya valoración será objeto de análisis en el capítulo de observaciones de la presente Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso, las constituyen:

A. El escrito de recurso de impugnación recibido el 12 de septiembre de 2002, suscrito por la señora Angelina Muñoz Fernández y otros, en contra de la no aceptación de la Recomendación 09/2002.

B. El expediente de queja CNDH/II/22/2/254/2002, que integró la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, en el que destacan las siguientes constancias:

1. Los escritos de queja del 15 y 16 de abril de 2002.

2. Un oficio sin número, del 10 de mayo de 2002, por medio del cual el ingeniero Jorge Amaya Acedo, Director General del Organismo Operador Municipal denominado “Agua de Hermosillo”, rindió el informe requerido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

3. La Recomendación 09/2002, de 15 de julio de 2002, que la Comisión estatal dirigió al Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable “Agua de Hermosillo”.

4. Un oficio sin número, del 6 de agosto de 2002, por el cual el ingeniero Jorge Amaya Acedo, Director General del Organismo Operador de Agua Potable denominado “Agua de Hermosillo”, informó a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora la no aceptación de la Recomendación 09/2002, al cual adjuntó la documentación relativa al caso.

C. El oficio AD 083/2002, del 11 del diciembre de 2002, suscrito por el licenciado Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, a través del cual rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional.

D. El oficio 2899-I/02, del 17 de diciembre de 2002, por medio del cual el Diputado Ricardo Rivera Galindo, Presidente del Congreso del Estado de Sonora, informó lo solicitado por la Comisión Nacional.

## III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 15 de abril de 2002 la señora Angelina Muñoz Fernández presentó ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora una queja por hechos presumiblemente violatorios a los Derechos Humanos en su agravio, toda vez que el Organismo Operador de Agua Potable denominado “Agua de Hermosillo” indebidamente incrementó las tarifas que se cobran por concepto de servicio público de agua potable, sin que agotaran los procedimientos legales previstos para ese efecto y agregan que los usuarios deben ser compensados por el pago que hayan realizado con motivo de ese cobro, que considera excesivo e ilegal. Cabe señalar que el 16 de abril del año citado se adhirieron a la queja antes relatada los señores Jesús Davis Osuna, Blanca Saldaña López, Georgina Vidal Córdova y Katia Cota Martínez.

La Comisión estatal, después de haber investigado los hechos antes mencionados y recabado los informes y las constancias correspondientes, emitió, el 15 de julio de 2002, la Recomendación 09/2002, dirigida al Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable “Agua de Hermosillo”, cuyos puntos recomendatorios precisaron que el servicio de agua potable en el municipio de Hermosillo se cobre a los usuarios de acuerdo a las mismas tarifas que estuvieron vigentes en el ejercicio fiscal del 2001 y que la suma que se hubiera pagado con motivo de la indebida aplicación de la indexación aludida se reintegre a quien lo solicite, en la forma y en los términos que al efecto se establezcan convencionalmente.

Sin embargo, dicha autoridad no aceptó la Recomendación 09/2002, al considerar que el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora carece de facultades para emitir Recomendaciones, así como para conducirse como titular de la citada entidad, considerando, a su vez, que la citada Recomendación realiza interpretaciones en el articulado, cuando no está facultada para examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo, además de carecer de fundamentación y motivación las afirmaciones en ella contenidas y de omitir los preceptos constitucionales que se violentaron.

En razón de lo anterior, el 12 de septiembre de 2002 esta Comisión Nacional recibió el oficio AD 064/2002, mediante el cual la Comisión estatal turnó el escrito de inconformidad que dio origen al expediente 2002/274-I.

#### **IV. OBSERVACIONES**

Esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por la señora

Angelina Muñoz Fernández y otros, sustanciado en el expediente 2002/274-I, es procedente y fundado contra la no aceptación de la Recomendación 09/2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, y dirigida al Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable “Agua de Hermosillo”, derivada del expediente de queja CEDH/II/22/2/254/2002, ya que del enlace lógico-jurídico que se realizó al conjunto de evidencias que forman parte del expediente, quedó acreditada la violación al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en agravio de los recurrentes, en atención a los siguientes razonamientos:

Del informe rendido por el Diputado Ricardo Rivera Galindo, Presidente del Congreso del Estado de Sonora, mediante el oficio 2899-I/02, se desprende que el licenciado Miguel Ángel Bustamante Maldonado actualmente es el Presidente de la Comisión estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa, hasta que el Poder Legislativo no concluya con el proceso de designación de un nuevo titular o la ratificación del mismo, conforme al acuerdo número 6, del 17 de octubre de 2000; por lo tanto, continúa en el desempeño de su encargo público hasta que el Poder Legislativo apruebe las bases normativas y reglamentarias del procedimiento de consulta y valoración de la opinión de la sociedad civil sonorense para el efecto, por lo que el titular de la Comisión estatal, en uso de sus facultades, emitió la Recomendación 09/2002.

Por otra parte, para esta Comisión Nacional queda claro que el Presidente de la Comisión estatal de Derechos Humanos tuvo conocimiento de la queja que presentó la señora Angelina Muñoz Fernández y otros, en contra de un acto

formal y materialmente administrativo, imputado al Organismo Operador Municipal de Agua Potable “Agua de Hermosillo”, que se hizo consistir en la aprobación de la indexación en las tarifas por concepto del servicio de agua potable, sin que dicha determinación hubiera sido autorizada por el Congreso del estado, por lo cual es evidente que la actuación y valoración de los hechos por la Comisión estatal se ciñe al acto administrativo y no a la interpretación legal de normas.

En tal virtud, el Organismo Operador de Agua Potable denominado “Agua de Hermosillo”, contravino lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, en relación con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en perjuicio de los usuarios, al aplicar la indexación del 1.5 % mensual a la tarifa por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado que estuvo vigente en el año fiscal 2001 al ejercicio fiscal del 2002, sin contar con la autorización del Congreso del estado, circunstancia que también es contraria a lo previsto en el decreto 237, que fue aprobado por el Poder Legislativo y publicado el 31 de diciembre del 2001 en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*.

Lo anterior tiene sustento en el informe que rindió a esta Comisión Nacional el Diputado Ricardo Rivera Galindo, Presidente del Congreso del Estado de Sonora, a través del oficio 2899-I/02, del 17 de diciembre de 2002, en el cual comunicó sustancialmente que el Poder soberano estatal aprobó el Decreto Número 237, del 31 de diciembre de 2001, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal, entre ellas los artículos 107 y tercero transitorio, que a la letra establecen:

Artículo 107. Las cuotas o tarifas de los derechos que se causen por la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales, serán aprobadas por el Congreso del estado en las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

Artículo Tercero Transitorio. Hasta en tanto el Congreso del estado apruebe las cuotas y tarifas por los servicios públicos municipales que presten los organismos del sector paramunicipal y los concesionarios, se declaran vigentes, para el ejercicio fiscal de 2002, las cuotas, tasas y tarifas que se aplicaron en el ejercicio fiscal de 2001.

Por consiguiente, la actuación del Organismo Operador de Agua Potable denominado “Agua de Hermosillo”, es contraria a lo dispuesto por los artículos 111 y 289 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal y a lo establecido en el artículo 107 de la Ley de Hacienda Municipal, que señalan lo siguiente:

Artículo 111. Cuando el organismo público descentralizado tenga por objeto la prestación de un servicio público, el Ayuntamiento, a propuesta del propio organismo y del estudio técnico que presente, propondrá las tarifas que en su caso correspondan, y una vez que sean autorizadas por el Congreso del estado, se publicarán en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*.

Artículo 289. En el supuesto de que la prestación de los servicios públicos se realice a través de un organismo descentralizado o de una empresa de participación municipal mayoritaria, o bien, mediante el otorgamiento de concesiones, el Ayuntamiento deberá proponer, anualmente, las tarifas o cuotas que

se causarán por dicha prestación, las cuales serán aprobadas por el Congreso del estado.

Artículo 107. Las cuotas o tarifas de los derechos que se causen por la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales, serán aprobados por el Congreso del estado en las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

De igual manera, es de considerar que la actuación desplegada por el mencionado organismo público transgrede lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 139, inciso d), párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en razón de que tales preceptos establecen la obligación de los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, de proponer a las legislaturas estatales, en el presente caso al Congreso del estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

De lo anterior se desprende que si bien es cierto que la Junta de Gobierno de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora, publicó el 29 de enero de 2001 en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora* el acuerdo que establece la aprobación por unanimidad de la propuesta de actualización para los servicios a cargo de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de la entidad, mediante la Unidad Operativa Hermosillo, con vigencia para el año 2001, en términos de un incremento de 15 % promedio a los servicios a cargo de la citada Unidad Operativa de esa Comisión, a partir del 1 de febrero hasta el 31 de diciembre del año citado, así

como una indexación equivalente a 1.5 % mensual a dicha tarifa, con igual vigencia temporal, también lo es que la falta de pronunciamiento por parte del Congreso del estado respecto a la aprobación de cuotas y tarifas dio lugar a que la Junta de Gobierno de Agua de Hermosillo acordara, por unanimidad, retomar la indexación de mérito, para hacerla aplicable de febrero a diciembre de 2002, lo que se deriva en una incorrecta aplicación de lo señalado en el artículo tercero transitorio del Decreto 237, toda vez que en forma indebida consideró que la autorización legal para aplicar las mismas tasas, cuotas y tarifas le permitía una indexación adicional del 1.5 % mensual a las tarifas ya afectadas en el ejercicio fiscal anterior.

Por otra parte, es importante señalar que si bien la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora faculta al Organismo Operador Municipal para aprobar las tarifas, el artículo tercero transitorio de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, en vigor desde el 15 de octubre de 2001, deroga todas las disposiciones y ordenamientos legales que se opongan a ella, también lo es que a la fecha de aprobación del respectivo aumento se debió aplicar el marco legal vigente; es decir, después de autorizadas las tarifas y cuotas que se aplicarían para los cobros del servicio público del agua potable, el citado organismo debió entregar oportunamente el proyecto al ayuntamiento con el soporte técnico necesario, y éste, a su vez, debió remitirlo al Congreso del estado para su aprobación.

En ese sentido, la indexación de 1.5 % mensual a la tarifa por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado vigente en el año fiscal 2001 que se pretendió aplicar en el año fiscal 2002, tuvo como consecuencia cobros en forma indebida en perjuicio de los habitantes del municipio de Hermosillo, Sonora, toda vez que no contó con la



aprobación del Congreso del estado, por lo que el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Hermosillo, de la citada entidad federativa, debió tomar en consideración el contenido del artículo tercero transitorio de la Ley de Hacienda Municipal y considerar para el 2002 las tarifas señaladas para el ejercicio fiscal del año anterior.

En razón de lo expuesto, esta Comisión Nacional advierte que los servidores públicos del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Hermosillo, Sonora, acordaron en forma incorrecta la indexación a la tarifa por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado que estuvo vigente en el año fiscal 2001 y aplicarla en el ejercicio fiscal para el año 2002, en virtud de no contar con la autorización del Congreso del estado para imponer la referida indexación, circunstancia que es contraria a lo previsto en el Decreto 237, que fue aprobado por el Poder Legislativo y publicado el 31 de diciembre de 2001, en el *Boletín Oficial del Gobierno de Estado de Sonora*, por lo que ejercieron indebidamente el cargo conferido como servidores públicos y violaron el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en agravio de la recurrente y de los habitantes del citado municipio.

Finalmente, conviene precisar que el argumento utilizado por la autoridad responsable en el sentido de pretender restarle legitimidad a las actuaciones del Organismo local de promoción y defensa de los Derechos Humanos, constituye en una expresión y actitud que agravia el buen desempeño institucional y muestra la falta de voluntad de la autoridad recomendada para observar los Derechos Humanos y reparar las violaciones a estos derechos ocasionadas por actos indebidos.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos confirma en sus términos la Recomendación 09/2002, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora remitió al Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable denominado “Agua de Hermosillo”, y se permite formular respetuosamente a ustedes la siguiente:

## V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirva dar cumplimiento a la Recomendación 09/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de los 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica



# Recomendación 12/2003

---

*Síntesis: El 2 de julio de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió el recurso de impugnación presentado por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez, por la no aceptación, por parte del Secretario de Gobierno del Estado de Chiapas, de la Recomendación CEDH/028/2002, emitida por la Comisión estatal de Derechos Humanos en esa entidad federativa, dentro del expediente de queja CEDH/0831/09/2000, en la que se pidió al titular de dicha dependencia que girara sus instrucciones a quien correspondiera, a efecto de que se procediera al pago indemnizatorio por la expropiación del predio denominado San Francisco, hoy colonia Belisario Domínguez, de que fue objeto el señor José Luis Melgar Araujo, representado por el ahora recurrente, ingeniero Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez; lo anterior en virtud de que tanto el Gobierno del estado como el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez no se ponían de acuerdo sobre a quién correspondía pagar la respectiva indemnización, determinando la Comisión local que debía ser el Gobierno del estado.*

*El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el número de expediente 2002/226-3-I, y del cúmulo de evidencias que integran el mismo se consideró que la Recomendación formulada por la Comisión estatal a la referida dependencia administrativa fue apegada a Derecho, debido a que a pesar de estar acreditada la procedencia del pago indemnizatorio, el Ejecutivo local, a través de la Secretaría de Gobierno, ha sido omiso en dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 8o. de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Chiapas, el cual dispone que el pago por concepto de expropiación no debía exceder del término de cinco años contados a partir de la fecha de publicación, y que éste debe ser con cargo al erario del estado.*

*En esa tesitura, se advirtió que el agravio hecho valer por el recurrente es fundado y que, por lo tanto, el Gobierno del Estado de Chiapas incurrió en actos violatorios a los Derechos Humanos respecto de la legalidad, seguridad jurídica y propiedad del señor José Luis Melgar Araujo, consagrados en los artículos 14; 16, y 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.*

*Con base en lo anterior, el 25 de marzo de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 12/2003, dirigida al Gobernador constitucional del estado de Chiapas, para que se sirva dar cumplimiento a la Recomendación CEDH/028/2002, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas.*

México, D. F., 25 de marzo de 2003

**Derivada del recurso de impugnación  
donde fue recurrente el señor Rogelio  
Ítalo Palacios Gutiérrez**

Lic. Pablo Salazar Mendiguchía,  
Gobernador constitucional  
del estado de Chiapas

Distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 158, fracción III, y 167 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/226-3-I, relacionado con el recurso de impugnación interpuesto por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez, y vistos los siguientes:

## I. HECHOS

**A.** El 26 de septiembre de 2000 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas radicó la queja interpuesta por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez, en representación del agraviado José Luis Melgar Araujo, en contra del Gobierno estatal (Secretaría de Finanzas) y el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, en la que manifestó que la Dirección de Catastro Urbano y Rural obstaculizó la realización de un avalúo justo del predio denominado San Francisco, hoy colonia Belisario Domínguez, el cual fue expropiado, afectando con ello el patrimonio de su representado; asimismo, aseveró que las autoridades referidas no se ponían de acuerdo para pagar la respectiva indemnización, a pesar de que ha concluido el término para ello, conforme a lo dispuesto por el Decreto Número 49, publicado el 17 de marzo de 1989 en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Los hechos citados dieron origen al expediente CEDH/0831/09/2000.

**B.** Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 17 de mayo de 2002 la Comisión

estatal dirigió al Secretario de Gobierno en el estado de Chiapas la Recomendación CEDH/028/2002, en la cual se señala lo siguiente:

ÚNICA. Se recomienda al ciudadano licenciado Emilio Zebadúa González, Secretario de Gobierno, que gire sus apreciables instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se proceda al pago indemnizatorio por la expropiación de que fue objeto el señor José Luis Melgar Araujo, representado por el quejoso, ingeniero Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez.

**C.** En esta tesitura, el 10 de junio de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas recibió el oficio SG/283/02, a través del cual el doctor Emilio Zebadúa González, Secretario de Gobierno, informó que el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, mediante el diverso DRT/073/94, del 18 de febrero de 1994, solicitó al Ejecutivo estatal la expropiación del predio denominado San Francisco, ubicado al lado surponiente de la Delegación Terán de esa ciudad, propiedad del señor José Luis Melgar Araujo, representado por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez; se sustenta dicha petición en el acta de Cabildo número 78, del 10 de enero de 1994, en la que se asentó la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra en el inmueble mencionado.

Dicho funcionario agregó que, con fecha 9 de agosto de 1995, y mediante el Decreto 189, dicho predio “fue desincorporado a favor del referido Ayuntamiento”, quien así estaría en condiciones de perfeccionar sus actividades de ordenación urbana para las cuales solicitó tal expropiación.

Asimismo, se indicó que el artículo 3o. de la declaratoria respectiva estableció que el pago debía hacerse conforme a la Ley de Expropiación, la cual alude a que éste se efectuará con cargo al erario del estado, y hace la precisión de

que el término “estado” abarca todos los niveles de Gobierno, dada su ausencia de especificidad, por lo que, en la especie, se colige que es el municipio quien debe pagar, al ser la instancia promotora y beneficiada con el acto expropiatorio.

Por lo anterior, subrayó que no aceptaba la Recomendación, y solicitaba que se reorientara a la autoridad competente.

**D.** El 2 de julio de 2002 esta Comisión Nacional recibió el escrito del señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez, por medio del cual presentó un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación CEDH/028/2002, toda vez que, en la correspondiente respuesta, el Secretario General de Gobierno del Estado de Chiapas informó que el pago por concepto de indemnización correspondía al Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez; por otra parte, el recurrente destacó que el Ayuntamiento comunicó al Director de Asuntos Jurídicos del Gobierno de esa entidad federativa, a través del diverso S.D.U.E./DTT/DRS/0450/2000, del 8 de septiembre de 2000, que el desembolso de referencia debía hacerlo el Gobierno del estado con cargo a su propio erario, y que el mismo Ayuntamiento, por medio del similar S.D.U.E./DTT/0440/2000, del 1 de septiembre de ese año, indicó que si el Gobierno del estado no realizaba el pago, el afectado tenía que proceder conforme a Derecho.

Por tal motivo, el señor Palacios Gutiérrez aseveró que dicha negativa le causa agravio a su representado, además de un notable perjuicio, en virtud de que el 26 de octubre de 2002 se cumplieron ocho años de que fue expropiado el predio San Francisco, hoy colonia Belisario Domínguez, y él no ha recibido indemnización alguna.

**E.** El recurso de referencia se sustanció en esta Comisión Nacional en el expediente 2002/226-

3-I, al que se agregaron los informes y las constancias que obsequiaron la Comisión estatal de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobierno del estado y el H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, mismos que se valorarán en el capítulo de observaciones del presente documento.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

**A.** El escrito del señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez, mediante el cual interpuso el recurso de impugnación ante esta Comisión Nacional el 2 de julio de 2002.

**B.** El oficio DSPRC/136/2002, del 23 de julio de 2002, signado por el licenciado Diego Cadenas Gordillo, Director de Seguimiento de Recomendaciones y Propuestas Conciliatorias de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, a través del cual remitió un informe relacionado con el asunto que nos ocupa, así como una copia de diversa documentación, dentro de la que destacan, por su importancia, las siguientes constancias:

**1.** La copia del acuerdo expropiatorio del Ejecutivo del estado del bien inmueble por causa de utilidad pública, del 5 de septiembre de 1994, publicado el 26 de octubre de ese año en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, correspondiente a la superficie que integra actualmente la colonia Belisario Domínguez, en el que, entre otras cosas, se señala que en los términos de los artículos 7o., 8o. y 9o. de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, se otorgará a quien o quienes resulten ser propietarios del bien expropiado, la indemnización que proceda.

**2.** La copia del Decreto 189, del 15 de julio de 1995, por medio del cual el Congreso del Estado de Chiapas autorizó al titular del Poder Ejecutivo para realizar los trámites necesarios para entregar en administración el predio en comento al H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, que a su vez lo destinaría a la regularización de la tenencia de la tierra.

**3.** La copia del oficio SDUE/DTT/DRS/0450/2000, del 8 de septiembre de 2000, mediante el cual el señor Víctor Manuel Méndez Sarmientos, entonces Director de Tenencia de la Tierra del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, le comunicó al licenciado Servando Cruz Solís, entonces Director de Asuntos Jurídicos del Gobierno del estado, que el pago indemnizatorio debe hacerlo el Gobierno de esa entidad federativa.

**4.** La copia de la Recomendación CEDH/028/2002, del 17 de mayo de 2002, dirigida al doctor Emilio Zebadúa González, Secretario de Gobierno del Estado de Chiapas.

**5.** La copia del oficio SG/00283/02, del 10 de junio de 2002, a través del cual el doctor Emilio Zebadúa González informó que no se aceptaba la Recomendación aludida.

**C.** El oficio SDUET/DTT/DRS/0452/2002, del 2 de agosto de 2002, por medio del cual el licenciado Miguel Ángel Chávez Nava, Director de Tenencia de la Tierra del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, indicó a esta Comisión Nacional que se han realizado gestiones tendentes a que se otorgue al recurrente el pago por concepto de indemnización sobre los terrenos expropiados por el Gobierno del estado que, posteriormente, fueron otorgados a ese Ayuntamiento en administración.

**D.** El oficio DSRPC/0159/2002, del 13 de agosto de 2002, a través del cual el licenciado Diego

Cadenas Gordillo, Director de Seguimiento de Recomendaciones y Propuestas de la Comisión estatal, remitió una copia certificada del expediente CEDH/0831/09/2000, de cuyas constancias destacan, por su importancia, las siguientes:

**1.** La copia del oficio CTT/AF/0099/998, del 14 de enero de 1999, por medio del cual el señor Víctor Manuel Méndez Sarmientos, entonces Director de Tenencia de la Tierra del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, solicitó al doctor Giovanni Zenteno Mijangos, entonces Secretario de Hacienda, que convocara a sesión a los integrantes de la Comisión Intersecretarial de Avalúos de los Bienes Propiedad del Gobierno del estado, para emitir el dictamen de pago indemnizatorio en los términos de la Ley de Expropiación de Bienes Inmuebles por Causa de Utilidad Pública.

**2.** La copia del oficio SDUE/DTT/DRS/0423/2000, del 24 de agosto de 2000, mediante el cual el señor Víctor Manuel Méndez Sarmientos, entonces Director de Tenencia de la Tierra del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, comunicó al recurrente que el pago indemnizatorio que reclamaba debía hacerlo el Gobierno del estado, ya que de acuerdo con la fecha de expropiación del predio de su representado (26 de octubre de 1994) y el artículo 8o. de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, vigente en ese año, tal desembolso se haría con cargo al erario de la entidad federativa.

**3.** La copia del oficio SH/SUBI/DC/AJ/3193/00, del 25 de octubre de 2000, a través del cual el geógrafo Luis I. Dávila García, Director de Catastro del Estado de Chiapas, informó que, por medio del diverso SH/SUBI/DC/DO/2239/00, del 31 de julio de 2000, se emitió el avalúo técnico catastral solicitado por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno, respecto del predio afectado.

**4.** La copia del escrito que dirigió el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez a la Coordinadora de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República, el 23 de noviembre de 2000, en el que consta la fecha en que se inició el expediente administrativo relativo al pago indemnizatorio.

**5.** La copia del oficio DAJ/DPPA/1837/2000, del 28 de noviembre de 2000, por medio del cual la licenciada María Esperanza López López, entonces jefa del Departamento de Procesos y Procedimientos Administrativos de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno, informó al licenciado Servando Cruz Solís, entonces Director de Asuntos Jurídicos en esa dependencia, que la Comisión Intersecretarial de Avalúos era la instancia encargada de fijar el monto a pagar por concepto de indemnización a quien resultara afectado por una expropiación por causa de utilidad pública.

**E.** El oficio DAJ/DAS/600/02, del 16 de agosto de 2002, mediante el cual el licenciado Gilberto Ocaña Méndez, Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, señaló a esta Comisión Nacional que es el H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez al que compete efectuar el pago indemnizatorio por afectación del predio San Francisco, hoy colonia Belisario Domínguez.

**F.** El oficio DAJ/DAS/822/02, del 4 de noviembre de 2002, por medio del cual el licenciado Gilberto Ocaña Méndez, Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, remitió el similar DAJ/DPPA/856/2002, del 19 de octubre del año en cita, a través del cual la licenciada Patricia Matuz Gómez, jefa del Departamento de Procesos y Procedimientos Administrativos de esa dependencia, informó sobre el seguimiento dado al expediente administrativo que se inició con motivo del pago in-

demnizatorio en cuestión, al que acompañó la siguiente documental:

**1.** La copia del oficio DAJ/DPPA/1110/2002, del 18 de octubre de 2002, por medio del cual el citado Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno le comunicó al Director de Tenencia de la Tierra del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez que, al considerar que la obligación legal del pago indemnizatorio recaía en ese municipio, le sugería que se llevaran a cabo las diligencias preliminares de consignación de pago.

**G.** La copia del diverso SG/009/2003, del 6 de enero de 2003, mediante el cual el doctor Emilio Zebadúa González, Secretario de Gobierno del Estado de Chiapas, le notificó a la profesora Victoria Isabel Rincón Carrillo, Presidenta Municipal de Tuxtla Gutiérrez, que la Comisión Intersecretarial del Avalúos, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Expropiación del Estado de Chiapas determinó, en sesión de esa misma fecha, la procedencia del pago indemnizatorio en favor del señor José Luis Melgar Araujo, representado por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez, a cargo de ese H. Ayuntamiento, por lo que debería resolverse lo conducente, notificando a esa Secretaría sobre el cumplimiento de tal determinación; asimismo, se solicitó que fueran liberados los recursos para efectuar el pago indemnizatorio, remitiendo los documentos que acreditaran haberlo realizado o, en su caso, la consignación que se hubiera hecho ante la autoridad judicial competente o cualquier otra resolución tomada al respecto.

**H.** La copia del oficio SDUE/DTT/004/03, del 10 de enero de 2003, a través del cual el licenciado Miguel Ángel Chávez Nava, Director de Tenencia de la Tierra del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, informó al licenciado Gilberto Ocaña

Méndez, Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno, su desacuerdo con el contenido del acta del 6 de enero de 2003, celebrada en sesión de la Comisión Intersecretarial de Avalúos, toda vez que esa dependencia no demostró, con documento alguno, el compromiso de pago que hubiere hecho el Ayuntamiento, por lo que reiteraba su postura, en el sentido de que quien debía de pagar era el Gobierno del estado.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

Mediante la publicación 264-A-94, en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, del 26 de octubre de 1994, se dio a conocer el acuerdo expropiatorio del Ejecutivo del estado de bien inmueble por causa de utilidad pública, del 5 de septiembre de ese año, para la regularización de la tenencia de la tierra, la regulación del uso del suelo y el establecimiento de zonas para el futuro crecimiento y equipamiento urbano en la colonia Belisario Domínguez; acuerdo que, a la fecha, afecta el patrimonio del señor José Luis Melgar Araujo, representado ante el H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez.

Derivado de lo expuesto, en la Procuraduría Fiscal del Estado de Chiapas se inició el respectivo expediente administrativo de pago, mismo que, posteriormente, fue remitido a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, autoridad ante la cual el señor Palacios Gutiérrez ha realizado los trámites necesarios para el pago indemnizatorio, cumpliendo con todos los requisitos, los que, a saber, fueron: La solicitud de pago y el avalúo respectivo, demostrando con ello su acción peticionaria. Sin embargo, a pesar de que el artículo 8o. de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, aplicable al caso, establece que el

pago indemnizatorio deberá hacerse dentro de un plazo que no excederá de cinco años, contados a partir de la fecha de publicación del acuerdo respectivo, dicho término ha sido rebasado y el pago de referencia no se ha efectuado.

En ese contexto, el incumplimiento de pago motivó que el hoy recurrente interpusiera una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, la cual dio origen al expediente CEDH/0831/09/2000, y, una vez agotada la investigación e integración del mismo, el 17 de mayo de 2002, se emitió la Recomendación CEDH/028/2002, dirigida al Secretario de Gobierno del Estado de Chiapas, la cual no fue aceptada.

En tal virtud, el 2 de julio de 2002 el inconforme, señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez presentó ante esta Comisión Nacional el recurso de impugnación de mérito, iniciándose con ello el expediente 2002/226-3-I, el cual se encuentra debidamente integrado para su resolución.

### IV. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez, sustanciado en el expediente 2002/226-3-I, es procedente y fundado contra la no aceptación de la Recomendación CEDH/028/2002, por parte de la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, ya que del enlace lógico-jurídico que se realizó al conjunto de evidencias que constituyen el expediente, quedó acreditada la violación a los Derechos Humanos en relación con la seguridad jurídica, la legalidad y la propiedad del señor José Luis Melgar Araujo, representado por el inconforme, pues al no haberse efectuado el pago indemnizatorio originado de la ocupación de su propiedad por cau-



sa de utilidad pública, como consta en la declaración expropiatoria correspondiente, se ha visto lesionado su patrimonio, en atención a los siguientes razonamientos:

Efectivamente, el 5 de septiembre de 1994, se acordó la expropiación del predio denominado San Francisco, hoy colonia Belisario Domínguez y, en el artículo tercero del acuerdo respectivo, se indicó que en términos de lo dispuesto en los preceptos 7o., 8o. y 9o. de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Chiapas, vigente en ese momento, se debía otorgar, a quien resultara propietario del bien expropiado, la indemnización que procediera, estableciendo como plazo para otorgar el pago el asentado en el invocado numeral 8o., el cual no debía exceder del término de cinco años contados a partir de la fecha de su publicación.

No obstante que la indemnización por concepto de expropiación es una condición constitucional plasmada en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el momento de la emisión del presente documento no se ha efectuado pago alguno.

Lo anterior se corrobora, entre otros medios de convicción, con la tramitación del expediente técnico de indemnización iniciado por el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, de fecha 14 de noviembre de 1998, a petición del señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez; en consecuencia, mediante el oficio CTT/AF/099/98, del 14 de enero de 1999, ese municipio solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito del estado que se convocara a sesión a la Comisión de Avalúos con la finalidad de que se emitiera el dictamen indemnizatorio.

Posteriormente, la integración del expediente estuvo a cargo de la Procuraduría Fiscal, quien

lo remitió a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno, por lo que ésta requirió, de nueva cuenta, a la Dirección de Catastro de la Secretaría de Hacienda y Crédito el avalúo correspondiente, mismo que se emitió el 31 de julio de 2000.

A lo anterior deben agregarse las distintas gestiones que posteriormente realizó el recurrente ante el Gobierno del Estado de Chiapas y el Ayuntamiento del Municipio de Tuxtla Gutiérrez, para que se le otorgara el pago indemnizatorio, pero éste no obtuvo una respuesta satisfactoria a sus pretensiones, por lo cual presentó su queja ante esta Comisión Nacional, el 16 de agosto de 2000, siendo ésta remitida, por razón de competencia, a la Comisión estatal de Derechos Humanos, el 22 de septiembre del año en cita. Habiendo integrado y analizado las constancias que obran en el expediente CEDH/0831/09/2000, la Comisión estatal emitió la Recomendación CEDH/028/2002, dirigida al Secretario de Gobierno el 17 de mayo de 2002, al haber acreditado que se vulneraron, de manera permanente, los Derechos Humanos del agraviado, señor José Luis Melgar Araujo, pues no obstante que la expropiación del bien inmueble en cuestión data del 26 de octubre de 1994, no se demostró que se hubiere efectuado el aludido pago, lo que se tradujo en un perjuicio para el agraviado; determinación que, al no haber sido aceptada, propició que el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez promoviera la inconformidad que se analiza.

En esa tesitura, fue hasta el 6 de enero de 2003 que la Comisión Intersecretarial de Avalúos determinó la procedencia del pago indemnizatorio por la cantidad de \$1,291,836.00 (Un millón doscientos noventa y un mil ochocientos treinta y seis pesos 00/100 M. N.) en favor del señor José Luis Melgar Araujo, representado por el señor Rogelio Ítalo Palacios Gutiérrez; en esa fecha,

mediante el oficio SG/009/2003, el doctor Emilio Zebadúa González, Secretario de Gobierno del Estado de Chiapas, notificó lo anterior a la profesora Victoria Isabel Rincón Carrillo, Presidenta Municipal de Tuxtla Gutiérrez, a efecto de que se resolviera lo conducente, y solicitó que informara a esa Secretaría sobre el cumplimiento de tal determinación; asimismo, pidió que fueran liberados los recursos para efectuar el pago indemnizatorio, y remitiera los documentos que acreditaran haberlo realizado o, en su caso, la consignación que se hubiera hecho ante la autoridad judicial competente o cualquier otra resolución tomada al respecto.

Así, a través del diverso SDUE/DTT/004/03, del 10 de enero de 2003, el licenciado Miguel Ángel Chávez Nava, Director de Tenencia de la Tierra del H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, informó al licenciado Gilberto Ocaña Méndez, Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno, su desacuerdo con el contenido del acta levantada en la sesión de la Comisión Intersecretarial de Avalúos, el 6 de enero de 2003, toda vez que esa dependencia no demostró, con documento alguno, el compromiso de pago que hubiere hecho el Ayuntamiento, por lo que reiteraba su postura, en el sentido de que el Gobierno del estado debía pagar; así, una vez más, surgió el conflicto respecto de a quién le corresponde efectuar la indemnización.

Como consta en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, vigente en la época en que acontecieron los hechos en cuestión, quedó establecido como término para dicho fin un plazo de cinco años, mismo que, obviamente, ha sido excedido; tal situación se traduce en un ejercicio indebido de la función pública, ya que el estado, a través de la Secretaría de Gobierno, no ha garantizado ni protegido el derecho de propiedad del agraviado, lo cual trae aparejado un

perjuicio en contra del titular de la enunciada prerrogativa.

A mayor abundamiento, es importante señalar que no puede existir expropiación sin indemnización, ya que es obligación del estado dejar el patrimonio del expropiado idéntico, sin alteración alguna, en razón de que nadie puede ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 27 constitucional y en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública invocada.

Ahora bien, la Secretaría de Gobierno concluyó que el pago indemnizatorio corresponde hacerlo al H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, señalando que ello encuentra su fundamento en el artículo 5o. del acuerdo expropiatorio, toda vez que al haberse determinado la desincorporación del bien afectado mediante decreto, éste salió del patrimonio del estado, autorizando su administración al municipio.

Adicionalmente, el Congreso estatal, a través del Decreto 189, del 15 de julio de 1995, facultó al Ejecutivo para que entregara en administración al H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el inmueble en comento, para que éste, a su vez, transmitiera, fuera de subasta pública y en favor de los poseedores de los lotes, la propiedad.

En este orden de ideas, debe considerarse que se entiende por expropiación el acto de desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa, por lo cual, si bien es cierto que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Chiapas, aplicable al caso que se analiza, establece que cuando la cosa expropiada pasa al patrimonio de persona distinta del estado, ésta es la que cubrirá la indem-

nización, también lo es que el predio denominado San Francisco, hoy colonia Belisario Domínguez, no salió del patrimonio estatal; por lo tanto, no es el municipio en comento el obligado a realizar el pago indemnizatorio, sino el propio estado, en cumplimiento a las normas que regulan dicho procedimiento, pues la desincorporación establecida en el decreto mencionado únicamente fue para efectos de administración.

De igual modo, no es válido que se establezca que la responsabilidad patrimonial le compete al Ayuntamiento porque “obtuvo los beneficios de la expropiación”, en virtud de que, en su carácter de administrador, solamente regularizó los predios e hizo entrega de los mismos fuera de subasta pública a sus poseedores.

Sobre el particular, debe entenderse, jurídicamente hablando, que al haberse otorgado en administración el predio de referencia, la entrega tuvo por objeto la realización de una actividad encauzada a servir la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra (ordenación urbana) en provecho y/o beneficio de sus poseedores. Así también, debe quedar claro que el administrador siempre actúa en nombre y por cuenta ajena, por lo que, en el caso, el inmueble afectado no dejó de formar parte del patrimonio del estado, hasta su transmisión en propiedad a los poseedores del predio, sin que en ningún momento pasara a formar parte del patrimonio del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Ahora bien, el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez informó al Gobierno de esa entidad federativa que el pago indemnizatorio era improcedente, dado que, en su momento, los poseedores de los lotes del predio en cuestión habían pagado por éstos directamente al señor Palacios Gutiérrez; sin embargo, tal aspecto no se encuentra acreditado con documento alguno y sí, en cambio, que-

da claro que el derecho a ser indemnizado surge del efectivo cumplimiento de las obligaciones del estado contenidas en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Chiapas aplicable, así como de un hecho material, que lo es el de la urbanización efectivamente realizada.

En ese contexto, se evidenció que a pesar de estar acreditada la procedencia del pago indemnizatorio, el ejecutivo local, a través de la Secretaría de Gobierno, ha sido omiso en dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 8o. de la aludida Ley de Expropiación, el cual dispone que el pago por concepto de expropiación es con cargo al erario del estado.

Por todo lo anterior, puede considerarse que, en el caso concreto, el agravio hecho valer por el recurrente es fundado y que, por lo tanto, la Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas incurrió en actos violatorios a los Derechos Humanos respecto de la legalidad, seguridad jurídica y propiedad del señor José Luis Melgar Araujo, consagrados en los artículos 14; 16, y 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

A fin de fortalecer lo asentado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación en fecha 7 de mayo de 1981, contempla en su artículo 21.2 el derecho a la propiedad privada, expresando que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa.

Por todo lo expuesto y fundado, se confirma la Recomendación CEDH/028/2002, emitida el 17 de mayo de 2002 por la Comisión Estatal de

Derechos Humanos de Chiapas, al estar dictada conforme a Derecho.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional se permite formular a usted, señor gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, la siguiente:

## **V. RECOMENDACIÓN**

ÚNICA. Se sirva ordenar a la Secretaría General de Gobierno del estado que dé cumplimiento a la Recomendación CEDH/028/2002, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado de observaciones de este documento.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes, para que dentro de sus atribuciones apliquen las sancio-

nes conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con los artículos 46, párrafo segundo, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, le solicito, en su caso, que las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se le dirige se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de contestación en relación con la aceptación de la Recomendación, dará lugar a que se interprete que la misma no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica

# Recomendación 13/2003

---

*Síntesis: El 13 de enero de 2003 esta Comisión Nacional inició el expediente 2003/17-1-I, con motivo del escrito de impugnación presentado por el señor Carlos Arteaga Juárez en el cual manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación emitida dentro del expediente 661/2002-4, dirigida al ingeniero José Raúl Hernández Ávila, en su carácter de Presidente municipal de Cuernavaca, Morelos, el 6 de noviembre de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.*

*Del análisis de la documentación, así como de las evidencias que integraron el recurso, este Organismo Nacional consideró que los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Cuernavaca, Morelos, no han llevado a cabo las obras correspondientes para sustituir el tubo de drenaje de la calle J. H. Preciado de la colonia San Antón de esa localidad, que se encuentra roto y está provocando que las aguas vertidas por ese conducto escurran hacia la propiedad del señor Carlos Arteaga Juárez, no obstante que de esa situación se tiene conocimiento desde el 13 de marzo de 2001.*

*Además, quedó claro que la licenciada Claudia Téllez Olivares, auxiliar jurídico de la Coordinación Jurídica de Obras Públicas, y el ingeniero José Luis Baeza Vilchis, en representación de la Dirección de Obras Públicas, ambos del municipio de Cuernavaca, Morelos, no han dado cumplimiento en sus términos al compromiso de conciliación que asumieron el 18 de octubre de 2002 ante la Comisión estatal, por lo que, al no realizarse las obras para sustituir los tubos del drenaje, el municipio no está prestando debidamente el servicio público que tiene encomendado, en términos de los artículos 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 117 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.*

*Asimismo, al desatender el personal de ese municipio el problema del señor Carlos Arteaga Juárez, se contravino lo señalado en el artículo 201 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, ya que al no sustituirse el tubo del drenaje se está causando un daño ambiental, por el foco de infección que produce el escurrimiento de las aguas.*

*Por lo anterior, los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de ese municipio no han actuado con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, que los obliga a cumplir con la máxima diligencia el servicio que tienen encomendado, por lo que, con su actuación, dejaron de observar lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos, ya que su actuación no ha sido diligente para sustituir el tubo del drenaje.*

*En consecuencia, esta Comisión Nacional coincidió con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos para emitir la Recomendación en el expediente 661/2002-4, ya que los servidores públicos de ese municipio encargados de llevar a cabo las obras de sustitución del tubo de drenaje no han llevado a cabo ninguna gestión para atender ese problema, por lo que se confirma el contenido de la Recomendación emitida por dicha Comisión estatal, y en el presente caso, al no ser aceptada, se considera que con relación a la misma existe insuficiencia en su cumplimiento.*

*En atención a lo expuesto, esta Comisión Nacional consideró que el motivo de la inconformidad planteada por el recurrente Carlos Arteaga Juárez se acreditó, por ello, el 25 de marzo de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 13/2003, dirigida al H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, para que instruya a quien corresponda a efecto de que se dé cumplimiento total a la Recomendación del 6 de noviembre de 2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.*

México, D. F., 25 de marzo de 2003

### **Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Carlos Arteaga Juárez**

H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos

Muy Distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo cuarto; 6o., fracción IV; 15, fracción VII; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, de la Ley de esta Comisión Nacional, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/17-1-I, relacionados con el recurso de impugnación del señor Carlos Arteaga Juárez, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 13 de enero de 2003 esta Comisión Nacional recibió el oficio 8744, del 6 de diciembre de 2002, suscrito por el licenciado César Hidalgo Valverde, Visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, por medio del cual remitió el escrito de impugnación del señor Carlos Arteaga Juárez, en el que manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación emitida dentro del expediente 661/2002-4, dirigida al ingeniero José Raúl Hernández Ávila, en su carácter de Presidente municipal de

Cuernavaca, Morelos, el 6 de noviembre de 2002 por esa instancia local, en la que recomendó:

Único: instruya a quien competa, a efecto de que, por una parte, se practiquen estudios de riesgo, con efectos preventivos y correctivos a la obra a realizarse, para que ésta cumpla con disposiciones ambientales, de modo que en lo sucesivo se garantice el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, y por la otra, instruya a la dependencia que resulte competente, para que de manera *urgente* se ejecute la obra.

**B.** Del contenido de las constancias que integran el presente recurso, destaca que el 9 de septiembre de 2002 el señor Carlos Arteaga Juárez presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, en la cual señaló que vive en la calle J. H. Preciado de la colonia San Antón, en el municipio de Cuernavaca, Morelos, hacia la barranca, y que el drenaje de sus vecinos pasa por su propiedad, que tiene algunos tramos rotos, lo que provoca escurrimientos en su propiedad que son foco de infección, motivo por el cual acudió a las oficinas de Obras Públicas de ese municipio, para hacer de su conocimiento esos hechos; dicha autoridad llevó a cabo una inspección y le indicó que no podían ayudarlo a reparar los daños, ya que no contaban con el presupuesto necesario, además de que el terreno se encontraba dentro de zona federal, situación que no es cierta, ya que su casa se ubica a 20 metros del límite con la barranca.

C. El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el expediente 2003/17-1-I, y se solicitó al Presidente municipal de Cuernavaca, Morelos, el informe correspondiente, obsequiándose lo requerido, cuya valoración se precisa en el capítulo de observaciones del presente documento.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

1. El oficio 8744, del 6 de diciembre de 2002, recibido en este Organismo Nacional el 13 de enero de 2003, mediante el cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos remitió a esta Comisión Nacional el escrito de impugnación presentado por el señor Carlos Arteaga Juárez.

2. El original del expediente de queja 661/2002-4, de cuyo contenido destaca lo siguiente:

a) El escrito de queja que el señor Carlos Arteaga Juárez presentó, el 9 de septiembre de 2002, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

b) El oficio SDUOP/JS/413/X/2002, del 14 de octubre de 2002, suscrito por el arquitecto Jesús Sotelo Ortega, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a través del cual informó a la Comisión estatal el motivo por el cual esa autoridad no podía sustituir el drenaje de la calle J. H. Preciado número 424 de la colonia San Antón, en esa localidad.

c) El oficio SDUOP/JS/404/X/2002, del 8 de octubre de 2002, suscrito por el arquitecto Jesús Sotelo Ortega, Secretario de Desarrollo Ur-

bano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, por medio del cual dio respuesta a la solicitud del señor Carlos Arteaga Juárez.

d) El acuerdo del 18 de octubre de 2002, mediante el cual la Comisión estatal propuso, en vía de conciliación, a las autoridades de la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Cuernavaca, Morelos, la realización de diversas acciones para sustituir el drenaje dañado.

e) El acta circunstanciada del 25 de octubre de 2002, en la cual personal de la Comisión estatal asentó que hasta esa fecha la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Cuernavaca, Morelos, no había realizado diligencia alguna para dar cumplimiento al acuerdo del 18 de octubre de 2002.

3. La copia de la Recomendación del 6 de noviembre de 2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

4. El oficio 8124, del 6 de noviembre de 2002, suscrito por el licenciado César Hidalgo Valverde, visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, a través del cual se notificó a la Presidencia Municipal de Cuernavaca, en esa entidad federativa, la Recomendación emitida por el Organismo local.

5. El oficio 001272, recibido en esta Comisión Nacional el 14 de febrero de 2003, mediante el cual el Presidente municipal de Cuernavaca, Morelos, rindió su informe y precisó que “la Recomendación emitida por la Comisión estatal se ha intentado acatar en lo posible y en la medida de las posibilidades económicas que imperan en ese municipio”, y anexó una copia del dictamen técnico sobre la afectación del drenaje ubicado en calle J. H. Preciado de esa localidad, emitido por

el coordinador de estudios y proyectos ambientales de ese municipio.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

Con motivo de los daños que existen en el inmueble del señor Carlos Arteaga Juárez, ocasionados por la ruptura del tubo del drenaje, éste solicitó a la Presidencia Municipal de Cuernavaca, Morelos, que se le apoyara para sustituir el drenaje de la calle J. H. Preciado número 424, colonia San Antón, en esa localidad, por lo que mediante el oficio SDUOP/PJS/404/X/2002, del 8 de octubre de 2002, el arquitecto Jesús Sotelo Ortega, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, comunicó al señor Arteaga Juárez que debido al avance del ejercicio presupuestal se estaría considerando su petición para el año 2003.

El 18 de octubre de 2002 ante personal de la Comisión estatal y de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, servidores públicos de la Coordinación Jurídica de Obras Públicas del Municipio de Cuernavaca, Morelos, se comprometieron en aportar material suficiente para sustituir el drenaje dañado, así como a realizar gestiones con los vecinos de esa colonia, a través de las instancias correspondientes del municipio, a efecto de que proporcionaran mano de obra para la ejecución de los trabajos.

El 6 de noviembre de 2002 el Organismo local dirigió una Recomendación al ingeniero José Raúl Hernández Ávila, en su carácter de Presidente municipal de Cuernavaca, Morelos, en la que le recomendó que se practicaran los estudios de riesgo, con efectos preventivos y correctivos de la obra a realizarse, para que se cumplan las disposiciones ambientales, de modo que en lo su-

cesivo se garantice el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, y que instruyera a la dependencia que resultara competente, para que de manera urgente se ejecutara la obra.

El 9 de diciembre de 2002 el señor Carlos Arteaga Juárez presentó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación.

### **IV. OBSERVACIONES**

Del análisis de los hechos, así como de las evidencias que integran el presente recurso, este Organismo Nacional consideró que el agravio expresado por el señor Carlos Arteaga Juárez es fundado, al existir violaciones a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, por la prestación indebida del servicio público que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Cuernavaca, Morelos, ha observado al no sustituir el tubo del drenaje de la calle J. H. Preciado número 424 de la colonia San Antón de esa localidad, con base en las siguientes consideraciones:

De las documentales que integran el recurso de impugnación, así como de la información proporcionada por esa Presidencia Municipal a esta Comisión Nacional, se observó que el 13 de marzo 2001 el arquitecto José Gustavo Soto López, supervisor adscrito a la Dirección de Seguimiento e Inspección de Obras de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Cuernavaca, Morelos, llevó a cabo una inspección ocular en la calle J. H. Preciado de la colonia San Antón de esa localidad, en la cual constató que el tubo del drenaje se encontraba roto y estaba provocando que las aguas vertidas por ese conducto escurrieran hacia la propiedad del señor Carlos Arteaga Juárez, reporte que el



día 14 de ese mes hizo del conocimiento de la Dirección de Servicios Urbanos, instancia que señaló que por el momento no se contaba con el material necesario para cambiar los tubos.

El 24 de julio y 19 de agosto de 2002, el señor Alfredo Morales Villegas, Regidor de Protección al Patrimonio Cultural del Municipio de Cuernavaca, Morelos, envió memorandos al arquitecto Jesús Sotelo Ortega, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras de ese municipio, a través de los cuales solicitó su apoyo para que a la brevedad se realizaran las obras de reparación de drenaje en la calle J. H. Preciado número 424, colonia San Antón, ya que los desperfectos que existen están causando graves perjuicios al señor Carlos Arteaga Juárez, y constituye un foco de infección; lo anterior, en consideración a que las personas que viven en ese lugar son de escasos recursos y no es posible contemplar la obra por cooperación, por lo que la misma debería realizarse por obra directa de ese municipio.

El 8 de octubre de 2002, a través del oficio SDUOP/PJ/404/X/2002, el arquitecto Jesús Sotelo Ortega, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, comunicó al señor Carlos Arteaga Juárez que la Dirección de Obras Públicas llevó a cabo una inspección en la calle J. H. Preciado número 424 de la colonia San Antón de esa localidad, concluyendo que la dirección competente para llevar a cabo la obra para la sustitución del tubo del drenaje era la Dirección de Servicios Urbanos, y que se había formulado un presupuesto por \$16,448.70 para solucionar ese problema, pero desafortunadamente no se contaba con el monto para sufragar el mismo debido al avance del ejercicio presupuestal, por lo que se consideraría su petición para que fuera aprobado por el Comité de Obras para el año 2003.

El 18 de octubre de 2002, ante personal de la Comisión estatal y en presencia del señor Carlos Arteaga Juárez, la licenciada Mireya Salas Carrillo y el oceanólogo José Antonio Castro Martínez, en representación de la Delegación de la Procuraduría General de Protección al Ambiente; la licenciada Claudia Téllez Olivares, auxiliar jurídico de la Coordinación Jurídica de Obras Públicas, y el ingeniero José Luis Baeza Vilchis, en representación de la Dirección de Obras Públicas, ambos del municipio de Cuernavaca, Morelos, en términos de lo previsto en el artículo 31 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos celebraron un compromiso de conciliación, en el cual se comprometieron a aportar el material suficiente para sustituir el drenaje dañado al que hace referencia la queja del señor Arteaga, así como a realizar gestiones con los vecinos a través de las instancias correspondientes de ese municipio, para que proporcionaran el servicio de mano de obra para la ejecución de los trabajos.

Esta Comisión Nacional ha constatado que los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Cuernavaca, Morelos, no han llevado a cabo las obras correspondientes para sustituir el tubo de drenaje de la calle J. H. Preciado de la colonia San Antón de esa localidad, que se encuentra roto y está provocando que las aguas vertidas por ese conducto escurran hacia la propiedad del señor Carlos Arteaga Juárez, no obstante que de esa situación se tiene conocimiento desde el 13 de marzo de 2001, fecha en la que se realizó una inspección ocular por parte de la Dirección de Seguimiento e Inspección de Obras de esa Secretaría.

De lo anterior se desprende que la licenciada Claudia Téllez Olivares, auxiliar jurídico de la Coordinación Jurídica de Obras Públicas, y el

ingeniero José Luis Baeza Vilchis, en representación de la Dirección de Obras Públicas, ambos del municipio de Cuernavaca, Morelos, no han dado cumplimiento en sus términos al compromiso de conciliación que asumieron el 18 de octubre de 2002 ante la Comisión estatal, por lo que al no realizarse las obras para sustituir los tubos del drenaje, el municipio no está prestando debidamente el servicio público que tiene encomendado en términos de los artículos 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 117 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Asimismo, al desatender ese municipio el problema del señor Carlos Arteaga Juárez se contrae lo señalado en el artículo 201 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos, ya que al no sustituirse el tubo del drenaje se está causando un daño ambiental, por el foco de infección que produce el escurrimiento de las aguas.

Por lo expuesto, este Organismo Nacional no comparte el argumento del ingeniero José Raúl Hernández Ávila, Presidente municipal de Cuernavaca, Morelos, en el sentido de que no se ha violentado la esfera jurídica del señor Carlos Arteaga Juárez, ya que, según su dicho, ha intentado “acatar en lo permisible y en la medida de las posibilidades económicas que imperan en el municipio”, la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

El hecho de que el Presidente municipal de Cuernavaca no haya aceptado la Recomendación demuestra su falta de colaboración con el sistema público no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, ya que al no realizarse las obras para que se sustituya el tubo del drenaje se continúa con la afectación a los Derechos Hu-

manos del agraviado, lo que resulta contrario a Derecho, y el hecho de que esa Presidencia haya realizado el estudio correspondiente de riesgo ambiental no resuelve el fondo del asunto planteado por el señor Carlos Arteaga Juárez.

Lo anterior permite presumir a este Organismo Nacional que los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de ese municipio no han actuado con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, que los obliga a cumplir con la máxima diligencia el servicio que tienen encomendado, por lo que con su actuación dejaron de observar lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos, pues, como quedó precisado en los párrafos precedentes, su actuación no ha sido diligente para sustituir el tubo del drenaje.

En consecuencia, esta Comisión Nacional coincide con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos para emitir la Recomendación, ya que los servidores públicos de ese municipio encargados de llevar a cabo las obras de sustitución del tubo de drenaje no han llevado a cabo ninguna gestión para atender ese problema, por lo que el contenido de esa Recomendación se confirma, y, en el presente caso, al no ser aceptada, se considera que con relación a la misma existe insuficiencia en su cumplimiento, y, por ello, se permite formular respetuosamente al H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, la siguiente:

## **V. RECOMENDACIÓN**

ÚNICA. Se sirva instruir a quien corresponda a efecto de que se dé cumplimiento total a la Re-

comendación del 6 de noviembre de 2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación se

envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica



# Recomendación 14/2003

---

*Síntesis:* A. El 18 de abril de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió una copia del escrito que la señora Constantina Morán Ramírez presentó el 4 de abril de 2002 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Guerrero, por el cual se radicó en este Organismo Nacional el recurso de queja 2002/119-4-Q. En su escrito, la quejosa expresó que por cuarta ocasión se presentaba en esa Comisión estatal solicitando su intervención ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, para que ésta lograra la libertad de su esposo Silvino Encarnación Gabino, quien llevaba nueve meses detenido en la Alta Montaña (municipio de San Luis Acatlán) por la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, A. C. —asociación civil de la Policía Comunitaria. Solicitó que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero interviniera para que su esposo fuera puesto en libertad.

B. El 24 de septiembre de 2001 la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero inició el expediente CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II, en virtud de la queja que la señora Constantina Morán Ramírez formuló ante el Organismo estatal, en la cual refirió que por órdenes de la Coordinadora de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero fueron detenidos por la Policía Comunitaria del municipio de San Luis Acatlán. Después de varias horas de ser privada de su libertad, ella fue liberada. Sin embargo, su esposo Silvino Encarnación Gabino fue juzgado conforme a los usos y las prácticas jurídicas indígenas, a dos meses 10 días de reeducación.

El 2 de mayo de 2002 la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero emitió, en el expediente CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II, un acuerdo por incompetencia, por considerar que se trata de un asunto entre particulares, por lo que el asunto se concluyó y se envió al archivo.

C. El 11 de octubre de 2002 personal de la Visitaduría Regional de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero en la Costa Chica informó a personal de esta Comisión Nacional que el señor Silvino Encarnación Gabino se encuentra detenido en la Montaña por la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, A. C., y que con motivo de esa privación ilegal de la libertad, y a instancias de esa Comisión estatal, el 5 de agosto de 2002 se inició la averiguación previa ALT/SC/071/2002, en contra de Leobardo y José Luis, ambos de apellidos Encarnación Gabino, misma que en septiembre del año pasado fue consignada, y las correspondientes órdenes de aprehensión libradas y ejecutadas, aún cuando los presuntos responsables se encuentran en libertad bajo fianza.

D. Por las consideraciones expuestas, y con fundamento en los artículos 24, fracción I; 57, y 59 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 149, fracciones III y IV; 153, fracción II, y 155 de su Reglamento Interno, este Organismo Nacional concluyó el recurso 2002/119-4-Q, debido a que durante su tramitación el Organismo estatal integró y determinó el expediente de queja CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II.

*E. Dado el tiempo empleado por el Organismo estatal en la emisión de su resolución; que dicha resolución no motivó la libertad del agraviado, y toda vez que están involucradas costumbres de pueblos indígenas que son contrarias a nuestro Derecho, el presente asunto trasciende al interés de la entidad federativa, por lo que en términos de lo dispuesto en los artículos 24, fracción II, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 29, 85 y 156 de su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional acordó, el 28 de noviembre de 2002, la atracción del asunto y radicó de oficio una nueva queja, la cual fue registrada con el número 2002/3022-4.*

*Esta Comisión Nacional, de acuerdo con el análisis lógico-jurídico de los hechos y las evidencias que dieron origen al expediente de queja 2002/3022-4, concluye que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero ha sido omisa en la procuración de justicia, lo cual se traduce en que se han violentado los Derechos Humanos respecto de la libertad del señor Silvino Encarnación Gabino, propiciando con este comportamiento, además, que se transgredan los Derechos Humanos en relación con la legalidad y la seguridad jurídica del agraviado al no evitar la continuidad de la privación ilegal de la libertad de la cual él es objeto, por parte de integrantes de la autodenominada Policía Comunitaria, quienes jurídicamente tienen el carácter de particulares, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se exponen:*

*1. Como ha quedado documentado, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero solicitó a la Procuraduría General de Justicia de ese estado que atendiera a la quejosa en su planteamiento, por lo que se inició la averiguación previa ALT/SC/118/2001, misma que fue consignada, dando inicio a la causa penal 3/2002.*

*Sin embargo, el 17 de febrero de 2003, personal de la Visitaduría Regional de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero en la Costa Chica informó a personal de este Organismo Nacional que el señor Silvino Encarnación Gabino aún se encontraba detenido en la montaña por la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, A. C.*

*Las actuaciones que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero realizó para atender el asunto que nos ocupa no fueron suficientes, pues se limitó a integrar las averiguaciones previas ALT/SC/03/118/2001 y ALT/SC/071/2002N, las cuales, incluso, ya fueron consignadas; sin embargo, esto no basta, ya que no se ha puesto fin a la privación ilegal de la libertad del señor Silvino Encarnación Gabino. En consecuencia, esa Procuraduría ha contravenido el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 126 del Código Penal para el Estado de Guerrero, toda vez que ha incumplido su obligación de investigar y perseguir el delito de privación ilegal de la libertad.*

*En consecuencia, el Ministerio Público ha quebrantado su obligación de promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, y de restituir al ofendido en el goce de sus derechos, no obstante que en las averiguaciones previas se comprobó el cuerpo del delito de que se trata y la presunta responsabilidad de Leandro Calleja Natividad, Celestino Bravo Carvajal, Efrén Cortez Clemente, Valente Laureano Arellano, Alfonso Bello Gómez, Leobardo Encarnación Gabino, José Luis Encarnación Gabino y María Bartola Gabino. Lo anterior de conformidad con los artículos 2o., fracción II, y 3o., fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero.*

---

Además, en el caso que nos ocupa se vulnera la garantía individual consagrada en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que en todo proceso de orden penal la víctima tendrá derecho, entre otras cosas, a recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia, y a que se le repare el daño. También tendrá derecho a solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio. Ahora bien, es claro que Silvino Encarnación Gabino no goza de los mencionados derechos, pues aún se encuentra detenido por la Policía Comunitaria en la Alta Montaña.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que se debe investigar a fondo el motivo por el cual la autoridad responsable no ha agotado todos los medios legales para cesar la privación ilegal de la libertad de Silvino Encarnación Gabino, y llevar a cabo las acciones necesarias para lograr la liberación de dicha persona.

2. No escapa a esta Comisión Nacional el hecho de que la detención del señor Silvino Encarnación Gabino por parte de sus autoridades tradicionales, por la comisión de un hecho que pudiera ser tipificado como delito en la legislación nacional y reprochado por el Estado, y al estar privado de su libertad, sin que hasta la fecha haya sido puesto a disposición de la autoridad de procuración de justicia respectiva, es, además de una violación a sus Derechos Humanos respecto de la legalidad, una violación al derecho al debido proceso legal, toda vez que no ha podido ser presentado a las autoridades e instancias legalmente facultadas para conocer de su conducta y determinar sobre ella.

Además, con lo anterior los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero posiblemente se encuentren transgrediendo lo establecido en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles establece, en su artículo 14, que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella. Por su parte, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella.

3. En otro orden de ideas, es importante mencionar que conforme al artículo 8o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, los mencionados pueblos indígenas tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos. Igualmente, de conformidad con el artículo 9o. de dicho convenio, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, y

las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Para esta Comisión Nacional es importante que, en lo que legalmente sea procedente, se respete lo señalado en el Convenio 169 de la OIT; sin embargo, en este caso en particular, es de señalarse que la sanción que se aduce, impuesta por los usos y costumbres de la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica es contraria a los Derechos Humanos protegidos por la Constitución y demás leyes correlativas, toda vez que se ha privado al quejoso del derecho humano al debido proceso legal, consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, que determinan que sólo una autoridad reconocida y legalmente facultada para ello puede afectar a un particular en su persona o en sus derechos, previo procedimiento establecido en la ley.

En el caso que nos ocupa, la autoridad tradicional que impuso la sanción al agraviado no es una autoridad legalmente establecida, por lo que es responsabilidad de la autoridad estatal poner fin a esta situación y restituir en sus derechos al agraviado. Sin embargo, la autoridad estatal deberá, al ejercer las acciones penales que sean procedentes en contra de los probables responsables de los hechos origen de la presente Recomendación, atender en toda su magnitud el contenido de la Constitución General de la República y del Convenio 169 de la OIT.

4. Esta Comisión Nacional, para el cumplimiento de su objetivo esencial de protección y observancia de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico nacional, está necesariamente ligada a la salvaguarda de la legalidad; es por ello que deplora todo acto encaminado a vulnerar el Estado de Derecho, al suplirse las funciones del Estado en la impartición de justicia. Este Organismo Nacional está conciente de las carencias y limitaciones que en la actualidad existen para una adecuada procuración e impartición de justicia; no obstante, esto no es óbice para que se acepte, bajo ninguna circunstancia, la ilegalidad de los actos de los ciudadanos, más aún, cuando existen los cauces jurídica y normativamente adecuados para la resolución de los conflictos.

5. Por otra parte, el 31 de julio de 2002 esta Comisión Nacional solicitó al Secretario General de Gobierno del estado de Guerrero que se adoptaran las medidas precautorias tendentes a salvaguardar la integridad física y garantías individuales de Silvino Encarnación Gabino. Sin embargo, no se informó a este Organismo Nacional si la mencionada solicitud fue atendida, lo cual muestra la poca disposición por parte de la autoridad responsable para atender el asunto y restituir en sus derechos a la víctima.

En este sentido, y tomando en consideración que las violaciones a los Derechos Humanos del indígena Silvino Encarnación Gabino se han comprobado en los términos expuestos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular respetuosamente a usted, señor Gobernador del estado de Guerrero, la siguiente recomendación:

Única. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se realicen las acciones jurídicas y administrativas necesarias para que cese de inmediato la violación del derecho de libertad del indígena Silvino Encarnación Gabino, y, con base en las consideraciones expuestas en el presente documento, se investigue a fondo la dilación de la autoridad responsable para lograr el cese de la mencionada violación y, de ser procedente, se inicien los procedimientos administrativos y, en su caso, penales, en contra de los probables responsables de la mencionada omisión.



México, D. F., 31 de marzo de 2003

### **Sobre el caso del indígena Silvino Encarnación Gabino**

Lic. Rene Juárez Cisneros,  
Gobernador del estado  
de Guerrero

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo establecido en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1o.; 3o.; 6o., fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46, y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/3022-4, relacionado con el caso del señor Silvino Encarnación Gabino, en el cual se evidenciaron los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 18 de abril de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió una copia del escrito que la señora Constantina Morán Ramírez presentó el 4 de abril de 2002 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Guerrero, por el cual se radicó en este Organismo Nacional el recurso de queja 2002/119-4-Q. En su escrito, la quejosa expresó que por cuarta ocasión se presentaba en esa Comisión estatal solicitando su intervención ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, para que ésta lograra la libertad de su esposo Silvino Encarnación Gabino, quien llevaba nueve meses detenido en la Alta Montaña (Municipio de San Luis Acatlán) por la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, A. C. —asociación civil de la Policía Comunitaria. Solicitó que la Procuraduría General de Justicia

del Estado de Guerrero interviniera para que su esposo fuera puesto en libertad.

**B.** El 24 de septiembre de 2001 la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero inició el expediente CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II, en virtud de la queja que la señora Constantina Morán Ramírez formuló ante el Organismo estatal, en la cual refirió que por órdenes de la Coordinadora de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero fueron detenidos por la Policía Comunitaria del Municipio de San Luis Acatlán. Después de varias horas de ser privada de su libertad, ella fue liberada. Sin embargo, su esposo Silvino Encarnación Gabino fue juzgado conforme a los usos y las prácticas jurídicas indígenas, a dos meses 10 días de reeducación.

El 2 de mayo de 2002 la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero emitió, en el expediente CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II, un acuerdo por incompetencia, por considerar que se trata de un asunto entre particulares, por lo que el asunto se concluyó y se envió al archivo.

**C.** El 11 de octubre de 2002 personal de la Visitaduría Regional de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero en la Costa Chica informó a personal de esta Comisión Nacional que el señor Silvino Encarnación Gabino se encuentra detenido en la Montaña por la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, A. C., y que con motivo de esa privación ilegal de la libertad, y a instancias de esa Comisión estatal, el 5 de agosto de 2002 se inició la averiguación previa ALT/SC/071/2002, en contra de Leobardo y José Luis, ambos de apellidos Encarnación Gabino, misma que en septiembre del año pasado fue consignada, y las correspon-

dientes órdenes de aprehensión libradas y ejecutadas, aún cuando los presuntos responsables se encuentran en libertad bajo fianza.

**D.** Por las consideraciones expuestas, y con fundamento en los artículos 24, fracción I; 57, y 59 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 149, fracciones III y IV; 153, fracción II, y 155 de su Reglamento Interno, este Organismo Nacional concluyó el recurso 2002/119-4-Q, debido a que durante su tramitación el Organismo estatal integró y determinó el expediente de queja CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II.

**E.** Dado el tiempo empleado por el Organismo estatal en la emisión de su resolución; que dicha resolución no motivó la libertad del agraviado, y toda vez que están involucradas costumbres de pueblos indígenas que son contrarias a nuestro Derecho, el presente asunto trasciende al interés de la entidad federativa, por lo que, en términos de lo dispuesto en los artículos 24, fracción II, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 29, 85 y 156 de su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional acordó, el 28 de noviembre de 2002, la atracción del asunto y radicó de oficio una nueva queja, la cual fue registrada con el número 2002/3022-4.

## **II. EVIDENCIAS**

En este caso las constituyen:

**A.** El expediente de queja 2002/3022-4.

**B.** Las constancias del expediente 2002/119-4-Q que a continuación se enlistan:

**1.** El escrito de inconformidad de Constantina Morán Ramírez, del 3 de abril de 2002, recibido al día siguiente en la Comisión Estatal de los

Derechos Humanos de Guerrero, y en este Organismo Nacional el 18 del mismo mes y año.

**2.** El oficio PGJE/DGDH/1567/2002, del 9 de agosto de 2002, mediante el cual la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero dio respuesta al informe que esta Comisión Nacional le solicitó.

**3.** El expediente CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II, en el cual el Organismo local de Derechos Humanos emitió una resolución el 2 de mayo de 2002.

**4.** La copia de las averiguaciones previas ALT/SC/03/118/2001 y ALT/SC/071/2002, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero.

**5.** El oficio CVG/017591, del 31 de julio de 2002, por medio del cual se solicitó al licenciado Marcelino Miranda Añorve, Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, que se adoptaran las medidas precautorias tendentes a salvaguardar la integridad física y garantías individuales de Silvino Encarnación Gabino. Asimismo, se le pidió que informara a este Organismo Nacional sobre la aceptación e implementación de las medidas cautelares requeridas.

**6.** La copia del oficio PGJG/DGDH/1520, del 6 de agosto de 2002, por medio del cual el Director General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero solicitó al Director General de Averiguaciones Previas de la misma institución que se dictaran las medidas precautorias para la libertad de Silvino Encarnación Gabino. Esta solicitud no fue atendida.

**7.** Las actas circunstanciadas del 11 de octubre de 2002 y del 17 de febrero de 2003, en las que

consta que personal de la Visitaduría Regional de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero en la Costa Chica informó a personal de este Organismo Nacional que Silvino Encarnación Gabino aún continúa detenido en la Montaña.

8. El acta circunstanciada del 11 de marzo de 2003, en la cual consta que, vía telefónica, el licenciado Gerardo Perea, Coordinador Regional de la Comisión de Derechos Humanos en la Costa Chica, estado de Guerrero, informó a esta Comisión Nacional, por una parte, que de la consignación de la averiguación previa ALT/SC/071/2002 se radicó la causa penal 75/2002, librándose y ejecutándose las órdenes de aprehensión en contra de Leobardo Encarnación Gabino y María Bartola Gabino, mismos que gozan de libertad bajo fianza y, por la otra, que el señor Silvino Encarnación Gabino aún se encuentra detenido por la Policía Comunitaria.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 10 de julio de 2001 la señora Constantina Morán Ramírez y su esposo, el señor Silvino Encarnación Gabino, fueron detenidos por la Policía Comunitaria del Municipio de San Luis Acatlán, por órdenes de la Coordinadora de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero. Después de varias horas, ella fue liberada y el señor Silvino Encarnación Gabino fue juzgado conforme a los usos y costumbres jurídicas indígenas, y sentenciado a dos meses 10 días de reeducación.

El 6 de diciembre de 2001 se inició la averiguación previa ALT/SC/118/2001, por los delitos de allanamiento de morada, privación ilegal de la libertad y lo que resulte, la cual fue consignada, dando origen a la causa penal 003/2002,

por la que el 1 de febrero de 2002 se libraron las órdenes de aprehensión en contra de los señores Leandro Calleja Natividad, Celestino Bravo Carvajal, Efrén Cortez Clemente, Valente Laureano Arellano y Alfonso Bello Gómez. El 11 de febrero de ese año se puso a disposición del Juzgado Mixto de Primera Instancia de ese Distrito Judicial a los acusados, a quienes el 12 de febrero se les dictó auto de libertad por falta de elementos para procesar con las reservas de ley.

El 2 de mayo de 2002 la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero emitió, en el expediente CODDEHUM-CRCCH/062/2001-II, un acuerdo de incompetencia, toda vez que consideró que se trata de un asunto entre particulares, por lo que el asunto se concluyó y se envió al archivo.

El 5 de agosto de 2002 se inició la averiguación previa ALT/SC/071/2002, en contra de Leobardo y José Luis, ambos de apellidos Encarnación Gabino, y de la señora María Bartola Gabino, por el delito de privación ilegal de libertad en agravio de Silvino Encarnación Gabino, misma que en septiembre del año pasado fue consignada, y las respectivas órdenes de aprehensión libradas y ejecutadas, aún cuando los probables responsables disfrutaban de libertad bajo fianza.

Toda vez que la resolución emitida por la Comisión estatal no restituyó en su derecho a la libertad al agraviado, el 28 de noviembre de 2002 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos acordó la atracción de este asunto, en virtud, por una parte, de la trascendencia de que cese la privación del derecho a la libertad del agraviado y, por la otra, por tratarse de usos y costumbres indígenas que están en contraposición de los Derechos Humanos consagrados y protegidos por la legislación nacional, iniciándose el expediente de queja 2002/3022-4.

#### IV. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional, de acuerdo con el análisis lógico-jurídico de los hechos y las evidencias que dieron origen al expediente de queja 2002/3022-4, concluye que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero ha sido omisa en la procuración de justicia, lo cual se traduce en que se han violentado los Derechos Humanos respecto de la libertad del señor Silvino Encarnación Gabino, propiciando con este comportamiento, además, que se transgredan los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica del agraviado, al no evitar la continuidad de la privación ilegal de la libertad de la cual él es objeto, por parte de integrantes de la autodenominada Policía Comunitaria, quienes jurídicamente tienen el carácter de particulares, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se exponen:

1. Como ha quedado documentado, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero solicitó a la Procuraduría General de Justicia de ese estado que atendiera a la quejosa en su planteamiento, por lo que se inició la averiguación previa ALT/SC/118/2001, misma que fue consignada, dando inicio a la causa penal 3/2002.

Sin embargo, el 17 de febrero de 2003 personal de la Visitaduría Regional de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero en la Costa Chica informó a personal de este Organismo Nacional que el señor Silvino Encarnación Gabino aún se encontraba detenido en la Montaña por la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, A. C.

Las actuaciones que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero realizó para

atender el asunto que nos ocupa no fueron suficientes, pues se limitó a integrar las averiguaciones previas ALT/SC/03/118/2001 y ALT/SC/071/2002N, las cuales, incluso, ya fueron consignadas; sin embargo, esto no basta, ya que no se ha puesto fin a la privación ilegal de la libertad del señor Silvino Encarnación Gabino. En consecuencia, esa Procuraduría ha contravenido lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 126 del Código Penal para el Estado de Guerrero, toda vez que ha incumplido su obligación de investigar y perseguir el delito de privación ilegal de la libertad.

En consecuencia, el Ministerio Público ha quebrantado su obligación de promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, y de restituir al ofendido en el goce de sus derechos, no obstante que en las averiguaciones previas se comprobó el cuerpo del delito de que se trata y la presunta responsabilidad de Leandro Calleja Natividad, Celestino Bravo Carvajal, Efrén Cortez Clemente, Valente Laureano Arellano, Alfonso Bello Gómez, Leobardo Encarnación Gabino, José Luis Encarnación Gabino y María Bartola Gabino. Lo anterior de conformidad con los artículos 2o., fracción II, y 3o., fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero.

Además, en el caso que nos ocupa se vulnera la garantía individual consagrada en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que en todo proceso de orden penal la víctima tendrá derecho, entre otras cosas, a recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia, y a que se le repare el daño. También tendrá derecho a solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio. Ahora bien, es claro que Silvino Encar-

nación Gabino no goza de los mencionados derechos, pues aún se encuentra detenido por la Policía Comunitaria en la Alta Montaña.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que se debe investigar a fondo el motivo por el cual la autoridad responsable no ha agotado todos los medios legales para cesar la privación ilegal de la libertad de Silvino Encarnación Gabino, y llevar a cabo las acciones necesarias para lograr la liberación de dicha persona.

**2.** No escapa a esta Comisión Nacional el hecho de que la detención del señor Silvino Encarnación Gabino por parte de sus autoridades tradicionales, por la comisión de un hecho que pudiera ser tipificado como delito en la legislación nacional y reprochado por el Estado, y al estar privado de su libertad, sin que hasta la fecha haya sido puesto a disposición de la autoridad de procuración de justicia respectiva, es, además de una violación a sus Derechos Humanos con relación a la legalidad, una violación al derecho al debido proceso legal, toda vez que no ha podido ser presentado a las autoridades e instancias legalmente facultadas para conocer de su conducta y determinar sobre ella.

Además, con lo anterior los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero posiblemente se encuentren transgrediendo lo establecido en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles establece, en su artículo 14,

que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella. Por su parte, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella.

**3.** En otro orden de ideas, es importante mencionar que conforme al artículo 80. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, los mencionados pueblos indígenas tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos. Igualmente, de conformidad con el artículo 90. de dicho Convenio, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, y las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Para esta Comisión Nacional es importante que, en lo que legalmente sea procedente, se respete lo señalado en el Convenio 169 de la OIT; sin embargo, en este caso en particular, es de seña-

larse que la sanción que se aduce, impuesta por los usos y costumbres de la Coordinación Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica, es contraria a los Derechos Humanos protegidos por la Constitución y demás leyes correlativas, toda vez que se ha privado al quejoso del derecho humano relacionado con el debido proceso legal, consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, que determinan que sólo una autoridad reconocida y legalmente facultada para ello puede afectar a un particular en su persona o en sus derechos, previo procedimiento establecido en la ley.

En el caso que nos ocupa, la autoridad tradicional que impuso la sanción al agraviado no es una autoridad legalmente establecida, por lo que es responsabilidad de la autoridad estatal poner fin a esta situación y restituir en sus derechos al agraviado. Sin embargo, la autoridad estatal deberá, al ejercer las acciones penales que sean procedentes en contra de los probables responsables de los hechos origen de la presente Recomendación, atender en toda su magnitud el contenido de la Constitución General de la República y del Convenio 169 de la OIT.

**4.** Esta Comisión Nacional, para el cumplimiento de su objetivo esencial de protección y observancia de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico nacional, está necesariamente ligada a la salvaguarda de la legalidad; es por ello que deplora todo acto encaminado a vulnerar el Estado de Derecho, al suplirse las funciones del Estado en la impartición de justicia. Este Organismo Nacional está consciente de las carencias y limitaciones que en la actualidad existen para una adecuada procuración e impartición de justicia; no obstante, esto no es óbice para que se acepte, bajo ninguna circunstancia, la ilegalidad de los actos de los ciudadanos, más aún cuando existen los cauces jurídica y normativa-

mente adecuados para la resolución de los conflictos.

**5.** Por otra parte, el 31 de julio de 2002 esta Comisión Nacional solicitó al Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero que se adoptaran las medidas precautorias tendentes a salvaguardar la integridad física y garantías individuales de Silvino Encarnación Gabino. Sin embargo, no se informó a este Organismo Nacional si la mencionada solicitud fue atendida, lo cual muestra la poca disposición por parte de la autoridad responsable para atender el asunto y restituir en sus derechos a la víctima.

En este sentido, y tomando en consideración que las violaciones a los Derechos Humanos del indígena Silvino Encarnación Gabino se han comprobado en los términos expuestos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular respetuosamente a usted, señor Gobernador del estado de Guerrero, la siguiente:

## V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se realicen las acciones jurídicas y administrativas necesarias para que cese de inmediato la violación del derecho a la libertad del indígena Silvino Encarnación Gabino y, con base en las consideraciones expuestas en el presente documento, se investigue a fondo la dilación de la autoridad responsable para lograr el cese de la mencionada violación y, de ser procedente, se inicien los procedimientos administrativos y, en su caso, penales, en contra de los probables responsables de la mencionada omisión.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo mandado por el artículo 102, apartado B, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración en relación con las conductas asumidas por los servidores públicos, respecto a las facultades y obligaciones que expresamente le confiere la normatividad establecida.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con apoyo en el mismo fundamento jurídico, le pido que las pruebas correspon-

dientes al cumplimiento de la Recomendación que se le dirige se envíen a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará a lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad para hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica





*Centro de  
Documentación  
y Biblioteca*

---



# NUEVAS ADQUISICIONES DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOTECA

*Lic. María Eugenia Carranza Hurtado,*  
Subdirectora del Centro de Documentación y Biblioteca  
de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

## LIBROS

CARBONELL, Miguel, coord., *Derechos fundamentales y Estado: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 894 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 96)  
341.481/C252d

—————, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2a. ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 269 pp. (Serie: Estudios jurídicos, 23)  
320.1/C252e

CONCHA CANTÚ, Hugo A., coord., *Sistema representativo y democracia semidirecta: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 936 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 100)  
321.8/C648s

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, *Diez temas de Derechos Humanos*. [Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, s. a.], 167 pp.  
323.4/C672d

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, coord., *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI. Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 235 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 104)  
342.06/F386p

HONG KONG. THE OMBUDSMAN, *The Thirteenth Annual Report of the Ombudsman: June 2001*. [Kowloon, Hong Kong, Office of The Ombudsman, s. a.], pp. varia.  
350.915125/H73a/2001

ITALIA. DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE AUTONOME VALLÉE D'AOSTE, *Le Médiateur en Vallée d'Aoste=Il Difensore Civico in Valle d'Aosta*. Aosta, Italia, Difensore Civico della Regione Autonome Vallée d'Aoste, [2002], 44 pp.  
323.494511/I86d

MALASIA. HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MALAYSIA, *Annual Report 2000*. [Malasia], Human Rights Commission of Malaysia, [2001], 63 pp. IIs.  
350.91595/M198a/2000

MAURICIO. OFFICE OF THE OMBUDSMAN, *Twenty-Five Annual Report of the Ombudsman: January-December 1998*. [Mauricio], Office of the Ombudsman, [1999], 84 pp.  
350.916982/M416t/1998

MÉNDEZ SILVA, Ricardo, coord., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 699 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 98)  
341.481/M516d

MÉXICO. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, 756 pp.  
350.9172/M582i/2002

MÉXICO. TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Análisis comparado de los Tribunales Electorales y de los sistemas de medios de impugnación de las entidades federativas*. [México], Tribunal Electoral del Distrito Federal, [2002], 173 pp.  
324.6/M582a

———, *Memoria 1999*. México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, 210 pp.  
324.6/M582m/1999

———, *Memoria 2000*. México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, 97 pp.  
324.6/M582m/2000

———, *Memoria: Congreso Nacional de Tribunales Electorales*. México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, 2 vols.  
324.6/M582m

MORA DONATTO, Cecilia, coord., *Relaciones entre Gobierno y Congreso: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 736 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 101)

342.044/M834r

MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia, coord., *Temas selectos de salud y derecho*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 222 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 94)

344.04/M968t

———, *Violencia social*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 146 pp. (Serie: Estudios jurídicos, 31)

303.62/M968v

PERÚ. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Violencia familiar en el Callao: análisis de la actuación estatal*. [Lima], Defensoría del Pueblo, [2002], 238 pp. (Serie: Informes defensoriales, 61)

362.88/P432v

SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo mestizo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 317 pp. (Serie: Estudios jurídicos, 29)

342/S142c

SERNA DE LA GARZA, José María, coord., *Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 695 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 103)

342.042/S632f

VALENCIA CARMONA, Salvador, coord., *Educación, Ciencia y Cultura: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 383 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 97)

378.001/V19e

VEGA GÓMEZ, Juan y Édgar Corzo Sosa, coords., *Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 794 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 99)

342.085/V41i

———, *Tribunales y Justicia Constitucional: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 575 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 108)

342.02/V41t

## REVISTAS

ARROYO JUÁREZ, Mario, “Características y situación del homicidio en la zona metropolitana de la ciudad de México 1993-1997”, *Papeles de Población*. México, Centro de Investigación de Estudios Avanzados de la Población, (30), octubre-diciembre, 2001, pp. 233-245.

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence y Luigi Condorelli, “Nueva interpretación del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra: protección de los intereses colectivos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 43-59.

BRITO, Alejandro, “XIV Conferencia Internacional de Sida: Estampas de la Pandemia”, *Letra S. Salud, Sexualidad y Sida*. México, Demos, (73), agosto, 2002, pp. 6-7.

BURGER, James A., “El derecho internacional humanitario y la crisis de Kosovo: lecciones aprendidas y por aprender”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 71-84.

CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, “La codificación y el federalismo judicial”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (14), 2002, pp. 9-36.

CANTÓN, Octavio, “Apuntes sobre el derecho a la asistencia sanitaria”, *Gaceta*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (6), junio, 2002, pp. 77-91.

CISNEROS, José Luis, “Aproximaciones para una teoría de la violencia urbana”, *Papeles de Población*. México, Centro de Investigación de Estudios Avanzados de la Población, (30), octubre-diciembre, 2001, pp. 205-232.

“La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes violenta los derechos de sus ciudadanos”, *Información Real*. México, Comisión Nacional e Internacional de Organizaciones y Confederaciones de Derechos Humanos, (41-42), junio-julio, 2002, pp. 8-10.

“Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias”, *Migrantes*. Tijuana, Centro de Pastoral Migratoria Scalabrini, (2), abril-junio, 2002, pp. 14-16.

“Convenio de colaboración en materia de capacitación, formación, divulgación y atención de quejas, que suscriben la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo y la CNDH”, *Gaceta*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (144), julio, 2002, pp. 11-13.

CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA, “Personas desplazadas dentro de su país. Cometido y papel del Comité Internacional de la Cruz Roja”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 145-153.

“Declaración de la Primera Reunión Global de Instituciones Independientes de Derechos para Niños”, *Gaceta*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (6), junio, 2002, pp. 92-94.

DOMÍNGUEZ MÁRQUEZ, Octaviano, “¿Es un derecho del médico equivocarse en su práctica clínica?”, *Revista CONAMED*. México, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 11(22), enero-marzo, 2002, pp. 24-28.

ELLIS, Jaye, “Developments in Canadian Environmental Law: Self-Regulatory Initiatives Under the New Canadian Environmental Protection Act”, *Ars Iuris*. México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, (27), 2002, pp. 223-235.

“Family Planning Logistics: Strengthening the Supply Chain”, *Population Reports (Series J. Family Planning Programs)*. Baltimore, Population Information Program, The Johns Hopkins University, (51), invierno, 2002, pp. 1-21.

FERRER MUÑOZ, Manuel, “Un cuarto de siglo de constitucionalismo en Yucatán (1825-1850)”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (14), 2002, pp. 101-127.

“Firma del convenio de colaboración en materia de Derechos Humanos de los pueblos indígenas entre la CNDH y el Gobierno del Estado de Michoacán”, *Gaceta*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (144), julio, 2002, pp. 17-19.

“Frontera sur: vertiente del mañana”, *Migrantes*. Tijuana, Centro de Pastoral Migratoria Scalabrini, (2), abril-junio, 2002, pp. 21-23.

GARCÍA ALONSO, Elena, “La deportación de migrantes indocumentados en la frontera norte de México”, *Papeles de Población*. México, Centro de Investigación de Estudios Avanzados de la Población, (30), octubre-diciembre, 2001, pp. 65-92.

JEANNET, Stéphane, “Reconocimiento de la regla tradicional de la confidencialidad del CICR: una decisión importante del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 125-143.

———, “Testimonio de los delegados del CICR ante la Corte Penal Internacional”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 287-293.

KLENNER, Dietmar, “Formación en derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 213-220.

LANORD, Christophe, “El Estatuto Jurídico de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 305-325.

LINDSEY, Charlotte, “Las mujeres y la guerra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 159-175.

LUGO GALICIA, Miguel Ángel, “Claroscuros del gobierno de México en materia de Derechos Humanos”, *Ars Iuris*. México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, (27), 2002, pp. 65-88.

LUGO GARFIAS, María Elena, “Pena de muerte. Derecho a la vida o a ser privado de ella conforme a lo previsto en las leyes”, *Gaceta*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (144), julio, 2002, pp. 23-32.

MENDOZA, Cristóbal, “Sociodemografía de la región fronteriza México-Estados Unidos: tendencias recientes”, *Papeles de Población*. México, Centro de Investigación de Estudios Avanzados de la Población, (30), octubre-diciembre, 2001, pp. 31-63.

MÉXICO. SECRETARÍA DE SALUD, “Las cifras del sida en México”, *Letra S. Salud, Sexualidad y Sida*. México, Demos, (73), agosto, 2002, p. 10.

MOMTAZ, Djamchid, “La intervención humanitaria de la OTAN en Kosovo y la prohibición de recurrir a la fuerza”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 61-70.

MURPHY, Ray, “La formación en derecho internacional humanitario para las operaciones multinacionales de apoyo a la paz: lecciones aprendidas de la experiencia”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 273-284.

NATHANSON, Vivienne, “El papel de la profesión médica en la prevención y la limitación del sufrimiento en caso de conflicto”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 193-204.

OSUNA GUZMÁN, Procopio, “El poder de veto en la Constitución de 1917”, *Ars Iuris*. México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, (27), 2002, pp. 95-116.

PERAZA PARGA, Luis, “Irlanda y Grecia, dos casos particulares de restricción al principio de libre circulación de personas”, *Ars Iuris*. México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, (27), 2002, pp. 117-123.

PLATAS PACHECO, Marycarmen, “Dimensión societaria del ser racional del hombre”, *Ars Iuris*. México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, (27), 2002, pp. 125-146.



PREUX, Jean de, “Convenios y Estados neutrales”, *Revista Internacional de la Cruz Roja (Separata)*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1985-1989, pp. 69-80.

—————, “Estatuto de Combatiente y de Prisionero de Guerra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja (Separata)*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1985-1989, pp. 61-68.

—————, “Identificación”, *Revista Internacional de la Cruz Roja (Separata)*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1985-1989, pp. 31-39.

—————, “Protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades”, *Revista Internacional de la Cruz Roja (Separata)*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1985-1989, pp. 11-18.

—————, “Protección especial de las mujeres y de los niños”, *Revista Internacional de la Cruz Roja (Separata)*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1985-1989, pp. 19-29.

—————, “Respeto debido a la persona humana en los Convenios de Ginebra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja (Separata)*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1985-1989, pp. 81-91.

RANGEL ORTIZ, Horacio, “La propiedad intelectual en el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio”, *Ars Iuris*. México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, (27), 2002, pp. 147-180.

RIELLA, Alberto, “Violencia y control social: el debilitamiento del orden social de la modernidad”, *Papeles de Población*. México, Centro de Investigación de Estudios Avanzados de la Población, (30), octubre-diciembre, 2001, pp. 183-204.

ROBLES SOTOMAYOR, Ma. Elodia, “¿Vida o muerte? dilema actual”, *Revista CONAMED*. México, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 11(22), enero-marzo, 2002, pp. 21-23.

ROGERS, A. P. V., “Una guerra sin víctimas”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 85-99.

SENARCLENS, Pierre de, “Las cuestiones humanitarias y la globalización”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 105-115.

SHREYER, Thierry, “La acción de la Agencia Central de Búsquedas del CICR en los Balcanes durante la crisis de los refugiados kosovares”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 29-41.

SMITH, Claudia, “Los migrantes muertos: el tema ausente”, *Migrantes*. Tijuana, Centro de Pastoral Migratoria Scalabrini, (2), abril-junio, 2002, pp. 10-13.

TAWIL, Sobhi, “Derecho internacional humanitario y educación básica”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 177-191.

TÉLLEZ G., Mario A., “Un proyecto de reforma de la administración de justicia en el Estado de México: las discusiones previas a la codificación (1825-1830)”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (14), 2002, pp. 219-264.

TORRE, Carlos de la, “La fundamentación de los Derechos Humanos”, *Ars Iuris*. México, Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, (27), 2002, pp. 13-63.

URBINA, Julio Jorge, “La protección de las personas civiles en poder del enemigo y el establecimiento de una jurisdicción penal internacional”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 225-245.

VIGNY, Jean Daniel y Cecilia Thompson, “¿Cuál es el porvenir de las normas fundamentales de humanidad?”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (153-156), marzo-diciembre, 2000, pp. 247-263.

VILLAROMAN, Noel G., “Justiciability of Human Rights: How Do the Courts Enforce Human Rights?”, *Human Rights Agenda*. Filipinas, University Law Center, Institute of Human Rights, 7(2), febrero, 2002, pp. 7-9.

## **DIARIO OFICIAL Y LEGISLACIÓN**

MÉXICO. LEYES, DECRETOS, *Código Electoral del Distrito Federal*. México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 1999, 148 pp.  
324.4972/M582c

## **DISCOS COMPACTOS**

ESPAÑA. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, *Informes 1990-2000*. [s. l.], Defensor del Pueblo Andaluz, [2000] . (Un CD-ROM)  
CD/DOA/ESP/1

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Una década en favor de la infancia: México 1990-2000*. México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2002. (Un CD-ROM)  
CD/UNICEF/1

MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Política migratoria*. [México], Instituto Nacional de Migración, [s. a.]. (Un CD-ROM)  
CD/SG/3

MÉXICO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Compila Campeche: legislación del estado*. México, Poder Judicial de la Federación, Poder Legislativo, LVI Legislatura del Estado de Campeche, [1998]. (Un CD-ROM + un manual de 18 pp.)  
CD/SCJN/48

———, *Compila Oaxaca: legislación del estado*. México, Poder Judicial de la Federación, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, [1998]. (Un CD-ROM + un manual de 18 pp.)  
CD/SCJN/49

———, *Compila Quintana Roo: legislación del estado*. México, Poder Judicial de la Federación, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, [1999]. (Un CD-ROM + un manual de 18 pp.)  
CD/SCJN/50

———, *Compila tratados II*. [México], Poder Judicial de la Federación, 2002. (Un CD-ROM)  
CD/SCJN/47

———, *Compila VI: Legislación federal y del Distrito Federal*. [México], Poder Judicial de la Federación, 2002. (Un CD-ROM)  
CD/SCJN/45

———, *IUS 2002. Jurisprudencia y Tesis Aisladas: junio 1917-abril 2002 e informe de labores 2001*. [México], Poder Judicial de la Federación, 2002. (Dos CD-ROM)  
CD/SCJN/41

———, *Legislación fiscal y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. [México], Poder Judicial de la Federación, 2002. (Un CD-ROM)  
CD/SCJN/46

———, *Legislación laboral y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. México, Poder Judicial de la Federación, 2002. (Un CD-ROM)  
CD/SCJN/44

———, *Precedentes relevantes: novena época*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002. (Un CD-ROM)  
CD/SCJN/42

———, *Respuesta al informe del Relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados (mayo 2002) = Response to the Report of the UN's Rapporteur for the Independence of Judges and Lawyers (may 2002)*. [México], Poder Judicial de la Federación, 2000. (Un CD-ROM)  
CD/SCJN/43

TABASCO. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TABASCO, *Legislación estatal*. [Tabasco], Poder Judicial del Estado de Tabasco, Centro de Información y Documentación Jurídica, [2002]. (Un CD-ROM)  
CD/PJET/1

### OTROS MATERIALES\*

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO, *El primer mandato 1995-1999*. [Estrasburgo, El Defensor del Pueblo Europeo, s. a.], 12 pp. IIs.  
AV/2371

MÉXICO. TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *El Tribunal Electoral del Distrito Federal: guía para niñas y niños*. [México], Tribunal Electoral del Distrito Federal, [s. a.], 18 pp. IIs.  
AV/2383

OLVERA TREVIÑO, Consuelo, *Elementos del debate actual de la educación para la tolerancia y la interculturalidad*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000, 32 pp.  
AV/2381/CNDH

SUECIA. THE SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMEN, *Report for the Period 1 July 1999 to 30 June 2000: Summary in English*. Suecia, The Swedish Parliamentary Ombudsmen, 2000, pp. 632-647.  
AV/2372

Para su consulta se encuentran disponibles en el Centro de Documentación  
y Biblioteca de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.  
Av. Río Magdalena núm. 108, Col. Tizapán,  
Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01090,  
México, D. F. Tels. 56 16 86 92 al 98,  
exts. 5117, 5118 y 5121.

---

\* Fotocopias, engargolados, folletos, trípticos, calendarios, hojas sueltas, etcétera.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M É X I C O

**Presidente**

José Luis Soberanes Fernández

**Consejo Consultivo**

Griselda Álvarez Ponce de León

Paulette Dieterlen Struck

Héctor Fix-Zamudio

Sergio García Ramírez

Juliana González Valenzuela

Patricia Kurczyn Villalobos

Loretta Ortiz Ahlf

Ricardo Pozas Horcasitas

Federico Reyes Heróles

Luis Villoro Toranzo

**Primer Visitador General**

Víctor M. Martínez Bullé-Goyri

**Segundo Visitador General**

Raúl Plascencia Villanueva

**Tercer Visitador General**

José Antonio Bernal Guerrero

**Cuarto Visitador General**

Rodolfo Lara Ponte

**Secretario Ejecutivo**

Salvador Campos Icardo

**Secretaría Técnica del Consejo Consultivo**

Susana Thalía Pedroza de la Llave