













# **CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE UN DIPLOMADO EN DERECHOS HUMANOS ENTRE LA CNDH, LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO DE PUEBLA Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA \***

Con independencia del ámbito estatal o federal, quienes servimos en Organismos públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos estamos convencidos de que la institución del *Ombudsman* es inseparable de las actividades de estudio, difusión y promoción dirigidas hacia la población.

Fortalecer el respeto a los Derechos Humanos en todo el país es impensable sin incidir en la educación de la manera más amplia posible. Por ello, la difusión y promoción de los Derechos Humanos tiene dimensiones de reto que estimulan la imaginación y multiplican los instrumentos para enfrentarlo. Sin un trabajo continuo y la más amplia participación de la sociedad, educar en Derechos Humanos se reduce al plano de las buenas intenciones, pero nada más.

La experiencia de los Organismos públicos de Derechos Humanos ha probado que son muchos los mexicanos que, lamentablemente, carecen de información sobre sus derechos y desconocen las instancias y los mecanismos para exigir su respeto y, de ser el caso, su restitución. Más grave es que muchos

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el acto de firma del convenio de colaboración para la organización de un diplomado en Derechos Humanos entre la CNDH, la Escuela Libre de Derecho de Puebla y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, celebrado el 2 de junio de 2003, al que asistieron el licenciado Enrique Ramírez Calva, miembro del Consejo de Directores de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, en representación del licenciado Juan Tejada Mercado, Director General de la Escuela Libre de Derecho de Puebla; el licenciado Jorge Ramón Morales Díaz, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla; el licenciado Héctor Jiménez y Meneses, Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública del estado, en representación del licenciado Melquiades Morales Flores, Gobernador del estado de Puebla; la doctora María Patricia Kurczyn Villalobos, miembro del Consejo Consultivo de la CNDH; la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, Secretaria Técnica del Consejo Consultivo de la CNDH, y el licenciado Gilberto R. Navarro Jiménez, Secretario Académico de la Escuela Libre de Derecho de Puebla.

















# INAUGURACIÓN DE LA JORNADA INTERNACIONAL “LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA GUERRA”\*

El ominoso fantasma de las guerras está muy presente en el mundo actual; tanto, que —en los últimos 20 siglos— el mundo no ha conocido ni un solo día de no-guerra.

Como expresión extrema de la violencia, la guerra exhibe la fragilidad y vulnerabilidad de todos los seres humanos y —en quienes la promueven— su fácil renuncia a la razón y a los argumentos cuando deciden usar las armas. Las guerras modernas también nos enseñan que se puede ser víctima directa no sólo de las balas, sino también de la desinformación que generan las partes para manipular a la opinión pública, y que mata, en primer lugar —como todos sabemos— a la verdad.

Nuestro país no vive las consecuencias directas de un conflicto armado, pero no creo que debamos sustraernos a reflexionar sobre los horrores de la guerra y sus atrocidades. De una manera u otra, cuando estalla una guerra todos somos víctimas y también pagamos costos.

La experiencia histórica demuestra que la guerra puede durar años, incluso décadas, sin un final o una solución posibles; mientras tanto, combatientes y civiles deben enfrentar a un alto costo los efectos de las hostilidades: heridos y enfermos; prisioneros de guerra y detenidos civiles; escasez de medicamentos, agua y alimentos; saqueos y atentados a los bienes culturales, y falta de suministro de energía eléctrica y gas, todo esto en un ambiente de terror y amenaza constantes.

Durante la Primera Guerra Mundial sólo 5% de todas las víctimas fueron civiles; durante la década de los noventas las víctimas civiles se incrementaron en 90%. Estudios recientes confirmaron que 3.2 millones de muertes ocurrieron durante los conflictos armados suscitados en el periodo que comprende de 1990 a 1995.

En este devastador escenario de cada vez menos bajas entre fuerzas combatientes y cada vez más víctimas civiles, cientos de miles de mujeres en todo el mundo han sufrido las consecuencias de la

---

\* Palabras de bienvenida del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el acto inaugural de la Jornada Internacional “La Participación de las Mujeres en la Guerra”, celebrado el 26 de junio de 2003, pronunciadas ante el señor Claude Alain Zappella, la maestra Julieta Fierro Gossman, representantes del Poder Legislativo, tanto Senadoras como Diputadas.

guerra, en situaciones de especial gravedad, pues tienen que enfrentar —entre otros problemas— la viudez, el desamparo y la búsqueda de refugio para los hijos, además de ser detenidas y separadas de sus familias; sólo las mujeres pueden ser víctimas de siniestras tácticas de guerra que no excluyen la violación, la concepción forzada, el aborto forzado, la esclavitud y el contagio intencional de enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (sida).

La lista de abusos que padecen las mujeres en situaciones de conflicto armado se suman a la discriminación, exclusión y segregación de que son objeto en tiempos de paz. Sobreponiéndose con entereza y valentía a la pérdida y a la destrucción que afecta sus vidas, también es cierto que participan activamente en la guerra como personal de socorro y ayuda humanitaria; como corresponsales de guerra, e, incluso, como combatientes en idéntica condición que los hombres.

Entre 1990 y 2002 hay registros de la presencia de niñas soldados en las fuerzas combatientes y grupos que luchaban en por lo menos 54 países, y combatiendo en conflictos en 36 de esos países. También encontramos que en muchas ocasiones son manipuladas para tomar las armas o para asumir roles violentos, como el de la aceptación del suicidio en actos de terrorismo.

Estos dramáticos acontecimientos mundiales siempre merecen un análisis serio que ubique causas y plantee alternativas; de ahí la intención de llevar a cabo esta jornada.

Agradecemos a la Universidad La Salle, y en especial al Colegio Médico Lasallista, por albergar en su seno este evento; sabemos que el respeto a los Derechos Humanos está en la clara vocación humanista de esta universidad.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es muy estimulante colaborar con el Comité Internacional de la Cruz Roja, organismo humanitario, independiente e imparcial que desde el siglo XIX se esfuerza por aliviar el sufrimiento de las mujeres y los hombres menoscabados en su integridad física y moral, con objeto de protegerlos contra los efectos directos de las hostilidades, los peligros de los combates y el comportamiento indebido de los actores generadores de la violencia.

Mención especial tiene también la presencia de legisladoras con una amplia y reconocida trayectoria en la defensa de la equidad de género y el respeto a los derechos de la mujer; asimismo, la presencia de mujeres investigadoras y académicas de nuestro país y del extranjero; funcionarias de gobierno y representantes de Organizaciones No Gubernamentales y de los medios de comunicación.

Esta jornada internacional, sin precedentes en nuestro país, permitirá generar reflexiones que —ojalá— ayuden a sensibilizar a las autoridades y a la sociedad en su conjunto sobre la difícil condición de la mujer durante los conflictos armados, y aportar, asimismo, propuestas para la conformación de mecanismos jurídicos, sociales y culturales que permitan el respeto a los Derechos Humanos en tiempos de paz, y el cumplimiento cabal del derecho internacional humanitario en situaciones de guerra.

Sean bienvenidos todos ustedes, a quienes deseo mis mejores augurios en el desarrollo de esta jornada.



*De las sesiones del Consejo*

---



# ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE 2003

—El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 170, celebrada el 14 de enero de 2003, acordó lo siguiente:

**1/03.** Aprobar el Programa Anual de Trabajo 2003.

**2/03.** Que se realice una sesión extraordinaria el martes 21 de enero de 2003, para que el Consejo Consultivo pueda emitir su opinión sobre el Proyecto del Informe Anual de Actividades 2002, que será presentado a los Poderes de la Unión en el mes de febrero de 2003.

—El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 172, celebrada el 11 de febrero de 2003, acordó lo siguiente:

**3/03.** Crear, dentro de la Primera Visitaduría General, el Programa de Atención a Migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (se prevé que sea una Dirección General), que comprenderá la instalación de oficinas en distintos puntos de las fronteras norte y sur, con objeto de tener mayor capacidad para atender las quejas por violaciones a los Derechos Humanos que se cometan en contra de los migrantes, así como atender las quejas competencia de este Organismo Nacional. Asimismo, que el Programa de Atención a Migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos empiece a funcionar a partir del 1 de marzo de 2003, con la finalidad de atender de manera inmediata las violaciones a los Derechos Humanos que se cometan en contra de ese grupo vulnerable.

—El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 174, celebrada el 8 de abril de 2003, acordó lo siguiente:

**4/03.** Aprobar el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**5/03.** Dar su visto bueno a la normatividad específica de los Recursos 2003 de esta Comisión Nacional.

—El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 175, celebrada el 13 de mayo de 2003, acordó lo siguiente:

**6/03.** En cumplimiento a los artículos 20, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 18 del Reglamento de dicha Ley para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a las personas que entreguen información y datos personales a la misma se les comunicará, ya sea en los comunicados de admisión de instancia, en los oficios derivados de expedientes de orientación o remisión, en el comunicado de recepción de recurso y en el formulario de atención al público, lo siguiente: “La información que usted nos proporcione podrá ser suministrada a un tercero que lo solicite, después de un lapso de 12 años contados a partir de la fecha en que se resuelva el asunto respectivo. En el caso de que se acrediten violaciones graves a los Derechos Humanos se podrá tener acceso al expediente desde el momento en que el mismo sea concluido, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 10 del Reglamento de dicha Ley para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Los datos personales que esta Comisión reciba de usted serán manejados con fines exclusivamente de identificación y se les dará un tratamiento confidencial”.

**7/03.** Aprobó la Recomendación General, sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.

*Acuerdos*

---



# **ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS POR EL QUE SE ESTABLECE LA TARIFA PARA LA OBTENCIÓN DE COPIAS EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SU REGLAMENTO PARA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, con fundamento en lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 27 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 6 y 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 3 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y teniendo como:

## **ANTECEDENTES**

La publicación, con fecha 11 de junio de 2002, en el *Diario Oficial* de la Federación, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la cual se considera a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como sujeto obligado, en su carácter de órgano constitucional autónomo.

La aprobación, por parte del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 174, celebrada el día 8 de abril de 2003, del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Lo establecido en el artículo 5 de la Ley Federal de Derechos, respecto a las tarifas que por la expedición de copias certificadas se cubrirán a las Secretarías de Estado y a la Procuraduría General de la República.

A fin de dar cumplimiento al artículo 3 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha tenido a bien emitir el siguiente:

#### ACUERDO

PRIMERO. Los solicitantes de copias simples o certificadas de documentación que obre en poder de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberán cubrir a la misma, mediante depósito bancario, las mismas cantidades que al efecto se autoricen en la Ley Federal de Derechos y demás disposiciones legales, para las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.

SEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día 12 de junio de 2003.

TERCERO. Publíquese el presente Acuerdo en la *Gaceta* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de junio de dos mil tres.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

José Luis Soberanes Fernández



*Artículos*

---



# PANORAMA JURÍDICO EN MATERIA DE VÍCTIMAS DEL DELITO EN MÉXICO

*Jorge Antonio Lagunas Santiago,  
Director de Atención a Víctimas del Delito*

SUMARIO: Introducción. I. La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. II. Las víctimas y ofendidos del delito en el sistema jurídico mexicano III. Sistema de auxilio para atención a las víctimas. IV. Conclusiones. Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana es ahora más demandante y participativa; gracias a ello, en la época contemporánea el país ha progresado en diversos temas de interés nacional. Uno de ellos es el relativo a los Derechos Humanos. Quién no recuerda cómo los grupos sociales se han organizado para enfrentar desgracias naturales, demandar derechos sociales o luchar en contra de arbitrariedades y abusos de autoridad; sin embargo, estas causas no siempre tuvieron la aceptación y el respaldo de las instituciones públicas.

El reclamo de seguridad pública, como un derecho humano fundamental para la tranquilidad social y el desarrollo colectivo, es uno de esos temas de interés nacional que mayor fuerza ha cobrado en los últimos años.

El incremento en el número de delitos comunes y de delincuencia organizada, así como la insuficiente atención y apoyo que reciben las víctimas y ofendidos del delito (en adelante víctimas), ha exasperado la conciencia nacional y devalúa, ante la sociedad en general, los sistemas de justicia y de Derechos Humanos.

Es cierto que en los últimos años se han abierto frentes de batalla en contra de la inseguridad pública y la impunidad, así como en favor de las víctimas, lo que ha permitido alcanzar avances significativos;

pero debemos reconocer que éstos son insuficientes para acallar a una sociedad agobiada por los crímenes que reiteradamente trastocan su quehacer diario.

Desde luego, no podemos soslayar que tanto la inseguridad pública como la impunidad tienen profundas raíces en factores políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales, lo que hace su combate lento y complejo, y que la satisfacción de los derechos de las víctimas, básicamente en su aspecto asistencial, requiere de la inyección de importantes recursos económicos y, como sabemos, en el caso de México, éstos no son muy abundantes.

Quizá uno de los aspectos más sensibles de la seguridad pública, por los efectos que los delitos producen en las víctimas directas y sus familias, sea el apoyo que se les debe brindar; ello complementariamente a la investigación de los hechos antisociales, su esclarecimiento y el castigo a los responsables, así como a la función preventiva que cotidianamente deben realizar las fuerzas del orden.

Esta circunstancia y un movimiento internacional en favor de las víctimas permitieron la incorporación del tema en el debate nacional y alcanzar resultados alentadores en la última década. En 1993 se logró incorporar los derechos de este grupo de personas en la Constitución federal, y en el año 2000 se consiguió la ampliación y sistematización de los mismos; sin embargo, éstos no han alcanzado un desarrollo uniforme en el país, pues mientras algunas entidades federativas se han preocupado por darles vigencia y efectividad, otras se han involucrado en el tema sólo de manera circunstancial. Y en el ámbito federal, no obstante que se ha conseguido mejorar el marco formal, aún falta concretar acciones destinadas a la atención material de las víctimas.

Esta realidad que el Programa de Atención a Víctimas del Delito (en adelante Províctima) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) ha podido conocer en los tres años que lleva operando, es la que motivó la elaboración del presente ensayo, el cual pretende mostrar, aunque sea someramente, la situación que prevalece actualmente en el país en materia de atención a víctimas, al precisar los avances legislativos conseguidos en los ámbitos local y federal, enunciar los espacios institucionales creados para brindarles auxilio y señalar algunos lastres que aún subsisten e impiden la plena vigencia de los derechos que, en beneficio de estas personas, establece el sistema jurídico mexicano.

## **I. LA DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER**

### **A. Antecedentes**

En el plano internacional se ha ido consolidando un movimiento reivindicativo en favor de las víctimas; podríamos decir que éste inició en 1973, cuando se realizó el Primer Simposium Internacional de Victimología en la ciudad de Jerusalén,<sup>1</sup> Israel.

---

<sup>1</sup> Luis Rodríguez Manzanera, "Orígenes de la victimología", en *La víctima y su relación con los tribunales federales. Informe de la Comisión del Ministerio Público*, pp. 67-81.

Posteriormente, en 1980, en la ciudad de Caracas, Venezuela, se efectuó el VI Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; en este foro se abordó el tema de las víctimas y se asumió el compromiso de seguir trabajando en él, lo cual ocurrió dos años después, a través de la Sociedad Mundial de Victimología, que organizó el cuarto simposium internacional en la materia, mismo que se desarrolló en la ciudad de Tokio, Japón, en 1982. Del mencionado Simposium emanó un acuerdo en el sentido de que debía integrarse un comité cuya misión sería elaborar el proyecto de código relativo a las conductas que deben asumirse respecto a los agraviados por los hechos criminales.

Tres años más tarde, en el VII Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevado a cabo en la ciudad de Milán, Italia, se discutió la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder,<sup>2</sup> misma que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985.

Este documento declarativo enuncia aspectos sustanciales que se han convertido en hilo conductor del trabajo emprendido en diversos países del mundo en materia de víctimas del delito, los cuales son:

#### 1. Acceso a la justicia

- Recibir un trato digno.
- Tener acceso a procedimientos judiciales expeditos que hagan posible la reparación del daño.
- Ser informado del desarrollo y de la conclusión de su asunto.

#### 2. Resarcimiento del daño

- Reparar el daño, el cual comprende la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridas, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos.
- La reparación del daño al medio ambiente implica la rehabilitación de éste, la reconstrucción de infraestructura, la reposición de las instalaciones comunitarias y, en su caso, el reembolso de los gastos de reubicación cuando haya disgregación de una comunidad.
- El Estado debe reparar el daño causado por servidores públicos en el ejercicio de su función.

---

<sup>2</sup> “Esta Declaración significa un paso de gigante en favor de las víctimas, a pesar de sus limitaciones e incluso de su orientación general menos acorde de lo deseable con la doctrina actual. Es de lamentar el tono dominante de esta Declaración, casi exclusivamente asistencial respecto a la víctima. Sólo en cierto sentido le reconoce su papel de sujeto activo”. Cfr. Antonio Beristáin Ipiña, *Nueva criminología desde el derecho penal y la victimología*, p. 224.

### 3. Indemnización

- El Estado deberá indemnizar a las víctimas cuando no resulte suficiente la indemnización proveniente del delincuente o de terceros obligados, en el caso de que hayan sufrido lesiones corporales graves, la muerte o menoscabo de su salud mental.
- Fomentar la creación de fondos nacionales que sirvan para indemnizar a las víctimas del delito.

### 4. Asistencia a las víctimas

- Brindarles asistencia médica, psicológica y social por los medios posibles.
- Capacitar al personal de policía, justicia y salud, así como al de servicios sociales y a todos aquellos servidores públicos que deban prestar auxilio a las víctimas para hacerlos más sensibles al tema.

## **B. Adopción y cumplimiento**

Complementariamente a la aprobación del mencionado instrumento internacional, la Asamblea General emitió la Resolución 40/34, a través de la cual, entre otras cosas, “*Insta* a los Estados miembros a que tomen las medidas necesarias para poner en vigor las disposiciones contenidas en la Declaración...” y “a que informen periódicamente a la Asamblea General sobre la aplicación de la declaración, así como sobre las medidas que adopten a ese efecto”.

Asimismo, en fecha relativamente reciente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2000/15 (43a. Sesión Plenaria, 27 de julio) a la que intituló Aplicación de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; en ella se establece que “es necesario prestar asistencia adecuada a las iniciativas de apoyo a las víctimas”; igualmente, renueva el exhorto al Secretario General, a los Estados miembros y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para que sigan adoptando, en un marco de estrecha colaboración, las medidas necesarias para darle vigencia plena a la declaración.

En la misma sesión plenaria se aprobó la resolución 2000/11; ésta señala en el preámbulo que:

*Hace suya* la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los Retos del Siglo XXI, aprobada por los Estados miembros de las Naciones Unidas y los demás Estados que participaron en la serie de sesiones de alto nivel del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena del 10 al 17 de abril de 2000 [...]

Por su parte, la Declaración de Viena establece en el numeral 27 lo siguiente:

Decidimos establecer, cuando proceda, planes de acción nacionales, regionales e internacionales en apoyo a las víctimas, que incluyan mecanismos de mediación y justicia retributiva, y fijamos 2002 como plazo para que los Estados revisen sus prácticas pertinentes, amplíen sus servicios de apoyo a las víctimas y sus campañas de sensibilización sobre los derechos de las víctimas y consideren la posibilidad de crear fondos para las víctimas, además de formular y ejecutar políticas de protección de los testigos.

Las resoluciones internacionales enunciadas con anterioridad comparten como propósito la materialidad de acciones en favor de las víctimas de la delincuencia, lo cual confirma el interés de la comunidad mundial por darle cumplimiento en este rubro a lo establecido en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

Además, la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los Retos del Siglo XXI establece un plazo perentorio (2002) para que los Estados continúen impulsando esta materialidad de acciones que muchos de ellos, entre otros México, han iniciado desde hace varios años. Si bien es cierto que este instrumento internacional, al igual que la declaración en materia de víctimas, no son vinculantes, también lo es que representan un compromiso que tiene su origen en el consenso universal, ámbito en el que tendrá que darse paulatinamente la rendición de cuentas correspondiente. De esta forma, podemos afirmar que las prerrogativas que poco a poco se le han ido reconociendo a las víctimas representan, formal y moralmente, una verdadera obligación en el contexto internacional.

Como resulta evidente, se viene abriendo paso una corriente global que tiene como fin propiciar, a la brevedad posible, la creación de los medios necesarios para brindarle auxilio a las víctimas. Ello demuestra que se está transitando del reconocimiento a los derechos de las víctimas a su defensa y apoyo efectivo.

En el caso del Estado mexicano el cumplimiento de estos compromisos refrendará su posición como promotor y defensor de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en su territorio; lo contrario implicará ir postergando la atención oportuna y adecuada de un grupo social, aspecto que actualmente se ha convertido en uno de los temas centrales cuando se habla de seguridad pública y justicia penal en los foros internacionales.

Sobre el particular, como se observa en los apartados siguientes, se han dado pasos relevantes en nuestro país; sin embargo, para dar cabal cumplimiento a lo que disponen los mencionados instrumentos internacionales, resulta primordial redoblar esfuerzos e implementar mayor número de acciones en el campo de la atención victimal.

## II. LAS VÍCTIMAS Y OFENDIDOS DEL DELITO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En la última década del siglo XX y en los primeros años del presente, se lograron incorporar y desarrollar en el sistema jurídico mexicano, aunque de manera parcial, los derechos de las víctimas.<sup>3</sup> Los resultados obtenidos son alentadores, pues en el ámbito federal se cuenta con una base constitucional sólida y en la esfera local existe un conjunto de normas que están en plan ascendente, ya que con excepción de Quintana Roo, las demás entidades federativas han realizado cambios legales relacionados con el tema; empero, aún falta mucho por hacer, tanto en la expedición y actualización de normas como en su difusión y vigencia real.

En este apartado se enuncian las modificaciones hechas a la Constitución y a las normas federales en materia de víctimas, y se hace referencia a los proyectos legislativos vinculados con el tema, presentados en la LVIII Legislatura Federal que, por cierto, está próxima a renovarse.

Asimismo, por lo que respecta al ámbito local, en apretada síntesis, se refieren los avances conseguidos en este rubro y se realiza un análisis somero del caso del Distrito Federal, por ser pionero en la atención a víctimas y porque, con la reciente expedición de una ley específica acerca del tema, continúa marcando un derrotero digno de tomarse en cuenta en otras partes del país.

### A. Ámbito federal

#### *1. Adición de un párrafo cuarto al artículo 21 de la Constitución,<sup>4</sup> que le otorga derecho a las víctimas para impugnar por vía jurisdiccional las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.*

Como sabemos, la incorporación en nuestro Texto Fundamental del derecho de las víctimas a recurrir por la vía jurisdiccional las determinaciones del Ministerio Público relativas al no ejercicio de la acción penal o al desistimiento de ésta, generó una amplia y sana discusión en los tribunales federales, ante los que se planteó la procedencia del juicio de amparo en este supuesto, aunque cabe señalar que el debate ya había sido abierto con anterioridad por un sector de la doctrina;<sup>5</sup> el mencionado debate finalmente se decidió en su favor, emitiéndose jurisprudencia en el sentido de que sí procede el juicio de garantías.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Verónica Martínez Solares, “Víctimas y justicia penal”, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas, coords., *Proyectos legislativos y otros temas penales*, pp. 213-236.

<sup>4</sup> *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1994.

<sup>5</sup> Miguel Ángel Castillo Soberanes, *El monopolio del ejercicio de la acción penal*, pp. 109-135.

<sup>6</sup> Victoria Adato Green, “el procedimiento de impugnación de las resoluciones del Ministerio Público, del no ejercicio de la acción penal y del desistimiento”, en *Reforma constitucional y penal de 1996*, pp. 1-7.



Lo anterior tiene mayor significación si tomamos en cuenta que sólo cinco entidades federativas han desarrollado en sus Códigos de Procedimientos Penales esta garantía constitucional, siendo éstas las siguientes:

Aguascalientes	Artículo 156 A
Baja California	Artículo 352 bis
Coahuila	Artículo 529
Guanajuato	Artículo 130
Querétaro	Artículo 338 A

Sin embargo, el reconocimiento formal de la procedencia del juicio amparo<sup>7</sup> de ninguna manera representa en la realidad una solución idónea por su tecnicismo y costo para las víctimas, quienes en la mayor parte de las veces pertenecen a los estratos económicos más vulnerables.

## 2. Adición del apartado B al artículo 20 de la Constitución

Antecedente	Adición*
<p>Artículo 20. En todo proceso del orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:</p> <p>I. [...] [...] X. [...]</p>	<p>Artículo 20. En todo proceso del orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:</p> <p>A. Del inculpado:</p> <p>I. [...] [...] III. [...] IV. Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del juez, <b>salvo lo dispuesto en la fracción V del apartado B de este artículo.</b> V. [...] [...] X. [...]</p>
<p>Adición de un último párrafo:</p> <p>En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le sa-</p>	<p>B. De la víctima o del ofendido</p> <p>I. Recibir asesoría jurídica; <b>ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución</b> y cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal.</p>

<sup>7</sup> Reforma a los artículos 10 y 114 de la Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial* el 9 de junio de 2000.

tisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

(Diario Oficial de la Federación de 3 de noviembre de 1993)

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; *a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.*

**Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa.**

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y *psicológica* de urgencia.

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, *el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.*

**La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.**

**V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley, y**

*VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.*

(Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre de 2000)

\* Respecto al texto del apartado B, lo que está en negrillas representa las novedades incorporadas y lo que está en cursivas ya se encontraba regulado en la legislación penal nacional.

### 3. Leyes y acuerdos

#### a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Adición del artículo 30 *bis*, que en su fracción XVI establece como imperativo para la Secretaría de Seguridad Pública Federal: “Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución”.<sup>8</sup> No obstante esta adición, a la fecha este espacio victimal no se ha constituido en los términos que establece la ley.

#### b) Acuerdo A/018/01 del Procurador General de la República

Este acuerdo establece los lineamientos que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación en la integración de las averiguaciones previas, respecto de las garantías de las víctimas.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Diario Oficial, 30 de noviembre de 2000.

<sup>9</sup> Diario Oficial, 30 de marzo de 2001.

En términos generales, estos lineamientos se refieren a lo siguiente:

- Ofrecer a las víctimas un trato digno y respetuoso.
- Recabar sus datos de identificación.
- Informarles respecto a sus derechos.
- Explicarles las etapas y desarrollo del procedimiento penal.
- Otorgarles las facilidades para la identificación del probable responsable.
- Si las víctimas pertenecen a un pueblo indígena y no hablan castellano, designarles un traductor.
- Obsequiarles gratuitamente una copia simple de la denuncia o querrela ratificada.
- Informarles claramente respecto del significado y la trascendencia jurídica del otorgamiento del perdón, en caso de que éste proceda.
- Facilitarles la comunicación con sus familiares o persona de su confianza para que las acompañen y asistan.
- Proporcionarles asesoría jurídica gratuita.
- Darles informes sobre el estado de la averiguación previa y, en su caso, del proceso.
- Recibir los elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten, en ejercicio de su derecho de coadyuvancia.
- Notificarles el acuerdo por el que se niegue el desahogo de diligencias que hubiesen promovido.
- Dictar las medidas necesarias para que reciban atención médica y psicológica de urgencia y, cuando se juzgue pertinente, hacerla extensiva a los familiares de las víctimas.
- Notificar a los agraviados para que asistan a las diligencias que se desarrollen con la concurrencia del inculpado.
- Realizar los actos conducentes para acreditar la reparación de los daños y perjuicios.
- En caso de ser procedente, solicitar el embargo precautorio de bienes.

- En caso de sentencia condenatoria en la que el responsable se niegue a cubrir la reparación de los daños y perjuicios, solicitar que se remita una copia certificada de la resolución a la autoridad fiscal, para que dicha sanción se haga efectiva.
- Tratándose de los delitos de violación y secuestro, cuando las víctimas sean menores de edad, evitar el careo con el inculpado.

c) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, con el propósito de fortalecer su función, expidió una nueva ley orgánica.<sup>10</sup> Esta ley, además de propiciar la adecuación de su estructura y organización a la demanda social de seguridad pública y procuración de justicia eficiente, dispone que es responsabilidad del Ministerio Público en la investigación de los delitos del orden federal, la observancia de los derechos de las víctimas (inciso C, fracción I del artículo 4), acorde a lo que dispone el Acuerdo A/018/01 del Procurador General de la República.

Hace unos cuantos días esta institución de procuración de justicia federal publicó el Reglamento<sup>11</sup> de la mencionada ley orgánica, el cual precisa la nueva estructura de la institución. De ésta, vale la pena referir, por su vinculación con el tema de este trabajo, a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, área que cuenta, a su vez, entre otras, con una Dirección General de Atención a Víctimas del Delito.

Con la creación de esta Subprocuraduría se abre un panorama más alentador para las víctimas en el ámbito federal. Esperamos que, en poco tiempo, esta área especializada en el tema facilite mayores beneficios para las víctimas en el ámbito de la competencia de la Procuraduría General de la República.

**B. Iniciativas legislativas pendientes de dictaminar, relacionadas con el tema, presentadas en la LVIII Legislatura Federal**

1. *Ley General para la Atención y Protección a las Víctimas y Ofendidos del Delito, presentada por el Diputado Gustavo Buenrostro Díaz, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del jueves 25 de abril de 2002.*
2. *Propuesta del Estado de Jalisco para reformar la fracción VI del apartado B del artículo 20 de la Constitución federal, remitida al Congreso de la Unión el 14 de diciembre de 2001.*

Artículo 20. En todo proceso...

A. Del inculpado:

---

<sup>10</sup> *Diario Oficial*, 27 de diciembre de 2002.

<sup>11</sup> *Diario Oficial*, 25 de junio de 2003.

- I. [...]
- [...]
- X. [...]

B. De la víctima o del ofendido

- I. [...]
- [...]
- V. [...]

**VI. Cuando así lo solicite, será careado con el inculpado en presencia del juez o Ministerio Público.**

VII. Solicitar las medidas y providencias que provea la ley para su seguridad y auxilio.

*3. Adición de un tercer párrafo al artículo 17 de la Carta Magna, propuesta presentada por el Diputado Lucio Fernández González, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del jueves 25 de octubre de 2001.<sup>12</sup>*

Artículo 17. [...]

[...]

Toda persona tendrá derecho a reclamar una indemnización en caso de haber sido condenado por error judicial y por el cual se le hubiere dejado sin efecto la condena. La responsabilidad del Estado en estos casos será objetiva y directa, y el derecho de los particulares a reclamar dicha indemnización se realizará de conformidad con los requisitos, formas, términos y procedimientos que establezcan las leyes.

*4. Adición de un párrafo noveno al apartado B del artículo 102 de la Constitución, y de un párrafo quinto al artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como reforma a la fracción XV del artículo 6 del mencionado ordenamiento, modificaciones planteadas por el Diputado Tomás Torres Mercado, de la fracción parlamentaria del PRD, en la sesión del miércoles 7 de noviembre de 2001.<sup>13</sup>*

*Artículo primero.* Se adiciona el párrafo noveno del artículo 102, apartado B, de la Constitución federal para quedar en los siguientes términos:

*Artículo 102.* [...]

---

<sup>12</sup> Esta propuesta la incluimos porque al reconocerse el “error judicial” el inculpado deja esta categoría para adquirir la de víctima; algo similar se propuso, aunque sin buenos resultados, en la iniciativa original que sirvió de base para crear la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal, la cual establecía en su artículo 12 lo siguiente: “Cuando por sentencia absolutoria y ejecutoriada resulte que el procesado adquiera el carácter de víctima, éste se encuentra en la posibilidad de solicitar al sistema la reparación del daño que se haya generado en su contra, restituyéndole en todos y cada uno de sus derechos, desde el momento en que se vio afectada en su persona, bienes, domicilio, papeles o posesiones; así como gozar de los beneficios que establece esta ley”.

<sup>13</sup> Esta iniciativa fue turnada para su análisis y procesamiento a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos, el 7 de noviembre de 2001.

[...]

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (*sic*) será la institución responsable de apoyar a los ofendidos y víctimas del delito, mediante la atención integral que se requiera, así como la asesoría, defensa y representación legal ante las instancias correspondientes.

*Artículo segundo.* Se adiciona el párrafo quinto del artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (*sic*), para quedar en los términos siguientes:

*Artículo 3.* [...]

[...]

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (*sic*) será la institución responsable de apoyar a los ofendidos y víctimas del delito, mediante la atención integral que se requiera, así como la asesoría, defensa y representación legal ante las instancias correspondientes.

La representación legal garantizará que se hagan efectivos los derechos de la víctima o del ofendido, tales como: recibir asesoría jurídica; ser informado del curso del procedimiento; estar presente en todos los actos procesales en los cuales el acusado tenga ese derecho; coadyuvar con el ministerio público; recibir atención médica y psicológica; que se le repare el daño y que se le reciban todos los elementos de prueba con que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso.

*Artículo tercero.* Se reforma la fracción XV del artículo 15 (*sic*) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar de esta manera:

*Artículo 15.* La Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I.[...]

[...]

XIV. [...]

XV. *Coordinar la representación legal y el apoyo integral a ofendidos y víctimas de delitos.*

## C. ÁMBITO LOCAL

### 1. Estados de la República

En nuestro país, los primeros esfuerzos importantes para auxiliar a las víctimas datan de 1989, y éstos se encausaron inicialmente a las víctimas de delitos sexuales, por el impacto físico y emocional que produce en ellas —casi siempre mujeres jóvenes y menores de edad— la victimización secundaria a que eran sometidas al acudir a denunciar los ilícitos y la insensibilidad de los servidores públicos que participaban en la persecución y el castigo de éstos.<sup>14</sup> En este rubro fue alentadora la creación de

---

<sup>14</sup> Aurelia María Romero Coloma, *La víctima frente al sistema jurídico-penal: análisis y valoración*, pp. 85-95; Hilda Marchiori, “Criminología: víctima y administración de justicia”, en *Victimología*, núm. 5, pp. 37-53.

Agencias del Ministerio Público Especializadas en Delitos Sexuales, las cuales fueron adoptadas a partir de 1990 en gran parte de las entidades federativas.

La violencia familiar es otro asunto que ha sido atendido de manera significativa por su amplia presencia en los hogares mexicanos y por los efectos que produce en las víctimas que genera, normalmente mujeres, niños, niñas<sup>15</sup> y personas de la tercera edad.<sup>16</sup> Recordemos que hasta hace pocos años existía tal desdén en este tema, que no era abordado públicamente, y que, por tal motivo, los agraviados por este tipo de violencia y los generadores de ella no recibían ayuda especializada,<sup>17</sup> además de que no era sancionada por el sistema legal como lo es ahora.

Al respecto, se han conseguido valiosos logros, como son, entre otros, la creación de instancias administrativas de conciliación y de apoyo a las víctimas de violencia familiar; la expedición de leyes también administrativas para prevenirla; la operación de programas por parte de los DIF del país para atenderla, y su incorporación, como conducta delictiva, en los Códigos Penales de 15 entidades federativas, lo que originó que se crearan agencias del Ministerio Público especializadas para su atención.

Entidades federativas* que incorporaron en sus Códigos Penales la violencia familiar como un delito específico	
Coahuila	Artículos 310, 311 y 312
Chiapas	Artículos 145 bis y 145 ter
Chihuahua	Artículo 190
Distrito Federal	Artículos 200, 201 y 202
Jalisco	Artículo 176 ter
Estado de México	Artículo 218
Michoacán	Artículo 224 bis
Nuevo León	Artículos 287 bis /bis 1/bis 2/bis 3
Puebla	Artículo 309
San Luis Potosí	Artículos 177,178 y 179
Sonora	Artículos 234-A /B /C

<sup>15</sup> Nur Abdel-Masih, "Maltrato infantil dentro del grupo familiar. Efectos traumáticos", en *Victimología*, núm. 4, pp. 43-47.

<sup>16</sup> Susana Mendoza de Lanza y Patricia Morales, "Ancianos víctimas de violencia", en *Victimología*, núm. 19, pp. 217-223.

<sup>17</sup> Inés Borjón López-Coterilla, *Mujer víctima-mujer victimaria*, pp. 84-113.

Tamaulipas	Artículos 368 bis /ter /quáter
Veracruz	Artículos 138 bis /ter/quáter
Yucatán	Artículos 228, 229 y 230
Zacatecas	Artículos 254-A /B /C /D /E
* Otras entidades federativas, aunque no tipifican el delito de violencia familiar, sí incrementan la pena aplicable al delito de lesiones cuando la víctima tiene vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad con quien ejerce la violencia.	

Recientemente se adoptaron nuevas medidas en favor de las víctimas. Es así que cinco entidades federativas: Chiapas (1997), Puebla (1996), San Luis Potosí (2000), Sinaloa (1998) y Sonora (2000) expidieron leyes específicas acerca del tema, ordenamientos que hicieron recaer el auxilio de este grupo de personas en las Procuradurías de Justicia.

Otras 22 entidades federativas han hecho lo propio al incorporar, también en la estructura de sus Procuradurías de Justicia, mediante acuerdo administrativo o reforma a las leyes orgánicas respectivas, áreas especializadas con el rango de Coordinación, Dirección, Dirección General o Subprocuraduría para la atención de las víctimas.

En el caso de Nuevo León, esa entidad federativa creó, en 1993, un *centro de atención* —con una clara tendencia a privilegiar la violencia familiar— cuya naturaleza era la de un organismo desconcentrado adscrito a la Subsecretaría de Atención al Ciudadano que dependía de la Secretaría General de Gobierno, mismo que funcionó como tal hasta el 2002, año en que fue sujeto a cambios sustanciales y transmitido el control del Centro a la Procuraduría de Justicia.<sup>18</sup>

Por su parte, en 1998 el estado de Tlaxcala logró poner en funcionamiento un Fondo de Protección a las Víctimas de Delitos y Ayuda a los Indigentes Procesados, administrado por un Consejo Técnico que encabeza el Presidente de la Comisión estatal de Derechos Humanos.

No obstante estos avances, y quizá por la inercia del trabajo que se ha venido llevando a cabo en materia de violencia familiar y delitos sexuales, las mencionadas áreas se han esmerado en atender a este tipo de víctimas, dejando de lado a otras, igualmente importantes, que están siendo generadas por ilícitos producto de la violencia social que caracteriza a las sociedades contemporáneas, como son, entre otros, el secuestro<sup>19</sup> y los homicidios violentos.

---

<sup>18</sup> Periódico Oficial de Nuevo León, 6 de noviembre de 2002.

<sup>19</sup> Olga Islas de González Mariscal y René A. Jiménez Ornelas, *El secuestro. Problemas sociales y jurídicos*, pp. 13-16.



Esta tendencia de avance no se ha detenido, pero en algunos casos se ha quedado a medio camino; para muestra basta referir que cuatro entidades federativas: Colima (2000), Durango (1998), Jalisco (1998) y San Luis Potosí (2000) han dispuesto la creación de *centros de atención* con el carácter de *organismos públicos descentralizados* dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, los cuales aún no están operando por insuficiencia de presupuesto, y esta labor la continúan realizando, con muchas limitaciones, sus respectivas Procuradurías de Justicia.

Por lo que respecta a las Comisiones de Derechos Humanos, además de Províctima, que fue creado por la CNDH en enero de 2000, sólo seis Comisiones estatales: Durango, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Tabasco y Zacatecas están trabajando de manera específica el tema.

## 2. Distrito Federal

Esta entidad federativa merece mención aparte, en virtud de que además de ser pionera en la atención a las víctimas,<sup>20</sup> continúa progresando en este campo<sup>21</sup> al expedir recientemente una ley específica en materia de víctimas, que prevé, entre otras cosas, la formación de un fondo económico de reparación del daño, constituido por un fideicomiso para ayudar a este grupo de personas.

Este nuevo cuerpo normativo llama poderosamente la atención por constituir el avance más reciente en el tema. Sin embargo, cabe aclarar que en este apartado no se realizará un análisis exhaustivo de él, ya que ello rebasa los alcances del presente trabajo, pero se expondrá un breve comentario respecto a su expedición; asimismo, se hará referencia a lo que consideramos sus aspectos relevantes.

### a) Expedición de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal

Este ordenamiento fue la respuesta a lo establecido en los artículos 41 y tercero transitorio del nuevo Código Penal para el Distrito Federal,<sup>22</sup> preceptos que prevén la constitución de un fondo para la reparación del daño.

La iniciativa presentada a la Asamblea Legislativa fue más allá de este propósito de crear un fondo para la reparación del daño, al plantear una Ley de Justicia y Atención a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal;<sup>23</sup> sin embargo, el análisis y la discusión de la mencionada iniciativa por parte de los legisladores y las opiniones recogidas de miembros de la Procuraduría, la Secretaría de Seguridad

---

<sup>20</sup> Fernando García Cordero, "Reformas procesales penales", en S. García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas, coords., *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, pp. 79-84.

<sup>21</sup> Recientemente el Procurador General de Justicia emitió el acuerdo A/010/2002, que obliga a los agentes del Ministerio Público, tratándose de casos graves, a omitir en la averiguación los datos de identificación de la víctima (*Gaceta Oficial* del Distrito Federal, 28 de noviembre de 2002).

<sup>22</sup> *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, 16 de julio de 2002.

<sup>23</sup> Ésta es la segunda ocasión que se plantea sin éxito una ley de tal naturaleza, pues en 1995 la entonces Diputada federal María de la Luz Lima Malvido presentó la iniciativa de Ley de Justicia para las Víctimas del Delito en el Distrito Federal.

Pública y el Tribunal Superior de Justicia generaron modificaciones sustanciales, originando un nuevo documento al que se denominó Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal.<sup>24</sup>

No obstante la restricción hecha al proyecto original, la expedición de esta ley representa un avance significativo, en virtud de que recoge y sistematiza de mejor manera lo que ha venido regulando, en este campo, el Código de Procedimientos Penales (capítulo I bis De las víctimas o los ofendidos por algún delito) y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (fracción octava del artículo 2).

#### b) Aspectos relevantes

Esta ley establece que el responsable de brindar auxilio a las víctimas y ofendidos del delito es la Procuraduría de Justicia, a través de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad (artículo 3 de la ley).

También señala que están obligadas a brindarles auxilio, en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Seguridad Pública (artículo 12 de la ley).

Establece que la Procuraduría de Justicia brindará a las víctimas los siguientes servicios: asesoría legal, a través de un *asesor jurídico*, que asistirá al agraviado en todos los actos en que deba intervenir;<sup>25</sup> atención médica y psicológica de urgencia, y solicitar la reparación del daño cuando ésta proceda (artículo 13 de la ley).

Regula la creación de un Consejo que dependerá de la Procuraduría de Justicia, cuyas funciones serán: calificar la solicitud de apoyo que presente la víctima, instruir al fiduciario para que realice los pagos correspondientes, participar en la elaboración de programas y políticas de trabajo en la materia, así como proponer modificaciones a leyes y reglamentos del Distrito Federal relacionados con el tema (artículos 4 y 20 de la ley).

Le impone como obligación a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad elaborar un Programa de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que deberá ser aprobado cada año por la Asamblea Legislativa, así como evaluar anualmente los resultados obtenidos (artículo 21 de la ley).

Prevé que deberá constituirse un fondo económico de apoyo a las víctimas, destinado al pago de la reparación del daño (artículo 23 de la ley), el cual se formará de la siguiente manera: por la cantidad

---

<sup>24</sup> *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, 22 de abril de 2003.

<sup>25</sup> Hay quienes piensan que esta asesoría “debiera ir más lejos, para ser completa representación en juicio, hasta obtener satisfacción jurídica”. Cfr. S. García Ramírez, “El ofendido en el proceso penal”, *50o. Curso Internacional de Criminología: Justicia y Atención a Víctimas del Delito*, p. 202.

---

que se obtenga de la aplicación de las multas y sanciones económicas impuestas a los infractores de la norma penal (artículo 41 del Código Penal), por las garantías establecidas por la vía de libertad bajo caución que se hagan efectivas por incumplimiento (artículo 50 del Código Penal), por las cantidades que por concepto de reparación del daño no sean cobradas por las víctimas o renuncien a ellas (artículo 51 del Código Penal) y por los bienes y valores a disposición del Ministerio Público o de un juez que hayan sido subastados, previas las formalidades de ley (párrafo cuarto del artículo 55 del Código Penal).

Los recursos del fondo serán administrados por un fideicomiso, para lo cual se prevé la creación de un Comité Técnico que definirá las políticas de inversión, administración y distribución de los fondos con los que se cuente (artículos 24, 25 y 26 de la ley).

### III. SISTEMA DE AUXILIO PARA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Cuando una o varias personas se convierten en víctimas<sup>26</sup> de un hecho antisocial regulado por el derecho penal como un delito, invariablemente resultan afectadas, con ciertos matices, dependiendo del caso, en las esferas física, emocional, mental, patrimonial o moral; asimismo, sufren perjuicios secundarios<sup>27</sup> que también deben ser considerados para efecto de una reparación del daño integral.

El proceso de “victimización” que se presenta en la doctrina penal y puja por penetrar en los sistemas penales en los últimos tiempos se despliega en el sentido de protección total a la persona de la víctima del delito, con lo que la reparación del equilibrio y el goce de los bienes que ese delito pudo haber quebrantado excede la pura dimensión económica a la que el derecho civil nos había acostumbrado. Se propende a una reparación tan integral que, prácticamente, se concibe constituida en una *reconstrucción de la persona de la víctima*, tal como era su entidad antes del hecho.<sup>28</sup>

En el sistema penal mexicano la reparación del daño, por su condición actual, en la que influyen diversos factores reales y formales, entre otros la insolvencia del deudor, la dilación en la conclusión de los juicios, el desconocimiento de las víctimas respecto a la forma y los procedimientos para hacerla efectiva, un término breve para que opere la prescripción del derecho para reclamarla, beneficia a un número reducido de víctimas y, aún en el supuesto de que se otorgue, ésta, por lo regular, no es integral.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> En los términos planteados por la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, este concepto abarca incluso a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización (artículo 2).

<sup>27</sup> Recientemente el Poder Judicial Federal aprobó, por unanimidad, la jurisprudencia por contradicción 51/2002, la cual establece que “en todo procedimiento penal se debe tutelar como derecho del sujeto pasivo del delito, la indemnización de los perjuicios ocasionados por su comisión...”

<sup>28</sup> Carlos Creus, *Reparación del daño producido por el delito*, p. 19.

<sup>29</sup> Luis Rodríguez Manzanera, *Victimología. Estudio de la víctima*, pp. 354-356.

A ello hay que agregar que la reparación del daño tiene el carácter de pena pública<sup>30</sup> y que, por tal motivo, la víctima puede “aspirar” a su cumplimiento hasta que el juez emita la sentencia respectiva; y si el condenado la apela, habrá que esperar a que la sala penal que conozca del asunto en segunda instancia se pronuncie al respecto, sin descontar que el responsable tiene la posibilidad de recurrir al juicio de amparo, lo que en conjunto implica, en ocasiones, años de espera que terminan finalmente con la paciencia de las víctimas.

Respecto de la vía civil, ésta representa una puerta prácticamente infranqueable para la mayoría de las víctimas que no cuentan con el dinero para pagar a un jurista que las represente ante los tribunales civiles en reclamo de su derecho, a través de un juicio que puede tornarse complejo y lento.

Además, no debemos olvidar que hasta antes de la adición del apartado B al artículo 20 de la Constitución, los jueces eludían con mucha facilidad condenar al infractor de la ley penal al pago de la reparación del daño, aduciendo imposibilidad para hacerlo en virtud de no poderla cuantificar, descargando la culpa en las víctimas al señalar que éstas no acreditaron el daño o no lo hicieron debidamente a través de las facturas correspondientes.<sup>31</sup>

Merced a esta situación, y para hacer posible la reparación del daño en un buen número de casos, un sector de la doctrina propone que se le considere pena alternativa,<sup>32</sup> lo cual es encomiable; sin embargo, mientras este propósito se alcanza las víctimas continúan en el olvido casi absoluto, sorteando, en el mejor de los casos por medios propios o con el apoyo de amigos y familiares, los daños y perjuicios producidos por el hecho delictivo.

Esta demoleadora realidad obliga al Estado mexicano a redoblar esfuerzos, tendentes a brindarle auxilio efectivo a este grupo de personas, el cual debe comprender, como lo establece la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, los aspectos asistencial (numerales 14 a 17) y económico (numerales 12 y 13), este último para que las víctimas hagan frente a los gastos cuando sufran daños físicos, emocionales o mentales graves o en caso de que hayan perdido la vida y sus familiares no tengan recursos para solventarlos.<sup>33</sup>

Nuestro país ha hecho esfuerzos importantes para brindarle auxilio a este grupo vulnerable de personas, al impulsar en los ámbitos federal y local áreas especializadas para su atención (Anexo: Espacios institucionales de atención a víctimas del delito que operan en México), y al conformarse en el

---

<sup>30</sup> Como lo señala el tratadista Arilla Bas, el Código Penal de 1929 elevó la reparación del daño a la categoría de pena pública “convirtiéndola en un objeto accesorio de la acción penal”. Cfr. Fernando Arilla Bas, *El procedimiento penal en México*, p. 37.

<sup>31</sup> Eduardo Andrade Sánchez, “Regulación de los derechos de la víctima”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, p. 329.

<sup>32</sup> Francisco Muñoz Conde, *Derecho penal. Parte general*, pp. 628-630.

<sup>33</sup> En países llamados emergentes, como México, sería imposible aplicar una regla general tratándose del apoyo económico, por ello se ha venido adoptando como criterio restrictivo que el daño haya sido grave y que la víctima no pueda responder a los gastos.

seno de la sociedad grupos de apoyo, inicialmente de carácter asistencial,<sup>34</sup> que con el paso de los años han ido adoptando un enfoque más cercano a la atención especializada a las víctimas; con todo, es necesario reconocer que el desarrollo de la atención a las víctimas en México ha sido desigual y carente de vinculación.

El hecho de que no todos los espacios de atención victimal cuenten con una estructura y recursos adecuados repercute en la atención a las víctimas al no responder su función a los criterios de oportunidad, eficacia y especialización que rigen esta actividad. Y si a ello agregamos la falta de mecanismos de coordinación y colaboración que impiden la formación de un sistema nacional de auxilio a víctimas, podemos concluir que lo alcanzado es insuficiente y requiere de un renovado esfuerzo institucional y social.

Por otra parte, en el terreno de brindarle apoyo económico a las víctimas, el Estado de México fue la primera entidad federativa del país que adoptó una medida sobre este particular al expedir, en 1969, la Ley sobre Auxilio a las Víctimas del Delito,<sup>35</sup> que prevé la asistencia económica a través de un fondo de reparaciones integrado por: 1) las multas impuestas como pena, 2) las cauciones que se hagan efectivas, 3) la reparación del daño que como pena le corresponda a los delincuentes, siempre y cuando no haya sido cobrada por la víctima, y 4) el 5% de la utilidad de las industrias, servicios y demás actividades lucrativas de los reclusorios estatales. Este ejemplo lo han seguido sólo dos entidades federativas: Tlaxcala y el Distrito Federal; la primera con mejor suerte que el Estado de México en cuanto a la aplicación del fondo, y la segunda, aunque todavía no se ha constituido éste, permite avizorar mejores expectativas.

El propio Estado de México hizo recientemente otro intento, al renovar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, misma que publicó el 23 de agosto de 2002 y que en el artículo 78 establece la constitución de un Fondo Auxiliar para la Procuración de Justicia, el cual será aplicado según lo dispone la fracción VI del artículo 82, entre otras cosas, a “Programas de atención y rehabilitación a víctimas del delito, con un porcentaje de un 15% del fondo”, lo que resulta destacable pero insuficiente, y además lejano a lo que han hecho Tlaxcala y el Distrito Federal.

Como se observa, tanto en el aspecto asistencial como en el económico falta mucho por hacer. En este sentido, es deseable que, independientemente del tamaño y de la naturaleza de los espacios institucionales de apoyo victimal, su actuación se base en los principios que la doctrina ha ido delineando para el funcionamiento de *centros de atención*, y que éstos traten de guardar uniformidad en cuanto al número y a la calidad de los servicios que prestan, así como fomentar, en el corto plazo, una relación estrecha entre ellos; en otras palabras, homogeneizar la atención para brindar asistencia victimológica, lo que implica contar con personal que responda a los perfiles adecuados y con manua-

---

<sup>34</sup> María de la Luz Lima Malvido, *Modelo de atención a víctimas en México*, pp. 11 y ss.; “Derechos de la víctima y modelos de atención”, en *La víctima y su relación con los tribunales federales. Informe de la Comisión del Ministerio Público*, pp. 83-106.

<sup>35</sup> Esta ley no tuvo aplicación y, por ende, no representó un beneficio real para las víctimas.

les de organización, procedimientos y operación, al igual que con instalaciones “decorosas” que influyan positivamente en el estado anímico de las víctimas.

La asistencia victimológica tiene por *objeto principal* atenuar las graves consecuencias que deja el delito en la víctima, en su familia. Otros objetivos importantes constituyen el apoyo moral, esclarecimiento de la situación victimal, esto es formación —derecho a la información que tiene la víctima o su familia— en relación a las instituciones policiales, de administración de justicia.<sup>36</sup>

Desde luego que este propósito requiere de recursos, los cuales pueden quedar establecidos, como regla general, en el presupuesto de egresos respectivo, y etiquetados para que no se destinen, como ocurre en ocasiones, a un fin distinto que no sea la atención de las víctimas, a gusto de las personas en turno que deciden sobre ellos.

El desafío parece infranqueable en un país como México, que tiene demasiadas necesidades sociales y escasos recursos; sin embargo, el hastío social por la inseguridad pública y el hecho de que el combate a la impunidad, por como funciona el sistema de justicia, depende en gran parte de la participación de las víctimas, justifican la inversión. Además, hay que tener presente que no se trata de una concesión gratuita del Estado mexicano, sino de una respuesta obligada a un movimiento internacional en favor de las víctimas y al compromiso que ha adquirido el país en instrumentos y foros internacionales.

#### IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. En principio, es primordial valorar lo realizado hasta ahora para detectar debilidades y convertirlas en fortalezas, así como impulsar el desarrollo de la atención a las víctimas en las entidades federativas que se encuentran muy rezagadas.

SEGUNDA. No podemos permitir que el esquema federal de nuestro país se convierta en un obstáculo para la atención de las víctimas; por el contrario, debemos aprovecharlo y buscar una alianza nacional entre las distintas entidades federativas para homogeneizar la legislación en la materia y crear una red institucional que garantice el auxilio efectivo para este grupo de personas.

TERCERA. En virtud del alto índice de impunidad y de la complejidad que representa lograr la reparación del daño, debe procurarse crear, en una primera etapa, en las entidades federativas con mayor índice delictivo, fondos económicos de apoyo de carácter institucional, como en los casos de Tlaxcala y el Distrito Federal.

---

<sup>36</sup> Hilda Marchiori, *Criminología. La víctima del delito*, pp. 177-182.

CUARTA. Es necesario establecer mecanismos ágiles que faciliten la vinculación entre las instituciones públicas y privadas y las organizaciones civiles de Derechos Humanos que atienden a víctimas, a fin de formar una red de cobertura nacional que les facilite los servicios que requieran, y que sistematice la información generada en el desarrollo de esta actividad.

QUINTA. Tomando en consideración que la satisfacción de los derechos de las víctimas implica la creación de programas de trabajo e inversión de recursos, es primordial desvincular esta función de criterios políticos o discrecionales y procurar designar, tanto en el ámbito local como en el federal, una partida presupuestal específica para la atención de estas personas, que debe ser etiquetada para evitar su desviación a otros rubros.

SEXTA. Las Comisiones de Derechos Humanos deben incorporarse con mayor decisión a este movimiento reivindicativo en favor de las víctimas, creando para tal efecto programas de trabajo específicos que permitan verificar el respeto a sus derechos, así como brindar el servicio de asesoría jurídica y atención psicológica, sin olvidar que pueden convertirse en el puente ideal entre la víctima y la instancia que le deba proporcionar los servicios necesarios en función de las características personales de la víctima y el daño sufrido.

SÉPTIMA. Sensibilizar y capacitar a los servidores públicos que intervengan en la atención a las víctimas, así como impartirles periódicamente cursos de actualización y profesionalización.

OCTAVA. Forjar en el país, a mediano plazo, una cultura de respeto y atención a las víctimas, que les garantice en el futuro mediano, en las distintas facetas de la justicia, un trato digno y un apoyo suficiente y adecuado, a fin de darle verdadera vigencia a sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

ABDEL-MASIH, Nur "Maltrato infantil dentro del grupo familiar. Efectos traumáticos", en *Victimología*, núm. 4. Argentina, Centro de Asistencia a la Víctima del Delito, 1992.

ARILLA BAS, Fernando, *El procedimiento penal en México*, 22a. ed. México, Porrúa, 2003.

ADATO GREEN, Victoria, "El procedimiento de impugnación de las resoluciones del Ministerio Público, de no ejercicio de la acción penal y del desistimiento", en *Reforma constitucional y penal de 1996*. México, UNAM/Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1997.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "Regulación de los derechos de la víctima", en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*. México, UNAM/Senado de la República, LVI Legislatura, 1997.

BERISTÁIN IPIÑA, Antonio, *Nueva criminología desde el derecho penal y la victimología*. [España], Tirant Lo Blanch, 1994.

- BORJÓN LÓPEZ-COTERILLA, Inés, *Mujer víctima, mujer victimaria*. México, CNDH, 2000.
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal*, 2a. ed. México, UNAM, 1993.
- CREUS, Carlos, *Reparación del daño producido por el delito*. Argentina, Rubinzal-Culzoni, 1995.
- GARCÍA CORDERO, Fernando, “Reformas procesales penales”, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas, coords., *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*. México, UNAM, 2001.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El ofendido en el proceso penal”, *50o. Curso Internacional de Criminología: Justicia y Atención a Víctimas del Delito*. México, Universidad La Salle, 1995.
- ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga y René A. Jiménez Ornelas, *El secuestro. Problemas sociales y jurídicos*. México, UNAM, 2002.
- LIMA MALVIDO, María de la Luz, *Modelos de atención a víctimas en México*, 2a. ed. México, Cámara de Diputados Federal, 1997.
- , “Derechos de la víctima y modelos de atención”, en *La víctima y su relación con los tribunales federales. Informe de la Comisión del Ministerio Público*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002.
- MARCHIORI, Hilda, *Criminología. La víctima del delito*, 2a. ed. México, Porrúa, 2000.
- , “Criminología: víctima y administración de justicia”, en *Victimología*. núm. 5. Argentina, Centro de Asistencia a la Víctima del Delito, 1992.
- MARTÍNEZ SOLARES, Verónica, “Víctimas y justicia penal”, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas, coords., *Proyectos legislativos y otros temas penales*. México, UNAM, 2003.
- MENDOZA DE LANZA, Susana y Patricia Morales, “Ancianos víctimas de violencia”, en *Victimología*. núm. 19. Argentina, Centro de Asistencia a la Víctima del Delito, 1999.
- MUÑOZ CONDE, Francisco, *Derecho penal. Parte general*, 2a. ed. [España], Tirant lo Blanch, 1996.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Victimología. Estudio de la víctima*, 6a. ed. México, Porrúa, 2000.
- , “Orígenes de la victimología”, en *La víctima y su relación con los tribunales federales. Informe de la Comisión del Ministerio Público*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002.



ROMERO COLOMA, Aurelia María, *La víctima frente al sistema jurídico penal: Análisis y valoración*. [España], Serlipost, 1994.

## ANEXO

### Espacios institucionales de atención a víctimas del delito que operan en México\*

Entidad federativa	Centro de atención victimal	Cuándo y cómo se creó	Observaciones
Aguascalientes	Centro de Apoyo Psicológico	2001, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	Este Centro tiene el nivel de una Dirección General
Baja California	Dirección de Atención a Víctimas del Delito	2001, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia	
Baja California Sur	Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor	1993, mediante reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público	Atiende principalmente casos de violencia familiar y delitos sexuales
Campeche	Agencia Investigadora del Ministerio Público Especializada en Delitos cometidos a Mujeres, Menores, Discapacitados y Senescentes	2000, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	Carece propiamente de un centro especializado en la atención a las víctimas y ofendidos del delito
Chiapas	Dirección de Servicios a la Comunidad	1997, mediante la expedición de la Ley para la Protección de Víctimas del Delito	Esta ley faculta a la Procuraduría de Justicia para brindarle auxilio a las víctimas del delito
Chihuahua	Centro de Prevención y Atención a Mujeres y Familia en Situación de Violencia (Musivi)  Unidad de Atención a Víctimas del Delito adscrita a la Agencia Especializada del Ministerio Público en Homicidios y Desaparición de Mujeres	2002, mediante acuerdo del Gobernador y convenio suscrito entre la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Gobierno del estado, a través de la Secretaría de Fomento Social  1998, mediante acuerdo del Procurador de Justicia  Por su parte, la Fiscalía fue creada en 1996, también por acuerdo del Procurador de Justicia	Estos espacios de atención a víctimas se encuentran ubicados en Ciudad Juárez, lo que limita su cobertura en la entidad; se ubicaron ahí en respuesta a los reiterados homicidios y desapariciones de mujeres que se han presentado desde hace aproximadamente 10 años

\* Fuente: Procuradurías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas.

Coahuila	Dirección de Prevención del Delito y Atención a Víctimas u Ofendidos	1999, mediante reforma al Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público	
Colima	Instituto Colimense para la Atención de las Víctimas del Delito	2000, mediante decreto del Ejecutivo local	Este Instituto aún no funciona y la atención a las víctimas del delito continúa realizándola la Procuraduría de Justicia, a través de agencias del Ministerio Público especializadas
Distrito Federal	Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad	1996, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y su Reglamento	A finales de 2002, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió la Ley de Atención y Apoyo a las víctimas del Delito, que establece un fondo de reparación del daño
Durango	Centro de Atención para las Víctimas del Delito	1998, mediante decreto legislativo	Este Centro aún no funciona y la atención a las víctimas del delito continúa realizándola la Procuraduría de Justicia, a través de la Jefatura de Salud, Desarrollo Social y Atención a Víctimas
Guanajuato	Dirección de Atención a Víctimas y Prevención del Delito	2000, mediante reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público	
Guerrero	Subprocuraduría de Asuntos Indígenas, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad	1999, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	La entidad cuenta con un Centro de Apoyo Interdisciplinario a la Violencia (CAIV), creado en 1999 mediante la Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Intrafamiliar
Hidalgo	Dirección General de Atención a Víctimas	1992, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	
Jalisco	Centro de Atención para las Víctimas del Delito	1998, mediante decreto legislativo	Este Centro aún no funciona y la atención a las víctimas del delito continúa realizándola la Procuraduría de Justicia, a través de una Dirección de Atención a Víctimas del Delito (David)
Estado de México	Centro de Atención al Maltrato Intrafamiliar y Sexual (CAMIS)	1991, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	En 2002 expidió una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría, en la que se establece un fondo de procuración de justicia que prevé un porcentaje en apoyo a las víctimas del delito

	Agencias del Ministerio Público Especializadas en Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales (AMPEVIS)	1992, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	
Michoacán	Módulo de Atención a Víctimas del Delito	2002, mediante coordinación de la Procuraduría de Justicia y autoridades del municipio de Morelia	Suscribieron un convenio el Ayuntamiento de Morelia y la Procuraduría de Justicia
Morelos	Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas	1994, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia	
Nayarit	Agencia del Ministerio Público Especializada para la Protección a las Víctimas de los Delitos	2002, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	
Nuevo León	Programa de Atención a las Víctimas del Delito	2003, mediante acuerdo del Ejecutivo local	Este acuerdo propició la desaparición de la unidad desconcentrada denominada Centro de Atención a Víctimas de Delitos que venía operando desde 1993, y que estaba adscrita a la Secretaría General de Gobierno
Oaxaca	Módulo de Atención a la Mujer y al Menor	1993, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia	Atiende principalmente casos de violencia familiar y delitos sexuales
Puebla	Centro de Atención a Víctimas del Delito	1996, mediante la expedición de la Ley para la Protección a Víctimas del Delito	Este ordenamiento faculta a la Procuraduría de Justicia a proporcionar auxilio a las víctimas del delito, a través de la Dirección de Participación Social, área a la que está adscrita el Centro
Querétaro	Coordinación de Asistencia a la Víctima u Ofendido del Delito	2001, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	
Quintana Roo			Esta entidad federativa es la más rezagada en materia de atención a víctimas del delito, al no contar con algún espacio de atención a víctimas
San Luis Potosí	Centro de Atención a las Víctimas del Delito	2000, mediante decreto legislativo	Este Centro aún no funciona y la atención a las víctimas del delito continúa realizándola la Procuraduría de Justicia, a través de la Subprocuraduría para la Atención de Delitos Sexuales y Violencia Familiar

Sinaloa	Departamento de Atención a Víctimas	1998, mediante la expedición de la Ley de Protección a Víctimas de Delitos	Esta ley faculta a la Procuraduría de Justicia para brindarle auxilio a las víctimas del delito
Sonora	Dirección General de Programas Sociales y Servicios a la Comunidad	2000, mediante la expedición de la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Delito	Esta ley faculta a la Procuraduría de Justicia para brindarle auxilio a las víctimas del delito
Tabasco	Dirección de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad  Centro de Atención para Menores Víctimas e Incapaces	1997, mediante reformas al Código de Procedimientos Penales y a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia  2000, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	En esta entidad federativa existe la figura del asesor jurídico de la víctima, el cual está adscrito a la Procuraduría de Justicia, específicamente a la mencionada Dirección
Tamaulipas	Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social	1986, mediante la expedición de la Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social	Esta norma ha generado prácticamente nulos beneficios para las víctimas. Por otra parte, la Procuraduría de Justicia habilitó en 1999, una Agencia del Ministerio Público para la atención de las víctimas
Tlaxcala	Módulo de Atención a la Mujer y a la Familia  Fondo de Protección a las Víctimas de los Delitos y Ayuda a los Indigentes Procesados	2000, mediante acuerdo del Procurador de Justicia  1998, mediante decreto legislativo	Se encuentra adscrito a la Procuraduría de Justicia y atiende principalmente violencia familiar y delitos sexuales  Este Fondo lo encabeza el Presidente de la Comisión estatal de Derechos Humanos
Veracruz	Centro de Atención a Víctimas del Delito	1999, mediante acuerdo del Procurador de Justicia	
Yucatán	Dirección para la Atención de los Delitos contra la Mujer, el Menor, Personas en Edad Senescente y Grupos Vulnerables	2000, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia	
Zacatecas			Cuenta con un proyecto para crear, dentro de la Procuraduría de Justicia, un área de atención a víctimas del delito

*Recomendaciones*

---



# Recomendación 19/2003

---

*Síntesis: El 13 de diciembre de 2003 esta Comisión Nacional inició el expediente 2003/208-1 con motivo del escrito de queja presentado por el señor Juan Preciado Ornelas y otros, por la negligencia médica en la que incurrieron servidores públicos del IMSS, ya que la señora Esperanza Sandoval Ruiz, agraviada en el presente asunto, fue operada el 18 de noviembre de 2002 en ese Instituto, y al parecer todo resultó perfecto, según los médicos que la atendieron; sin embargo, al día siguiente se presentó una enfermera y le aplicó una inyección en el suero, por lo cual inmediatamente comenzó a tener dificultad para respirar y hablar. Asimismo, mencionaron que el 23 de noviembre le dio un paro cardíaco, lo que trajo como consecuencia el estado de coma en el que se encuentra.*

*Del análisis de las evidencias se desprendieron elementos suficientes para establecer la procedencia legal del agravio hecho valer por los quejosos, toda vez que el personal médico adscrito al Hospital Regional 110 del IMSS no proporcionó una adecuada prestación del servicio público de salud a la agraviada, ya que para su operación no se tomaron en cuenta factores de riesgo que complicaron el postoperatorio hacia la evolución de embolia pulmonar, paro cardiorrespiratorio y alteración neurológica central, siendo ignorados los signos y síntomas que la paciente presentó, previos a que se instaurara el cuadro clínico y sus complicaciones.*

*Por lo anterior, se determinó que es causa de responsabilidad profesional y administrativa de los médicos y enfermeras de ese Instituto que atendieron a la señora Esperanza Sandoval Ruiz, ya que con la conducta desplegada transgredieron el derecho a la protección de la salud previsto en los artículos 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracción III; 32; 33, fracciones I y II; 37, y 51 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.; 251, fracción II, y 303 de la Ley del Seguro Social, y 6o. del Reglamento de Servicios Médicos a los Derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, con lo que se incurrió en las conductas previstas por el artículo 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que procedieron de manera indebida y no proporcionaron a la agraviada la valoración y vigilancia médica adecuada, oportuna y de calidad, como era su obligación profesional.*

*En consecuencia, el 4 de junio de 2003 este Organismo Nacional emitió la Recomendación 19/2003, dirigida al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, para que sirva instruir a quien corresponda para que se dé vista al Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública 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 los servidores públicos responsables de los daños a la integridad de la señora Esperanza Sandoval Ruiz, adscritos al Hospital General Regional 110 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, en atención a las consideraciones expuestas en el capítulo de observaciones del presente documento.*

*Asimismo, que se ordene y se realice el pago por concepto de indemnización 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. Asimismo, que a la paciente se le brinde la asistencia médica que su padecimiento requiere.*

México, D. F., 4 de junio de 2003

### **Sobre el caso de la señora Esperanza Sandoval Ruiz**

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

Distinguido señor Director:

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, 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 procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente de queja 2003/208-1, relacionado con el caso de la señora Esperanza Sandoval Ruiz, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 13 de diciembre de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio DQ/02/895, mediante el cual el licenciado David Alberto Lozoya Assad, Director de Quejas, Orientación y Seguimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, remitió la queja presentada por el señor Juan Preciado Ornelas y otros, en la que denunciaron hechos presuntamente violatorios al derecho a la protección de la salud de la señora Esperanza Sandoval Ruiz, cometidos por servi-

dores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, por acciones consistentes en una negligencia médica.

**B.** Los quejosos manifestaron que el 17 de noviembre de 2002 la señora Esperanza Sandoval Ruiz presentó un fuerte dolor de estómago, por lo que su esposo la llevó al Centro Médico de Occidente, perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social, con sede en Guadalajara, Jalisco, donde la tuvieron en observación y posteriormente la canalizaron al Hospital General Regional 110 del mismo Instituto; en ese lugar, personal del hospital le informó que su dolor era por la vesícula biliar. Agregaron que la agraviada fue operada el 18 de noviembre y que, al parecer, todo había salido en perfecto estado, según los médicos que la atendieron; sin embargo, al día siguiente se presentó una enfermera y le aplicó una inyección en el suero, por lo cual inmediatamente comenzó a tener dificultad para respirar y hablar. Asimismo, mencionaron que el 23 de noviembre le dio un paro cardíaco, lo que trajo como consecuencia el estado de coma en el que se encuentra la agraviada. Por lo anterior, solicitaron la intervención de este Organismo Nacional para que se investigara el caso.

**C.** Para la integración del expediente, esta Comisión Nacional solicitó al Coordinador General de Atención al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social un informe sobre los hechos constitutivos de la queja, así como una copia del expediente clínico de la señora Esperanza Sandoval Ruiz.



En respuesta, la autoridad remitió lo solicitado, proporcionando la información y documentación correspondiente, cuya valoración se realiza en el capítulo de observaciones del presente documento.

## II. EVIDENCIAS

**A.** La queja del señor Juan Preciado Ornelas y otros, presentada el 9 de diciembre de 2002 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, la cual fue remitida por razones de competencia a esta Comisión Nacional, en donde se recibió el 13 del mismo mes.

**B.** El oficio 0954-06-0545/3123, recibido en esta Comisión Nacional el 24 de marzo 2003, 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 señora Esperanza Sandoval Ruiz, en el Hospital General Regional 110 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco.

**D.** La opinión médica emitida el 29 de abril 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 agraviada en el Hospital General Regional 110 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco.

## III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 18 de noviembre de 2002 a la señora Esperanza Sandoval Ruiz se le realizó una cirugía de colecistectomía, en el Hospital General Regio-

nal 110 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, debido a que presentaba un fuerte dolor abdominal; sin embargo, al día siguiente la agraviada comenzó a tener complicaciones en su estado de salud, las cuales no fueron tomadas en cuenta por el personal médico de ese Instituto, lo que provocó un cuadro clínico de embolia pulmonar que evolucionó hasta el paro cardiorrespiratorio, trayendo como consecuencia una embolia.

Con motivo de los hechos, el 10 de diciembre de 2002 los quejosos presentaron una queja ante la Coordinación Delegacional de Atención y Orientación al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social en Jalisco, y a principios de este año, sin precisar exactamente cuándo, una denuncia penal ante el Ministerio Público de la Federación con sede en Guadalajara, Jalisco, recayéndole el número de averiguación previa 166/2003.

El 13 de enero de 2003 la Coordinación Delegacional de Atención y Orientación al Derechohabiente del IMSS en Jalisco determinó que era procedente la queja interinstitucional, por lo tanto, también la indemnización; sin embargo, estableció que se suspendería el pago de la misma, en términos del artículo 19 del Reglamento para el Trámite y Resolución de Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de que existe una averiguación previa ante la Procuraduría General de la República.

## 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 Esperanza Sandoval Ruiz, en el Hospital General

Regional 110 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco; de la resolución del propio Instituto Mexicano del Seguro Social, 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 el personal médico adscrito al Hospital Regional 110 no proporcionó una adecuada prestación del servicio público de salud a la agraviada, ya que para su operación no se tomaron en cuenta factores de riesgo que complicaron el postoperatorio hacia la evolución de embolia pulmonar, paro cardiorrespiratorio y alteración neurológica central, siendo ignorados los signos y síntomas que la paciente presentó, previos a que se instaurara el cuadro clínico de embolia pulmonar y sus complicaciones.

Asimismo, se observó que algunas notas médicas venían sin hora, sin nombre y con la firma ilegible, además de que en el expediente hospitalario no se encontró la historia clínica de la paciente y las hojas de indicaciones médicas de los doctores tratantes; también se advirtió que a la agraviada no se le realizó el estudio de tomografía de cerebro, que resultaba necesario para confirmar el diagnóstico; además, las hojas de enfermería son deficientes, lo que refleja un desconocimiento, por parte del personal médico tratante, de las disposiciones establecidas por la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, que prevé los lineamientos básicos para la integración del expediente clínico, la cual, en sus puntos 5.9., 8.2. y 8.3. establece que todas las notas médicas deben contener nombre y firma; así como historia clínica y nota de evolución, en la que se precise el tratamiento medicamentoso brindado al paciente. De igual forma, las hojas de enfermería deben contener como mínimo lo establecido por el punto 9.1. de la Norma Oficial, ya que es necesario contar con los reportes de signos vitales, de estado clínico y físico, con la evolución del

paciente durante el turno, con el reporte de las órdenes de estudios realizados durante el mismo y con el reporte de aplicación de indicaciones médicas; todos estos deben estar bien identificados con el nombre y la firma de quien elabora el documento.

Por lo anterior, este Organismo Nacional desconoce el tratamiento específico indicado a la señora Esperanza Sandoval Ruiz, en virtud de que el contenido del expediente clínico de la paciente, remitido a esta Comisión Nacional, no contiene las indicaciones médicas posteriores a la cirugía de colecistectomía y las hojas de enfermería, pues lo más que llegan a reportar, además de signos vitales, es la aplicación de solución Hartman y potasio. Por lo tanto, se desconoce la medicación que pudo haber desencadenado el cuadro de gravedad en la paciente.

Por otra parte, aun cuando la cirugía de colecistectomía se tuvo que realizar de urgencia, se debieron tomar factores de riesgo, como el tiempo de anestesia; el sobrepeso de la paciente, reportado en 115 kilogramos; la éstasis venosa (deficiente circulación sanguínea) por reposo prolongado; el antecedente diabético familiar, y el tabaquismo positivo, antecedentes que colocaban a la paciente en el grupo de riesgo para prevenir, no sólo con vendaje de miembros inferiores, sino hasta con la aplicación de anticoagulantes, la eventualidad de la embolia pulmonar.

Asimismo, el cuadro clínico de la agraviada que se reportó en las notas médicas de los días posteriores a la cirugía debió hacer sospechar una patología neurológica central y embolia pulmonar, por la presencia de signos y síntomas como: inquietud, somnolencia, lentitud anormal del lenguaje, lentitud en las reacciones psíquicas mentales, hipotensión, dificultad para la articulación de las palabras por alteración neurológica, hipo-

ventilación pulmonar, hipotonía muscular, debilitamiento, parálisis ligera o incompleta de las cuatro extremidades, caída de párpados, presencia de secreciones bronquiales, etcétera.

De acuerdo con lo anterior, la desatención a las manifestaciones presentadas por la paciente los días 19, 20, 21 y 22 de noviembre de 2002 provocó que no se detectara el cuadro clínico de embolia pulmonar y éste se dejara evolucionar hasta el paro cardiorrespiratorio, ocurrido el 23 del mismo mes, condición que provocó una insuficiente oxigenación cerebral por detención de la circulación arterial, con consecuencias de coma, caracterizado por un síndrome patológico de pérdida de la conciencia y rigidez de las cuatro extremidades.

En el presente caso, claramente se observa que el incumplimiento de los lineamientos normativos, aunado a la falta de vigilancia médica, provocó que la señora Esperanza Sandoval Ruiz llegara al estado de coma vigil en que se encuentra, situación que no se hubiera presentado si el personal médico adscrito al Hospital General Regional 110 del Instituto Mexicano del Seguro Social hubiera proporcionado una adecuada atención clínica.

La deficiente atención médica de la agraviada es causa de responsabilidad profesional y administrativa de los médicos y enfermeras de ese Instituto que atendieron a la señora Esperanza Sandoval Ruiz, ya que con la conducta desplegada transgredieron el derecho a la protección de la salud previsto en los artículos 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracción III; 32; 33, fracciones I y II; 37, y 51 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.; 251, fracción II, y 303 de la Ley del Seguro Social; 6o. del Reglamento de Servicios Médi-

cos a los Derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, con lo que se incurrió en las conductas previstas por el artículo 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que procedieron de manera indebida y no proporcionaron a la agraviada la valoración y vigilancia médica adecuada, oportuna y de calidad, como era su obligación profesional.

Igualmente, los servidores públicos encargados de brindar el servicio médico no atendieron las disposiciones relacionadas con el derecho 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 derecho a recibir 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 Esperanza Sandoval Ruiz se le otorgue la indemnización correspondiente con motivo de la responsabilidad profesional e institucional 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. De igual forma, este Organismo Nacional considera que ese Instituto debe brindarle la asistencia médica que el padecimiento de la agraviada requiere, de conformidad con el artículo 120, fracción III, de la Ley del Seguro Social.

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 la Función Pública 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 los servidores públicos responsables de los daños a la integridad de la señora Esperanza Sandoval Ruiz, adscritos al Hospital General Regional 110 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, 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 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. Asimismo, que a la paciente se le brinde la asistencia médica que su padecimiento requiere.

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





mo responsable el informe respectivo, el cual se rindió a través del oficio SC/1999-01945, del 27 de octubre de 1999, suscrito por el licenciado José Jiménez Gómez Loza, entonces Subdirector de Crédito del Fovissste, de cuya valoración esta Comisión Nacional concluyó que servidores públicos del Fovissste incurrieron en violación a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en agravio de la señora María Nelly Mangas Gutiérrez, motivado por la deficiencia en el servicio público en materia de vivienda; por tal razón, con fecha 16 de febrero de 2000, se planteó al Fovissste la propuesta de conciliación consistente en que a la brevedad se efectuaran los trámites conducentes a fin de que se le otorgara a la señora María Nelly Mangas Gutiérrez la posesión del bien inmueble a que tenía derecho.

**C.** En respuesta, a través del oficio SC-2000/00780, del 27 de marzo de 2000, el licenciado José Jiménez Gómez Loza, entonces Subdirector de Crédito del Fovissste, aceptó dicha propuesta, comprometiéndose a que a la quejosa se le asignaría un crédito unitario de acuerdo con la normatividad en vigor, previa integración del expediente respectivo en el Departamento de Vivienda del Fovissste, Delegación Veracruz, el cual sería otorgado en las mismas condiciones.

**D.** El 21 de agosto de 2002 la señora María Nelly Mangas Gutiérrez comunicó a esta Comisión Nacional el incumplimiento de la conciliación por parte de los servidores públicos del Fovissste, por lo que solicitó a esta Comisión Nacional la reapertura del expediente respectivo en razón de que servidores públicos del mencionado fondo de vivienda sólo le contestaban con evasivas.

**E.** En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional, con fundamento en el artículo 119 de su Re-

glamento Interno, acordó la reapertura del expediente 1999/3908, que dio origen al diverso 2002/2402 y se solicitó el informe correspondiente al Fovissste, el cual se obsequió en su oportunidad, cuyo contenido será valorado en el presente documento.

## II. EVIDENCIAS

**A.** El escrito de queja presentado en esta Comisión Nacional el 1 de septiembre de 1999, por la señora María Nelly Mangas Gutiérrez.

**B.** El informe contenido en el oficio SC/1999-01945, del 27 de octubre de 1999, suscrito por el entonces Subdirector de Crédito del Fovissste, licenciado José Jiménez Gómez Loza, al que se anexó la copia del acta número 09/98 de la novena sesión ordinaria de la Comisión Ejecutiva del Fovissste, celebrada el 11 de mayo del 1998, que contiene el acuerdo 853.09.98.

**C.** El oficio SC-2000/00625, del 9 de marzo de 2000, mediante el cual el entonces Subdirector de Crédito del Fovissste informó a esta Comisión Nacional que se emitió el acuerdo 853.09.98, en el que se autorizó otorgar créditos unitarios a diversos trabajadores, en el cual no quedó incluida la señora Mangas Gutiérrez en razón de que no fue localizada; asimismo, se indicó que se giraron instrucciones a efecto de localizarla y de integrar su expediente para iniciar los trámites correspondientes a la autorización de un nuevo financiamiento.

**D.** La propuesta de conciliación formulada por esta Comisión Nacional, el 16 de febrero de 2000, contenida en el oficio número 4066.

**E.** La aceptación a la propuesta referida en la evidencia inmediata anterior, contenida en el ofi-

















*Antisecuestros. Además, omitió incorporar en ella como probable responsable al licenciado Jesús Nelson Rodríguez, agente del Ministerio Público, quien tuvo a su cargo a los agentes de la Policía Ministerial que detuvieron a la agraviada, en términos de lo ordenado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, circunstancia que también prevé el artículo 5o. del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California.*

*Por lo anterior, existe la posibilidad de que se haya transgredido lo establecido por las fracciones I y XXI del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, que establecen que los servidores públicos deberán cumplir el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

*—El 9 de abril de 2001 se inició la investigación administrativa 48/2001, por los mismos hechos que dieron origen a la queja. Sin embargo, en virtud de que no se pudo localizar a la ofendida para que proporcionara mayores datos, el Órgano de Control determinó enviar el expediente al archivo, como asunto totalmente concluido. Lo anterior no es motivo para enviar el expediente al archivo, toda vez que, por un lado, las quejas no son parte en el procedimiento administrativo, sino solamente funge como denunciantes de un hecho que le permite a la autoridad administrativa dar inicio a la instancia respectiva, y, por el otro, la autoridad contaba con elementos suficientes para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, aun sin contar con información adicional por parte de la quejosa. Por ello, esta Comisión Nacional considera que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California debe retirar del archivo el expediente de investigación 48/2001 con la finalidad de ahondar en la investigación e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.*

*Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló al señor Gobernador del estado libre y soberano de Baja California, las siguientes recomendaciones:*

*Primera. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que, en términos de lo señalado en el apartado de observaciones de la presente Recomendación, se investigue administrativa y penalmente la actuación del agente del Ministerio Público encargado de la integración de la averiguación previa 017/DGAIC/TIJ/01 y, de ser el caso, se dé inicio a los procedimientos y procesos correspondientes hasta su cabal conclusión.*

*Segunda. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que, en términos de lo señalado en el apartado de observaciones de la presente Recomendación, se inicie una averiguación previa y un procedimiento administrativo de responsabilidades, hasta su cabal conclusión, en contra del agente del Ministerio Público Jesús Nelson Rodríguez y de la secretaria del Grupo Antisecuestros, María Cristina Romo Solís.*

*Tercera. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se inicie un procedimiento de investigación administrativa, a fin de que se determine la responsabilidad de la licenciada Mireya Sandez Pimentel, Directora de Zona de la Dirección de Asuntos Internos y Contraloría de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, responsable de la integración del expediente de investigación administrativa 48/2001, por no cumplir con la máxima diligencia el*

*servicio encomendado y por no agotar las actuaciones y diligencias que pudo haber realizado dentro del procedimiento señalado, antes de determinar su archivo definitivo, en términos de lo establecido en el apartado de observaciones de la presente Recomendación.*

México, D. F., 11 de junio de 2003

### **Sobre el caso del recurso de impugnación de la señora Norma Tapia Cárdenas**

C. Eugenio Elorduy Walther,  
Gobernador constitucional del estado de Baja California

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, III y VIII; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46, y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2001/265-4-I, relacionado con el recurso de inconformidad interpuesto por la señora Norma Tapia Cárdenas, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 26 de octubre de 2001 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio PDH/TIJ/1184/001, del 25 de octubre de 2001, suscrito por el señor Raúl Ramírez Baena, Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, al que anexó el recurso de impugnación interpuesto por la señora Norma Tapia Cárdenas en contra de la no aceptación de la Recomendación 3/2001, emitida por ese Organismo estatal, dirigida a la Procuraduría General de Justicia de dicha entidad federativa.

**B.** Dicha Recomendación recayó en la conclusión del expediente número 170/01, que el Organismo estatal inició con la queja presentada el 4 de abril de 2001 por la señora Norma Tapia Cárdenas, en la cual refirió que el 2 de abril de 2001, aproximadamente a las 14:30 horas, al salir del sanatorio Senabil, de la ciudad de Tijuana, fue interceptada por dos vehículos. Del primero bajaron dos sujetos, quienes, sin identificarse, le manifestaron que eran agentes de la Policía Ministerial y procedieron a interrogarla respecto de su esposo, Gilberto Torres Villarreal. Posteriormente, la obligaron a subir a uno de los automóviles y, después de realizar diversos recorridos, la trasladaron, esposada y acostada boca abajo, a las instalaciones de la Policía Ministerial de la Delegación Municipal de Mesa de Otay, donde la bajaron del vehículo con la cabeza cubierta. Al ingresar a las instalaciones de la Policía Ministerial le descubrieron la cabeza, y se sorprendió al ver en un portabebé a su menor hija, Esther Amayrani Torres Tapia, a la que había dejado en su casa antes de salir al sanatorio. Además, a un lado de la oficina en la que ella estaba se encontraban en los separos su esposo Gilberto Torres Villarreal y Humberto Sicairos, a quienes reconoció porque escuchó cómo se quejaban y gritaban.

La recurrente agregó que ahí permaneció incomunicada por aproximadamente ocho horas, en las cuales no se le informó el motivo de su detención, ni de la de su esposo. Fue hasta las 23:00 horas del mismo día cuando le volvieron a cubrir la cabeza, la subieron a un vehículo y la liberaron en su domicilio, en compañía de su hija recién nacida.



Al llegar a su casa —continuó declarando la recurrente—, encontró que la puerta posterior de su casa había sido derribada, percatándose de que le habían robado una esclava de oro, tres pulseiras de oro, seis dijes de oro, tres pares de arracadas de oro, un torsal de oro, una cadenita delgada de oro, cinco anillos de oro y dos teléfonos celulares, además de documentos de los miembros de la familia, tales como la cartilla militar y el acta de nacimiento a nombre de Arturo Flores Vásquez; pasaportes mexicanos con visa para ingresar a Estados Unidos de América, a nombres de Esther Villarreal Espinoza y Luis Fernando Flores Villarreal, así como un título de propiedad del inmueble donde se encuentra su domicilio, a nombre de Esther Villarreal Espinoza y Arturo Vásquez Villarreal.

La recurrente señaló que sus vecinos le informaron que el 2 de abril de 2001, aproximadamente a las 14:00 horas, ocho vehículos rodearon su domicilio, y de los mismos descendieron 20 sujetos, al parecer elementos de la Policía Ministerial, quienes entraron de manera violenta a su vivienda, de donde sacaron a su esposo Gilberto Torres Villarreal y a Humberto Sicairos, cubiertos de la cabeza con bolsas de plástico negras, así como a su hija recién nacida, la cual era llevada en brazos por uno de los agentes policiacos.

Asimismo, en su queja inicial la recurrente declaró que el 3 de abril de 2001 se trasladó a diversas instalaciones policiacas y ministeriales, incluida la de la Policía Ministerial en la Delegación de Mesa de Otay, sin poder localizar a Humberto Sicairos y a Gilberto Torres Villarreal, por lo que acudió ante la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, en donde solicitó apoyo para localizarlos para garantizar su integridad física, y para que se estudiara la conducta arbitraria de las autoridades mencionadas.

C. En consecuencia, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California inició el expediente número 170/01, en el cual emitió, después de realizadas las actuaciones correspondientes, la Recomendación número 03/2001 dirigida al Procurador General de Justicia de el estado, a quien recomendó lo siguiente:

Primero. Ordenar que, conforme a las disposiciones legales, se inicie la averiguación previa respectiva por la probable comisión del delito de tortura, abuso de autoridad, allanamiento de morada, falsedad ante autoridades y lo que resulte, a efecto de determinar la responsabilidad penal en que hayan incurrido los agentes de la Policía Ministerial estado: Juan Manuel León Martínez, Miguel Ángel Martínez Miramón y José Antonio Ortega Nuño, así como también María Cristina Romo Solís, secretaria mecanógrafa adscrita al Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del estado con sede en la Segunda Zona de Tijuana, B. C.

Segundo: Instruir a quien corresponda, se inicie el procedimiento legal respectivo, a efecto de deslindar la responsabilidad penal del agente del Ministerio Público Investigador de Delitos, Lic. Jesús Nelson Rodríguez García, servidor público a cargo de la averiguación previa 7041/99/206, y bajo cuyo mando directo, el día de los hechos reclamados, se desempeñaban los agentes ministeriales Juan Manuel León Martínez, Miguel Ángel Martínez Miramón y José Antonio Ortega Nuño.

Tercero: Instruir de manera inmediata la suspensión definitiva e inhabilitación correspondiente, conforme al procedimiento administrativo de responsabilidad de los agentes ministeriales Juan Manuel León Martínez,

Miguel Ángel Martínez Miramón, José Antonio Ortega Nuño, así como de la asistente mecanógrafa María Cristina Romo Solís, y del agente del Ministerio Público del Fuero Común, Coordinador del Grupo Antisecuestros en la Zona Tijuana, licenciado Jesús Nelson Rodríguez García por todas las acciones u omisiones en las que incurrieron durante el desempeño de su función.

Cuarto: Ordenar a quien corresponda, la vigilancia y aplicación regular de los mecanismos de control en el desempeño de los agentes ministeriales, adscritos a los diversos grupos, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a los derechos de los ciudadanos.

**D.** Por medio del oficio 000047, del 1 de octubre de 2001, el licenciado Juan Manuel Salazar Pimentel, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Baja California, informó al señor Raúl Ramírez Baena, Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de esa entidad, que no aceptaba la mencionada Recomendación, argumentando que se omitieron los requisitos esenciales del procedimiento, además de que en la misma existían diversas contradicciones.

**E.** El 26 de octubre de 2001 esta Comisión Nacional radicó el recurso de impugnación referido anteriormente, y fue registrado con el número 2001/265-4-I, en el cual la quejosa expresa que le causa agravio la no aceptación de la Recomendación 3/2001, ya que no son congruentes las razones de la autoridad responsable para no aceptarla, por lo que considera que se han vulnerado sus Derechos Humanos.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** El escrito de impugnación de la señora Norma Tapia Cárdenas, en contra de la no aceptación de la Recomendación 3/2001.

**B.** El expediente de queja 170/01, del cual destacan los siguientes documentos:

**1.** El escrito de queja del 4 de abril de 2001, presentado ante la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.

**2.** El oficio 083, del 17 de abril de 2001, por medio del cual los agentes de la Policía Ministerial Juan Manuel León Martínez, Miguel Ángel Martínez Miramón y José Antonio Ortega Nuño rindieron el informe solicitado por el Organismo estatal defensor de los Derechos Humanos.

**3.** La copia del oficio 061, del 4 de abril de 2001, mediante el cual el licenciado Jesús Nelson Rodríguez García, agente del Ministerio Público del orden común, libró orden de localización y presentación contra Gilberto Torres Villarreal y Humberto Sicairos.

**4.** Las relaciones de hechos de los días 4, 5, 6 y 7 de abril de 2001, relativas a las entrevistas del personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos con César Quintero Madrid, quien se encontraba detenido con Gilberto Torres Villarreal en los separos del Ministerio Público, y las entrevistas con Manuel Villarreal Espinoza o Humberto Sicairos Calderón, y con el propio Gilberto Torres Villarreal.

**5.** El acta circunstanciada del 4 de abril de 2001, relativa a la llamada telefónica realizada por personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos al licenciado Francisco Javier Gutiérrez Cosío, Subprocurador de Justicia del estado, Zona Tijuana.

6. Las declaraciones del 27 de abril y 14 de mayo, todas del año 2001, realizadas ante personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos, de Josefina Flores Sánchez, Luz María Ortiz y María Luisa Lindo Hernández.

C. La Recomendación 3/2001, emitida el 25 de septiembre de 2001, por ese Organismo local.

D. Los oficios 002210, 000042, 000282 y ADH49/2002, de fechas 28 de noviembre de 2001, 7 y 23 de enero y 14 de junio de 2002, respectivamente, mediante los cuales el licenciado Juan Manuel Salazar Pimentel, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Baja California, dio respuesta a los informes que esta Comisión Nacional le solicitó.

E. La copia del oficio DAIC/2658/2002, del 13 de noviembre de 2002, dirigido al responsable de la Dirección Jurídica Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, en el que la Coordinadora del Área de Responsabilidades de la Dirección de Asuntos Internos y Contraloría de esa dependencia estatal informa las actuaciones realizadas dentro de la averiguación previa 017/DAIC-TIJ/01, de las que destacan la determinación de la citada indagatoria como consulta de archivo, el 22 de julio de 2002 y la correspondiente autorización del 28 de agosto del mismo año.

F. El acta circunstanciada del 3 de diciembre de 2002, en la que se certifica la comunicación telefónica que personal de esta Comisión Nacional sostuvo con la Coordinadora del Área de Responsabilidades de la Dirección de Asuntos Internos y Contraloría de la Procuraduría General de Justicia del estado, en la que manifestó que en la averiguación previa 017/DAIC-TIJ/01, el 15 de noviembre de 2002, se acordó el no ejercicio de la acción penal en virtud de que las

ofendidas no se inconformaron respecto del acuerdo de archivo.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 4 de abril de 2001 en la Procuraduría General de Derechos Humanos del Estado de Baja California se recibió el escrito de queja de Norma Tapia Cárdenas, quien refirió una serie de hechos atribuidos a servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia de ese estado.

El 25 de septiembre de 2001, después de analizar e investigar los hechos narrados por Norma Tapia Cárdenas en su escrito de queja, la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Baja California emitió la Recomendación 3/2001, dirigida al licenciado Juan Manuel Salazar Pimentel, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Baja California.

El 8 de octubre de 2001 en la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California se recibió un oficio sin número, del 1 de octubre de ese año, por medio del cual el Procurador General de Justicia de ese estado manifestó la no aceptación de la Recomendación 3/2001.

El 26 de octubre de 2001 en esta Comisión Nacional se recibió el recurso de impugnación de la señora Norma Tapia Cárdenas, toda vez que considera que la no aceptación de la Recomendación 3/2001 le causa agravios.

No obstante que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California manifestó la no aceptación de la Recomendación 3/2001, inició la averiguación previa 017/DAIC/TIJ/01, respecto de la cual se determinó consulta de archivo el 22 de julio de 2002, su respectiva auto-

rización el 28 de agosto del mismo año y el no ejercicio de la acción penal el 15 de noviembre del año citado.

Asimismo, la autoridad responsable inició el procedimiento administrativo 48/2001, el cual fue enviado al archivo como asunto totalmente concluido, en virtud de no contarse con elementos suficientes para fincar responsabilidad en contra de algún servidor público, debido a que no fue posible localizar a las ofendidas a efecto de que proporcionaran mayores elementos para poder acreditar fehacientemente su dicho.

#### IV. OBSERVACIONES

Una vez realizado el análisis y la vinculación lógico-jurídica de los hechos, elementos de prueba y evidencias que obran en el expediente del recurso de inconformidad 2001/265-4-I, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos concluye lo siguiente:

**A.** Este Organismo Nacional tiene presente el hecho de que la autoridad responsable no aceptó la Recomendación 3/2001, que le dirigió el Organismo estatal protector de los Derechos Humanos; sin embargo, como consta en el expediente, dicha autoridad ha realizado ciertas acciones tendientes a simular el cumplimiento de la citada Recomendación, como son la radicación de la averiguación previa 017/DAIC/TIJ/01, por el delito de abuso de autoridad cometido en agravio de Esther Villarreal Espinoza y Norma Tapia Cárdenas, y la investigación administrativa 48/2001, por los mismos hechos que dieron origen a la queja.

Sobre este particular, esta Comisión Nacional considera que la negativa de la autoridad responsable para no aceptar la Recomendación antes

señalada, reconociendo en los hechos la razón y validez de la misma, denota un claro desdén respecto de la labor del *Ombudsman* estatal, toda vez que reconoce, por una parte, el contenido de la Recomendación e inicia las acciones en ella comprendidas, pero, por la otra, no reconoce que dichas acciones sean derivadas de una violación a los Derechos Humanos.

**B.** El Organismo estatal de Derechos Humanos, dentro del expediente 170/01 emitió la Recomendación número 03/2001, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de Baja California, comprobando la existencia de actos y omisiones de servidores públicos adscritos a la mencionada autoridad estatal, que violaron los Derechos Humanos de la agraviada Norma Tapia Cárdenas.

No obstante lo anterior, este Organismo Nacional no coincide con el alcance de la recomendación específica primera que, dentro de la Recomendación 03/2001, determinó la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, en virtud de que no fueron debidamente acreditados los elementos que integran la conducta de tortura, por lo que no se pronuncia por la ratificación de la mencionada Recomendación, en tal virtud, procede a hacer su propia Recomendación, en razón de los elementos y argumentos que se mencionan a continuación.

**C.** Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el análisis de la documentación y evidencias que integran el expediente del recurso de inconformidad 2001/265-4-I, encontró la existencia de actos realizados por los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California que son violatorios a los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica de la recurrente Norma Tapia Cárdenas, derivados de una irregu-

lar integración de la averiguación previa y de un ejercicio indebido de la función pública, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, en relación con los hechos motivo de la queja que presentó la hoy recurrente ante el Organismo estatal de protección a los Derechos Humanos, inició la averiguación previa 017/DAIC-TIJ/01 por el delito de abuso de autoridad, sobre la que el 22 de julio de 2002 se determinó emitir acuerdo de consulta de archivo, mismo que fue autorizado el 28 de agosto de 2002, y toda vez que no se presentó inconformidad por parte de quienes tenían la posibilidad de hacerlo se determinó el no ejercicio de la acción penal el 15 de noviembre de 2002, acuerdo que al no ser combatido por los medios legales que el orden jurídico mexicano prevé causó estado, no existiendo posibilidad alguna de reabrir dicha averiguación previa.

No obstante lo anterior, del expediente en que se actúa se aprecian evidencias que permiten afirmar que la averiguación previa 017/DAIC-TIJ/01 no fue integrada debidamente, en virtud de que el agente del Ministerio Público encargado de su integración no incorporó en ellas como probables responsables al licenciado Jesús Nelson Rodríguez, agente del Ministerio Público, quien tuvo a su cargo a los agentes de la Policía Ministerial que detuvieron a la agraviada, ni a María Cristina Ramos Solís, secretaria mecanógrafa del Grupo Antisecuestros de la Procuraduría General de Justicia del estado.

Efectivamente, el agente del Ministerio Público que integró la averiguación previa 017/DAIC-TIJ/01, no apreció las contradicciones que se presentaron entre las declaraciones de los testigos y las de los propios elementos de la policía ministerial; también omitió tomar en consideración los

señalamientos de los testigos, en el sentido de que una mujer sustrajo del domicilio de la agraviada a su hija menor, en relación con el propio señalamiento que hace la agraviada de que la señorita María Cristina Ramos Solís fue quien le entregó a su menor hija en las oficinas del Grupo Antisecuestros de la Policía Ministerial del estado; asimismo, omitió realizar careos entre los testigos de los hechos y María Cristina Ramos Solís, y no propició que la agraviada y los testigos tuvieran a la vista el álbum fotográfico de los elementos del mencionado Grupo Antisecuestros.

En el mismo sentido, el agente del Ministerio Público encargado de la integración de la averiguación previa 017/DAIC-TIJ/01, omitió considerar que el licenciado Jesús Nelson Rodríguez tenía a su cargo a los agentes de la Policía Ministerial que detuvieron a la quejosa, en términos de lo ordenado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, circunstancia que también prevé el artículo 5o. del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, y se presume, además que la conducta que pudo tener dicho servidor público puede ser considerada como falta grave o, peor aún, un delito de los que se persiguen de oficio.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que existe una irregular integración de la averiguación previa, por parte del agente del Ministerio Público encargado de la determinación de la indagatoria 017/DAIC-TIJ/01, además de que existe la posibilidad de que con esa conducta se haya transgredido lo establecido por las fracciones I y XXI del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, que establecen que

los servidores públicos deberán cumplir el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, respectivamente.

2. La autoridad estatal informó a esta Comisión Nacional que el 9 de abril de 2001 inició la investigación administrativa 48/2001, por los mismos hechos que dieron origen a la queja. Sin embargo, en virtud de que no se pudo localizar a la ofendida para que proporcionara mayores datos, dicha investigación administrativa no pudo continuar, por lo que el órgano de control determinó enviar el expediente al archivo, como asunto totalmente concluido.

Sobre este particular, esta Comisión Nacional considera que el hecho de que la autoridad no haya localizado a la ofendida o que ésta no esté interesada en la continuación del procedimiento, no es motivo para enviar el expediente al archivo, toda vez que, por un lado, las quejas no son parte en el procedimiento administrativo, sino solamente fungen como denunciantes de un hecho que le permite a la autoridad administrativa dar inicio a la instancia respectiva, y, por otro, la autoridad contaba con elementos suficientes para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, aun sin contar con información adicional por parte de la quejosa.

Efectivamente, del procedimiento de investigación 48/2001 se desprende que, en su declaración, Norma Tapia Cárdenas refirió, entre otras cosas, que del álbum de fotocredencialización del personal de esa Procuraduría General de Justicia reconoció a cuatro sujetos. También se desprende que, además de tomar las declaraciones de las

agraviadas, la servidora pública encargada de la tramitación de dicho procedimiento de investigación únicamente se limitó a girar citatorios a las quejas, a las cuales no logró ubicar, y solicitó a la Unidad Orgánica de Antisecuestros que informara si se había iniciado una averiguación previa contra Manuel Villarreal y Gilberto Torres Villarreal, y acordó enviar al archivo el expediente respectivo, en virtud de que no existían elementos suficientes para fincar responsabilidad en contra de algún servidor público.

En este sentido, la licenciada Mireya Sandez Pimentel, Directora de Zona de la Dirección de Asuntos Internos y Contraloría de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, servidora pública encargada de la sustanciación del procedimiento, omitió iniciar dicho procedimiento administrativo y, en términos de la normatividad respectiva, citar a audiencia a los presuntos responsables, plenamente identificados por la quejosa, haciéndoles saber la responsabilidad que se les imputaba; también se omitió citar a los testigos de los hechos, así como agregar al expediente administrativo una copia de la averiguación previa 7041/99/206, y no sólo limitarse a preguntar sobre la existencia de la misma.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California debe retirar del archivo el expediente de investigación 48/2001, con la finalidad de ahondar en la investigación e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formula respetuosamente a usted, señor Gobernador del estado libre y soberano de Baja California, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que, en términos de lo señalado en el apartado de observaciones de la presente Recomendación, se investigue administrativa y penalmente la actuación del agente del Ministerio Público encargado de la integración de la averiguación previa 017/DGAIC/TIJ/01 y, de ser el caso, se dé inicio a los procedimientos y procesos correspondientes hasta su cabal conclusión.

SEGUNDA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que, en términos de lo señalado en el apartado de observaciones de la presente Recomendación, se inicie una averiguación previa y un procedimiento administrativo de responsabilidades, hasta su cabal conclusión, en contra del agente del Ministerio Público Jesús Nelson Rodríguez y de la secretaria del Grupo Antisecuestros María Cristina Romo Solís.

TERCERA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se inicie un procedimiento de investigación administrativa, a fin de que se determine la responsabilidad de la licenciada Mireya Sandez Pimentel, Directora de Zona de la Dirección de Asuntos Internos y Contraloría de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, responsable de la integración del expediente de investigación administrativa 48/2001, por no cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado y por no agotar las actuaciones y diligencias que pudo haber realizado dentro del procedimiento señalado, antes de determinar su archivo definitivo, en términos de lo establecido en el apartado de observaciones de la presente Recomendación.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo ordenado 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 omisas asumidas por los servidores públicos respecto a las facultades y obligaciones que expresamente les confiere la normatividad establecida.

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, 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 correspondientes 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





# Recomendación 22/2003

---

*Síntesis: El 28 de enero de 2003 esta Comisión Nacional inició el expediente 2003/39-1-I con motivo del recurso de impugnación interpuesto por el señor Jesús Rodríguez Quintero, por el incumplimiento de la Recomendación 31/00, que el 14 de abril de 2000 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León dirigió al contador público Jesús María Elizondo González, entonces Presidente municipal de Monterrey, al resolver el expediente de queja CEDH/570/99, precisándose como agravio que el incumplimiento propicia el riesgo a la integridad de las personas, bienes materiales y vehículos que se encuentran tanto en el interior como en el exterior del centro comercial Pulga Mitras, en esa localidad.*

*Del análisis de las evidencias de esta Recomendación se desprenden elementos suficientes para establecer la procedencia legal del agravio hecho valer por el recurrente, ya que en la inspección que realizó personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en auxilio de las labores de este Organismo Nacional, se destacó que en las calles que circundan al centro comercial Pulga Mitras se encontró a vendedores instalados ejerciendo el comercio informal, advirtiéndose, además, que un acceso al centro comercial y una salida de emergencia estaban cerradas por el interior y parcialmente ocupadas con mercancías que depositaron los mismos locatarios. En ese sentido, se advirtió que los servidores públicos adscritos a la Dirección de Comercio del Municipio de Monterrey, Nuevo León, a quienes correspondía llevar a cabo el procedimiento administrativo para el reordenamiento de los comerciantes que se instalaron en las calles que circundan al centro comercial Pulga Mitras, dejaron de actuar conforme lo establece el artículo 20, fracción VII, del Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial para la Ciudad de Monterrey, lo que transgrede el principio de legalidad, ya que al no efectuarse las gestiones necesarias por parte de la Dirección de Comercio del Municipio de Monterrey, Nuevo León, para lograr el reordenamiento de los comerciantes informales, no sujetaron su actuación a lo dispuesto legalmente, al omitir ejercer las funciones y servicios públicos a su cargo, de conformidad con los artículos 1o.; 3o., fracción III, y 7o. de la Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial, y 20, fracción VII, de su Reglamento para la Ciudad de Monterrey, Nuevo León; así como 14; 16, y 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 132, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y 26, inciso a), fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.*

*En consecuencia, el 18 de junio de 2003 este Organismo Nacional emitió la Recomendación 22/2003, dirigida al H. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para que se sirvan instruir a quien corresponda para que se dé cumplimiento, en sus términos, a la Recomendación 31/00, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.*

México, D. F., 18 de junio de 2003

### **Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Jesús Rodríguez Quintero**

H. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo cuarto; 6o., fracción V; 15, fracción VII; 55; 61; 62; 63; 64; 65; 66, inciso d); 67; 70, y 72 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 158, fracción III; 166, y 167 de su Reglamento Interno, ha procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente número 2003/39-1-I, relacionado con el recurso de impugnación del señor Jesús Rodríguez Quintero, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 28 de enero de 2003 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio VI/437/03, suscrito por el licenciado Luis Villarreal Galindo, Primer Visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, por medio del cual remitió a este Organismo el recurso de impugnación interpuesto el 16 de ese mes y año por el señor Jesús Rodríguez Quintero, por el incumplimiento de la Recomendación 31/00, que el 14 de abril de 2000 el Organismo local dirigió al contador público Jesús María Elizondo González, entonces Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, al resolver el expediente de queja CEDH/570/99, precisándose como agravio que el incumplimiento de la Recomendación propicia el riesgo a la integridad de las personas, bienes materiales y vehículos, que se encuentran tanto en el

interior como en el exterior del centro comercial Pulga Mitras, en esa localidad.

**B.** El recurso de impugnación interpuesto por el señor Jesús Rodríguez Quintero se radicó en esta Comisión Nacional con el expediente 2003/39-1-I, y se solicitó el informe correspondiente al licenciado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, quien dio respuesta mediante el oficio OP/14/03, del 25 de marzo de 2003, manifestando que, contrario a la inconformidad del ahora recurrente, existía orden en la zona del centro comercial Pulga Mitras, y, con la finalidad de acreditar su informe, anexó una serie de tomas fotográficas, las cuales, según se precisó, fueron obtenidas a las 13:51 horas del 24 de marzo de 2003, “en las salidas de emergencia, ubicadas en el cruce de las calles Ciudad Victoria y Burgos; del acceso ubicado en el cruce de las calles Ciudad Victoria y Burgos; de los postes de luz en el cruce de la calle Burgos, acera del lado poniente, y de las entradas y salidas a las calles Burgos, Ciudad Madero, Llera, Cruz con Tampico”.

**C.** Con la finalidad de corroborar el informe, este Organismo Nacional solicitó la colaboración del licenciado Daniel Garza Garza, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, obteniéndose respuesta con el oficio VI/2054/03, del 29 de abril de 2003, al que se anexaron una serie de tomas fotográficas, una cinta de video y el acta circunstanciada en la que se hizo constar la diligencia que personal del Organismo local efectuó alrededor de las 14:00 horas del 24 de abril de 2003 en el centro comercial Pulga Mitras, en la que se destacó que en las calles que circundan al centro comercial Pulga Mitras se encontraron instalados diversos vendedores ejerciendo el comercio informal; advirtiéndose, además, un acceso y una salida de emergencia cerradas por el interior y parcialmente

ocupadas con mercancías que depositaron los mismos locatarios.

**D.** Del análisis de las constancias que integran el presente recurso destaca que el 20 de diciembre de 1999 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León acordó el inicio del expediente CEDH-570/99, en virtud del escrito de queja que presentó el 17 de ese mes y año el señor Jesús Rodríguez Quintero, en contra de servidores públicos del Ayuntamiento de Monterrey, precisando que de manera indebida el “Departamento de Comercio y Pisos” del municipio otorgó permisos a vendedores informales liderados por la señora Gloria Mendiola Ochoa, regidora municipal, para instalar sus puestos en las calles que circundan el centro comercial Pulga Mitras, del cual es dueño, ocasionando graves daños materiales y riesgos, debido a que no cumplen con ningún ordenamiento de seguridad e higiene para ejercer el comercio, además de que bloquean los accesos y salidas de emergencia, lo cual, ante un caso de contingencia, impediría su eficiente funcionamiento, motivo por el que ninguna compañía aseguradora les ha otorgado la contratación de sus servicios. Agregó que los hechos descritos los hizo del conocimiento de los entonces Presidente y Director Jurídico del municipio de Monterrey, así como del Gobernador del estado de Nuevo León, sin que el problema haya sido resuelto.

El recurrente anexó a su escrito una copia de las conclusiones del análisis de seguridad contra incendios que el 9 de enero de 1998 elaboró el ingeniero E. Isaac Estrada Platas, Director de Ingeniería contra Incendios del Patronato de Bomberos de Monterrey, Nuevo León, en el que se precisó que las condiciones en las que se encontraban los locales de comidas y sistemas eléctricos resultaban inseguras, ya que propiciaban e incrementaban el riesgo de incendio en su área de trabajo, así como en el centro comercial, por

lo que era necesaria su reubicación, a fin de poder contar con una vía de acceso para introducir cualquier unidad de bomberos, rescate o auxilio médico, y con ello hacer eficientes los procedimientos de evacuación.

De igual forma, el recurrente anexó un oficio sin número, del 14 de agosto de 1998, a través del cual el ingeniero Joel Quintanilla Cantú, Director de Inspección del Trabajo del Gobierno del Estado de Nuevo León, solicitó al licenciado José Luis Pérez Leal, Director de Comercio y Pisos del Municipio de Monterrey, que a la brevedad posible fueran reubicados los comerciantes ambulantes que se encontraban bloqueando con sus puestos, rentados por ese municipio, las salidas de emergencia del centro comercial Pulga Mitras, debido a que con base en los estudios que realizaron se advirtió que, de existir la necesidad de una evacuación de emergencia en la zona, originada por un incendio, explosión o alguna otra causa, el resultado sería de lamentables consecuencias.

**E.** En la integración del expediente de queja CEDH-570/99, el ingeniero Oswaldo Flores Gómez, Director de Protección Civil del estado, a través del oficio DPC-SAE-012/2000, del 17 de enero de 2000, informó al Organismo estatal, entre otros aspectos, que los puestos instalados en las calles que circundan al centro comercial Pulga Mitras, representaban un riesgo.

De igual forma, mediante el oficio 8/2000, del 27 de enero de 2000, el señor Carlos Cantú Sada, entonces Secretario del Ayuntamiento de Monterrey, indicó a la Instancia local que algunos oferentes no contaban con permiso para instalarse en la vía pública, por lo que se inició un procedimiento administrativo para el reordenamiento de los comerciantes que obstruían las salidas y accesos del centro comercial Pulga Mitras.

**F.** Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 14 de abril de 2000 la Comisión estatal emitió la Recomendación 31/00, en la que solicitó al contador Jesús María Elizondo González, entonces Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León:

PRIMERA. De conformidad con los artículos 1, 2, 3 y demás correlativos de la ley para Regular el Uso de la vía pública en el ejercicio de la actividad comercial publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 02 de febrero de 1994, mediante el decreto No. 256, gire las instrucciones necesarias que el caso amerite, a fin de que se proceda en un término perentorio, al reordenamiento de los oferentes que obstaculizan las salidas y accesos del centro comercial denominado Pulga Mitras, y así evitar que en algún siniestro se pierdan vidas humanas.

SEGUNDA. Dé las órdenes correspondientes, a fin de que se concluya a la brevedad posible el procedimiento administrativo que fue iniciado en contra de los oferentes que no cuentan con el permiso para ocupar la vía pública, a efecto de que desocupen la misma.

**G.** A través del oficio 322/2000, del 26 de junio de 2000, el contador Jesús María Elizondo González, entonces Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, informó al Organismo estatal la aceptación de la Recomendación 31/00.

**H.** A través del oficio OPOO2/2000, del 6 de diciembre de 2000, el licenciado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, actual Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, precisó al Organismo local que, en virtud del cambio de administración en el municipio, diversos asuntos se retrasaron, por lo que instruyó al contador Roberto Ramírez Villarreal, Secretario del Ayuntamien-

to, para que se diera cumplimiento a la Recomendación 31/00.

**I.** En seguimiento al cumplimiento de la Recomendación 31/00, el licenciado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, remitió a la Comisión local los siguientes documentos:

—El oficio OP/18/2001, del 21 de febrero de 2001, en el que indicó que con motivo del procedimiento de reubicación de los comerciantes que se encontraban ocupando de manera indebida áreas del centro comercial Pulga Mitras, el señor Rodolfo J. Villarreal Serna, Director de Comercio de la Secretaría del Ayuntamiento de esa localidad, solicitó la comparecencia ante esas oficinas de 12 personas que ejercían el comercio informal, citatorios de los cuales anexó copias.

—A través del oficio OP/25/2001, del 26 de marzo de 2001, informó al Organismo estatal que en esa fecha continuaba en trámite el proceso de reordenamiento de los oferentes que obstaculizaban las salidas y accesos del centro comercial Pulga Mitras.

—Con el oficio OP/35/2001, del 22 de mayo de 2001, proporcionó a la Instancia local una copia de las actas circunstanciadas del 23, 24, 26 y 27 de abril de 2001, en las que se hizo constar la comparecencia de comerciantes ambulantes en las oficinas de la Dirección de Comercio de la Secretaría del Ayuntamiento de esa localidad, con motivo del procedimiento administrativo iniciado para lograr su reordenamiento.

—Por medio del oficio OP/46/2001, del 27 de junio de 2001, informó al Organismo local que la Dirección de Comercio continuaba trabajando en el proceso de reordenamiento de los comerciantes que obstaculizan las salidas y acce-

sos del centro comercial, precisando que ya se había retirado a algunos que se encontraban ubicados en la avenida Fidel Velásquez y la calle Ciudad Victoria.

—Con el oficio OP/68/2001, del 2 de noviembre de 2001, indicó que en esa fecha la Dirección de Comercio del Municipio instrumentaba las estrategias, métodos y procedimientos para continuar con el proceso de reordenamiento, sin afectar derechos de terceros.

**J.** El 17 de diciembre de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León dictó un proveído en el que tuvo por no cumplida la Recomendación 31/00, el cual se le notificó al inconforme con el oficio V1/6736/02, del 18 del mismo mes y año.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** El escrito de impugnación presentado por el señor Jesús Rodríguez Quintero, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, el 16 de enero de 2003.

**B.** El expediente de queja CEDH/570/99, integrado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

**C.** La Recomendación 31/00, que el 14 de abril de 2000 le dirigió la Comisión local al contador Jesús María Elizondo González, entonces Presidente municipal de Monterrey.

**D.** El oficio 322/2000, suscrito el 26 de junio de 2000, por el entonces Presidente municipal de Monterrey, en el que expresó la aceptación de la Recomendación 31/00.

**E.** Los oficios OP/18/2001, OP/25/2001, OP/35/2001, OP/46/2001 y OP/68/2001, del 21 de febrero, 26 de marzo, 22 de mayo, 27 de junio y 2 de noviembre de 2001, a través de los cuales la Presidencia Municipal de Monterrey informó al Organismo local sobre las gestiones que se efectuaron para dar cumplimiento a la Recomendación 31/00.

**F.** El acuerdo del 17 de diciembre de 2002, mediante el cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León tuvo por no cumplida la Recomendación 31/00.

**G.** El oficio OP/14/03, del 25 de marzo de 2003, con el cual el licenciado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Presidente municipal de Monterrey, rindió su informe a este Organismo Nacional con motivo de la integración del recurso.

**H.** El acta circunstanciada, tomas fotográficas y cinta de video del 24 de abril de 2003, en las que consta la inspección que se efectuó en esa fecha en el centro comercial Pulga Mitras, por parte del personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

## III. SITUACIÓN JURIDICA

El 17 de diciembre de 1999 el señor Jesús Rodríguez Quintero presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, por actos cometidos en su agravio, consistentes en que el Departamento de Comercio y Pisos del Municipio de Monterrey otorgó, de manera indebida, permisos a comerciantes ambulantes que se encontraban instalados bloqueando los accesos y las salidas del centro comercial Pulga Mitras, del cual es propietario, problema que, a pesar de ser del conocimiento de los entonces Presidente municipal, Director Jurídico

del municipio y Gobernador del estado, continuaba sin ser resuelto.

El Organismo local integró el expediente CEDH-570/99, y el 14 de abril de 2000 emitió la Recomendación 31/00, dirigida al entonces Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, al advertir la existencia de violaciones a los Derechos Humanos en agravio del recurrente, por parte de las autoridades municipales, consistentes en una insuficiente protección de personas, por lo que recomendó que, a efecto de que la autoridad municipal cumpla con las facultades que le asisten para regular las actividades del comercio en la vía pública, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 3o. y demás relativos de la Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial, se procediera al reordenamiento de los oferentes que obstaculizaban las salidas y el acceso del centro comercial Pulga Mitras, y que se concluyera, a la brevedad, el procedimiento administrativo que fue iniciado en contra de los comerciantes que no contaban con el permiso para ocupar la vía pública, a efecto de que desocuparan la misma.

El 17 de diciembre de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León tuvo por no cumplida la Recomendación 31/00, por lo que el 16 de enero de 2003 el señor Jesús Rodríguez Quintero presentó un recurso de impugnación en contra del incumplimiento de la Recomendación 31/00, iniciándose en esta Comisión Nacional el expediente 2003/39-1-I, que por este conducto se resuelve.

#### **IV. OBSERVACIONES**

Del análisis a las evidencias que se enumeran en el capítulo segundo de esta Recomendación, se desprenden elementos suficientes para estable-

cer la procedencia legal del agravio hecho valer por el recurrente, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, dentro de la Recomendación 31/00, dirigida el 14 de abril de 2000 al Presidente municipal de Monterrey, estableció la existencia de violaciones a los Derechos Humanos en agravio del recurrente, por parte de las autoridades del municipio de Monterrey, Nuevo León, consistentes en una insuficiente protección de personas, debido a que con base en los estudios que efectuó la Dirección de Ingeniería contra Incendios del Patronato de Bomberos de Monterrey y la Dirección de Inspección del Trabajo del Gobierno del estado, así como del contenido del informe que rindió ante la Instancia local el Director de Protección Civil del estado, se concluyó que los comerciantes que se encontraban instalados en las calles que circundan el centro comercial Pulga Mitras, bloqueaban los accesos y las salidas de emergencia, lo cual representaba un peligro para las personas que se encontraban en el lugar en caso de suscitarse una emergencia o desastre, ya que impedirían el acceso de los cuerpos que prestan auxilio a las víctimas, motivo por el cual el Organismo local observó que las autoridades del municipio de Monterrey, Nuevo León, incumplieron las facultades que les asisten, de conformidad con la Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial, y recomendó que se efectuara el proceso de reordenamiento de los oferentes que se encontraban en ese supuesto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional coincide con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base para emitir la Recomendación 31/00, por lo que se confirma el criterio que sostuvo el Organismo local al recomendar el reordenamiento de los comerciantes que ejercen

el comercio informal, debido a que se acreditó que varios de ellos se encontraban instalados en la vía pública sin contar con el permiso correspondiente, además de bloquear los accesos y las salidas de emergencia, situación que en términos de lo dispuesto por los artículos 1o.; 3o., fracción III, y 7o. de la Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial, y 20, fracción VII, de su Reglamento para la Ciudad de Monterrey, le corresponde a las autoridades de ese municipio, a través de la Dirección de Comercio, ordenar y regular el uso de las vías públicas en las actividades comerciales.

Además, el artículo 57, fracción I, del Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial para la Ciudad de Monterrey establece que es facultad de la Dirección de Comercio retirar o reubicar a los vendedores en la vía pública al existir peligro inminente provocado por causas de fuerza mayor o fortuita, tanto para la integridad de los comerciantes como del público y de la comunidad en general, situación que, como ya se dijo, se advirtió en el presente caso al ejercerse el comercio informal bloqueando los accesos y las salidas de emergencia del centro comercial Pulga Mitras, propiedad del ahora recurrente.

Ahora bien, en los informes que tanto el anterior Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, como el actual, remitieron a la Comisión local con motivo del seguimiento de la Recomendación 31/00, se desprende que desde el 21 de febrero de 2001 se precisó que se inició un procedimiento para lograr la reubicación de los comerciantes ambulantes; sin embargo, al 17 de diciembre de 2002, fecha en la cual el Organismo local tuvo por no cumplida la Recomendación 31/00, la Presidencia Municipal de Monterrey no señaló los avances en su integración, o bien, si éste ya había concluido y cuál había sido el resultado.

Por su parte, el licenciado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, informó a este Organismo Nacional que, contrario a la inconformidad del ahora recurrente, existía orden en la zona del centro comercial Pulga Mitras, y, con la finalidad de acreditar su dicho, anexó una serie de tomas fotográficas, las cuales, según señaló, fueron obtenidas a las 13:51 horas del 24 de marzo de 2003, “en las salidas de emergencia, ubicadas en el cruce de calles Ciudad Victoria y Burgos; del acceso ubicado en el cruce de las calles Ciudad Victoria y Burgos; de los postes de luz en el cruce de la calle Burgos, acera del lado poniente, y de las entradas y salidas a las calles Burgos, Ciudad Madero, Llera, Cruz con Tampico”; sin embargo, en la inspección que el 24 de abril de 2003 realizó personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en auxilio de las labores de este Organismo Nacional, se destacó que en las calles que circundan al centro comercial Pulga Mitras, se encontraron instalados vendedores ejerciendo el comercio informal; advirtiéndose, además, un acceso al centro comercial y una salida de emergencia cerrados por el interior y parcialmente ocupados con mercancías que depositaron los mismos locatarios.

En ese sentido, se advierte que los servidores públicos adscritos a la Dirección de Comercio del Municipio de Monterrey, Nuevo León, a quienes correspondía llevar a cabo el procedimiento administrativo para el reordenamiento de los comerciantes que se instalaron en las calles que circundan al centro comercial Pulga Mitras, dejaron de actuar conforme lo establece el artículo 20, fracción VII, del Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial para la Ciudad de Monterrey. Lo anterior, en razón de que personal del Organismo local dio fe de que continúan instalados algunos comerciantes en la vía pública, desco-

nociéndose, a la fecha en la que se emite la presente Recomendación, el estado que guarda, o la resolución que, de ser el caso, se haya dictado en el procedimiento de reubicación que se inició, o bien, si los comerciantes que se encuentran instalados cuentan con el permiso correspondiente por parte del municipio para ejercer tal actividad.

Este Organismo Nacional estima que al no efectuarse las gestiones necesarias por parte de la Dirección de Comercio del Municipio de Monterrey, Nuevo León, para lograr el reordenamiento de los comerciantes informales, se vulnera el principio de legalidad, ya que no sujeta su actuación en lo dispuesto legalmente, al omitir ejercer las funciones y servicios públicos a su cargo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o.; 3o., fracción III, y 7o. de la Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial; 20, fracción VII, de su Reglamento para la Ciudad de Monterrey, Nuevo León; 14; 16, y 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 132, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y 26, inciso a), fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

Por lo anterior, este Organismo Nacional estima que servidores públicos adscritos a la Dirección de Comercio del Municipio de Monterrey, Nuevo León, no ajustaron su conducta a la legalidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, ya que omitieron cumplir con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado, por lo que su actuación debe ser sujeta a un procedimiento administrativo de investigación, a efecto de resolver sobre la responsabilidad en que incurrieron, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50, fracción I, de la Ley de Responsa-

bilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.

En virtud de lo expuesto, se observa que el recurso de impugnación promovido por el señor Jesús Rodríguez Quintero es procedente y fundado al evidenciarse el cumplimiento deficiente de la Recomendación 31/00, por parte de servidores públicos de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, ya que no se efectuó el proceso de reordenamiento de los comerciantes que se instalaron en las calles que circundan el centro comercial Pulga Mitras, lo que podría originar, en un caso de contingencia, el riesgo en la vida e integridad de las personas, por lo que, en ese sentido, la Dirección de Comercio del Municipio de Monterrey, Nuevo León, en términos de lo dispuesto por el artículo 58 del Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial para esa localidad, debe efectuar de manera periódica las inspecciones en las calles que circundan el centro comercial Pulga Mitras, a efecto de vigilar el cumplimiento y la observancia a ese ordenamiento legal. Por lo tanto, esta Comisión Nacional se permite formular a ustedes, integrantes del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, la siguiente:

## V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirvan instruir a quien corresponda, a efecto de que se dé cumplimiento en sus términos a la Recomendación 31/00, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

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 ha-



cer 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, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a ustedes que, en su caso, las pruebas

correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se les 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 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 23/2003

---

*Síntesis: El 17 de enero de 2003 este Organismo Nacional recibió, por razón de competencia, la queja presentada por la señora Elsa Guadalupe Rodríguez Alonso ante la Comisión de Derechos Humanos de Coahuila. La quejosa expresó presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometidas en su agravio y en el de su esposo, señor Raúl Medina García, atribuidas a servidores públicos del Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social de Torreón, Coahuila, consistentes en negligencia médica y negativa e inadecuada prestación del servicio público de salud. Lo anterior dio origen al expediente 2003/158-1. Del análisis de los hechos y de las evidencias que obran en el expediente, así como de la investigación realizada por esta Comisión Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades, por lo que se concluyó que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos del señor Raúl Medina García, por parte del doctor Javier de la Torre Buendía, servidor público del Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, toda vez que éste procedió de manera indebida y no proporcionó al agraviado la vigilancia médica adecuada, oportuna, profesional y de calidad, como era su obligación profesional, por lo que con su conducta transgredió el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracción III; 32; 33, fracciones I, II y III; 34, fracción II; 37, y 51, 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 inadecuada prestación del servicio público de salud, por lo que el 19 de junio de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 23/2003, 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 al Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública 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 del doctor Javier de la Torre Buendía, adscrito al Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, para que se determine la responsabilidad que le pudiera resultar por las irregularidades en que incurrió. Asimismo, se recomendó que se ordene y se realice el pago por concepto de la indemnización que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y, finalmente, que al señor Raúl Medina García se le siga prestando la atención médica y terapéutica que requiere para su rehabilitación.*

México, D. F., 19 de junio de 2003

### **Sobre el caso del señor Raúl Medina García**

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 2003/158-1, relacionado con el caso del señor Raúl Medina García, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 17 de enero de 2003 este Organismo Nacional recibió, por razón de competencia, la queja presentada por la señora Elsa Guadalupe Rodríguez Alonso ante la Comisión de Derechos Humanos de Coahuila, en la cual precisó presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometidas en su agravio y en el de su esposo, señor Raúl Medina García, atribuidas a servidores públicos del Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social de Torreón, Coahuila, consistentes en negligencia médica y negativa e inadecuada prestación del servicio público de salud.

La quejosa señaló que el 28 de junio de 2002 a su esposo, señor Raúl Medina García, se le practicó la circuncisión en la Clínica Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón,

Coahuila, sin que fuera valorado por ningún cardiólogo ni anestesiólogo, y al momento de aplicarle la anestesia entró en “paro”, por lo que fue trasladado a la Torre de Especialidades de la Clínica Número 71 de ese Instituto, lugar donde permaneció por espacio de un mes en estado de coma, por lo que consideró que existió negligencia médica en la atención que se le brindó a su familiar.

Asimismo, indicó que su cónyuge quedó incapacitado para trabajar, ya que no puede valerse por sí mismo; además, se les suspendió el servicio médico. Aclaró que se le pretende dar una pensión con la cual no se encuentra conforme, ya que su esposo requiere de cuidados especiales, por lo que solicitó que se le otorgue una indemnización y que se le siga brindando el servicio médico.

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

Del contenido de la queja formulada por la señora Elsa Guadalupe Rodríguez Alonso, así como de la información y documentación que esta Comisión Nacional se allegó, se advirtió que el señor Raúl Medina García fue enviado por el médico familiar a consulta de especialidad con el diagnóstico de fimosis, por lo que el 21 de junio de 2002 fue visto en la consulta externa de cirugía, en donde se le confirmó el diagnóstico y, en virtud de que ameritaba circuncisión, fue programado para ser intervenido a las 23:00 horas del 28 de junio de 2002, en el Hospital General de Zona Número 16, lugar donde, en esa fecha, fue valorado en el área de Cirugía Ambulatoria por

el doctor José Luis Cortés Vargas e ingresado al quirófano aproximadamente a las 24:00 horas; en el quirófano fue revisado por el médico anesthesiólogo Javier de la Torre Buendía, quien le aplicó bloqueo peridural. En el transcurso de la intervención el doctor Javier de la Torre Buendía abandonó la sala de operaciones. Una enfermera advirtió que el paciente presentaba cianosis distal y peribucal, por lo que solicitó la presencia del anesthesiólogo; sin embargo, el señor Raúl Medina García presentó paro cardiorrespiratorio, el cual fue revertido con maniobras externas de resucitación, presentando después de 10 minutos frecuencia cardiaca (FC) de “138 min.” y tensión arterial (T. A.) de 90/50, y pasados 30 minutos FC de “84 min.”, y T. A. de 100/60; fue entubado y trasladado a Terapia Intensiva del Hospital de Especialidades Número 71 de ese Instituto, en donde recibió apoyo ventilatorio y se le efectuó traqueostomía y gastrostomía, con el diagnóstico de encefalopatía anoxoishémica.

Por lo anterior, la quejosa presentó, ante la Directora del Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, un escrito a través del cual solicitó que se le indicara lo que había fallado en la intervención quirúrgica que se le practicó a su cónyuge. Por ello, se llevó a cabo una investigación administrativa en la que se determinó que la reanimación cardiorrespiratoria no se realizó de manera oportuna e inmediata, además de que el doctor Javier de la Torre Buendía no llevó a cabo una vigilancia estrecha de la función cardiovascular; sin embargo, se le aplicó el beneficio establecido en la cláusula 43 del contrato colectivo de trabajo, relativo a que el Instituto sólo podrá rescindir la relación laboral por alguna de las causales señaladas en la Ley Federal del Trabajo que resulte particularmente grave o que haga imposible su continuación, imponiéndole al trabajador las medidas disciplinarias que correspon-

dan, pero respetando los derechos que deriven de su antigüedad, que en el presente caso es mayor a 15 años; por lo tanto, se apercibió al servidor público de que si incurría en otra causal comprobada ya no gozaría de ese beneficio y se procedería a rescindirle el contrato individual de trabajo.

**C.** Con objeto de contar con una opinión médica del caso, este Organismo Nacional 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 Elsa Guadalupe Rodríguez Alonso el 14 de enero de 2003, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Coahuila, remitida por razones de competencia a esta Comisión Nacional y recibida el 17 del mismo mes y año.

**B.** El oficio 0954-06-0545/3534, del 31 de marzo de 2003, a través del cual el doctor Mario Barquet Rodríguez, Coordinador de Atención al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, dio respuesta a la solicitud de información de este Organismo Nacional.

**C.** La copia del expediente clínico que se generó por la atención médica otorgada al señor Raúl Medina García, en el Hospital General de Zona Número 16 y en el de Especialidades Número 71 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila.

**D.** La opinión médica emitida el 7 de mayo 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 al señor Raúl Medina García en el Hospital General de Zona Número 16 y en el de Especialidades Número 71 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

El 28 de junio de 2002 el agraviado se presentó en el Hospital General de Zona Número 16 a fin de que se le practicara una circuncisión por “fimosis”; fue atendido por los doctores José Luis Cortés Vargas y Javier de la Torre Buendía, cirujano y anestesiólogo, respectivamente, y se le aplicó bloqueo peridural; sin embargo, en el transcurso de la intervención el anestesiólogo abandonó la sala de operaciones, y el señor Raúl Medina García presentó paro cardiorrespiratorio, el cual fue revertido con maniobras externas de resucitación, y fue trasladado a Terapia Intensiva del Hospital de Especialidades Número 71 de ese Instituto con el diagnóstico de encefalopatía anoxo-isquémica.

Con motivo de los hechos, el señor Raúl Medina Bernal, padre del agraviado, presentó una denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, donde se inició la investigación respectiva en la Agencia Investigadora de Delitos Contra la Vida y Salud Personal.

Asimismo, el 2 de julio de 2002 la señora Elsa Guadalupe Rodríguez Alonso presentó ante la Dirección del Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, un escrito en el que solicitó que se le indicara lo que había fallado en la intervención quirúrgica de su cónyuge, ya que en esos momentos éste se encontraba en estado de coma, por ello, ese Instituto inició una inves-

tigación administrativa en la que el 29 de julio de 2002 los titulares de los Servicios Administrativos y Relaciones Contractuales emitieron su opinión, en el sentido que era procedente rescindir el contrato individual de trabajo del doctor Javier de la Torre Buendía, médico anestesiólogo, por haber proporcionado una deficiente atención médica al agraviado; sin embargo, en esa misma fecha la subdelegada del Instituto Mexicano del Seguro Social en Coahuila determinó aplicar en su beneficio el contenido de la cláusula 43 del contrato colectivo de trabajo en vigor, por lo que, al contar con una antigüedad de 15 años en la prestación de sus servicios ante el Instituto, sólo se le apercibió de que si incurría en otra causal grave y comprobable se procedería a rescindirle su contrato individual de trabajo.

### **IV. OBSERVACIONES**

Este Organismo Nacional considera que el doctor Javier de la Torre Buendía, servidor público adscrito al Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, llevó a cabo una conducta violatoria al derecho humano respecto de la protección de la salud del señor Raúl Medina García, consagrado en el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual motivó la emisión del presente documento.

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 al señor Raúl Medina García en el Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, 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 el

doctor Javier de la Torre Buendía, servidor público del IMSS, no proporcionó una adecuada prestación del servicio público de salud al agraviado, ya que durante la intervención quirúrgica que se le practicó el 29 de junio de 2002, y después de aplicar el bloqueo peridural, no realizó una estrecha vigilancia al estado físico y clínico del paciente, tal y como lo establece la Norma Oficial Mexicana NOM-170-SSA1-1998, para la práctica de anestesiología.

En toda cirugía es responsabilidad del médico especialista en anestesiología el estudio y la valoración del paciente, previos a la aplicación de la anestesia, para seleccionar el procedimiento de menor riesgo y más apropiado a cada situación, así como la aplicación correcta y oportuna del mismo, vigilando permanentemente las condiciones transoperatorias del paciente hasta la recuperación postanestésica; además, en transgresión de los puntos 9 y 12 de esa norma referente a los lineamientos para el cuidado preanestésico y postanestésico, no se señaló en las notas el estado físico del agraviado ni sus signos vitales, considerándolo bajo un riesgo anestésico de E-1-A, clasificación que la Sociedad Americana de Anestesiología considera aplicable para un paciente sano y normal que va a ser sometido a una cirugía electiva; es decir, el señor Raúl Medina García se encontraba, a la exploración física, conciente, orientado y cooperador, con una frecuencia cardíaca de “88 min.” y con una tensión arterial de 110/70.

Asimismo, el punto 8.1 de la Norma Oficial Mexicana NOM-170-SSA1-1998 establece como responsabilidad de los prestadores de servicios de anestesiología comunicar al paciente, representante legal o familiar más cercano en vínculo, el plan anestésico propuesto y los riesgos inherentes al procedimiento y obtener la carta de consentimiento bajo información, lo cual no se cumplió, ya que ese documento no se encontró

agregado a la documentación remitida por ese Instituto, ni tampoco se consultó a los familiares, lo que hace presumir que el médico anestesiólogo no le dio cumplimiento.

El punto 8.6 de la Norma Oficial en comento también dispone que los prestadores de servicios de anestesiología deben conducir personalmente la anestesia y permanecer en la sala quirúrgica durante todo el procedimiento, lo que tampoco ocurrió en el presente caso, ya que de las declaraciones rendidas por el personal de Enfermería en la investigación administrativa que ese Instituto realizó, se desprende que cuando una de las enfermeras detectó en el señor Raúl Medina García cianosis distal y peribucal, llamó de inmediato al anestesiólogo, con lo cual es claro que no se encontraba vigilando a su paciente, y que de haber permanecido en la sala de operaciones durante el procedimiento quirúrgico pudo haber detectado oportunamente la complicación anestésica, para estar en posibilidad de proporcionar de manera inmediata el tratamiento adecuado que en ese momento requería con urgencia el paciente, y no cuando el paro cardiorrespiratorio ya evolucionaba hacia un daño cerebral por la falta de oxigenación.

Por ello, resultó claro que, una vez iniciado el procedimiento quirúrgico, el doctor Javier de la Torre Buendía abandonó a su paciente, mismo que sufrió una deficiencia de falta de oxígeno que afectó al corazón hasta la pérdida de su funcionalidad, paro cardíaco, el cual fue revertido 10 minutos después, lo que produjo una insuficiente oxigenación del cerebro, afectando su función, con secuelas para la calidad de vida del agraviado.

De igual manera, al no encontrarse en la sala de operaciones, también dejó de observar lo establecido en los puntos 10.6, 10.7.1.2 y 10.8 de la Norma Oficial Mexicana NOM-170-SSA1-1998, para la práctica de anestesiología, que es-

tablecen que el médico responsable de aplicar la anestesia deberá vigilar la oxigenación, la ventilación pulmonar y la frecuencia y el ritmo cardiacos, empleando un monitor para electrocardiografía continua, sin que se reportara el monitoreo respectivo, ya que con las alarmas de éste se hubieran detectado las alteraciones hemodinámicas que se presentaron durante la intervención quirúrgica del agraviado, las cuales pasaron desapercibidas hasta que se presentaron las manifestaciones físicas, que fueron la cianosis distal y peribucal reportadas por una enfermera.

Por otro lado, se evidenció que en el desarrollo de la atención médica que se le brindó al quejoso se dejaron de observar los criterios y procedimientos establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, relativos al expediente clínico, ya que se advirtió la falta de historia clínica del paciente, en la cual debía constar el interrogatorio, la exploración física, el diagnóstico y los tratamientos; la nota de ingreso en la que se registran los signos vitales, además de que no se establecieron las indicaciones preoperatorias y no se realizaron reportes de signos vitales durante el evento quirúrgico.

En cuanto a la pensión del agraviado, el 16 de enero de 2003 la quejosa acudió ante la Coordinación de Prestaciones Económicas a realizar la elección de régimen, y el 30 de ese mismo mes y año la subdelegada del Instituto Mexicano del Seguro Social en Coahuila dictó el acuerdo 03/477293, a través del cual al señor Raúl Medina García se le otorgó una pensión a partir del 3 de agosto de 2002, con incorporación a nómina desde marzo del año en curso. Sin embargo, se le suspendieron los servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a los que el mismo tiene derecho, no obstante que se reconoció su calidad de pensionado por resultar derechohabiente de ese Instituto.

Asimismo, del contenido de las constancias remitidas a esta Comisión Nacional, como se precisó, no se advierte que al señor Raúl Medina García se le esté proporcionando la atención médica ni terapéutica que requiere, ya que únicamente se cuenta con valoraciones realizadas el 30 de diciembre de 2002 por el área de Psicoterapia e Higiene, y el 5 de marzo de 2003 por Neurología, de ese Instituto, sin que se pueda precisar de qué hospital, además de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en la respuesta rendida a esta Comisión Nacional, no argumentó nada al respecto, con lo que se corrobora lo expresado por la señora Elsa Guadalupe Rodríguez Alonso, en el sentido de que se le suspendieron los servicios médicos, contrario a lo establecido en los artículos 2o. de la Ley del Seguro Social y 3o. del Reglamento de Servicios Médicos. Dado que las secuelas que presenta el señor Raúl Medina García se deben a la encefalopatía anoxo-isquémica que sufrió por paro cardiorrespiratorio, el cual pudo haberse evitado si el doctor Javier de la Torre Buendía no lo hubiera abandonado después de aplicarle el bloqueo epidural, este Organismo Nacional considera que ese Instituto debe seguirle brindando al agraviado la asistencia médica que requiere, de conformidad con el artículo 120, fracción III, de la Ley del Seguro Social.

Por lo expuesto, se observó que en el presente caso existió una deficiente atención médica del agraviado, lo que deriva en responsabilidad profesional y administrativa del doctor Javier de la Torre Buendía, servidor público adscrito al Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, ya que con su conducta transgredió el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracción III; 32; 33, fracciones I, II y III; 34, frac-



ción II; 37, y 51 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 procedió de manera indebida y no proporcionó al agraviado la vigilancia médica adecuada, oportuna, profesional y de calidad, como era su obligación profesional.

Igualmente, el doctor Javier de la Torre Buendía no atendió las disposiciones relacionadas con la protección de la salud previstas en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país 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 debe proporcionar 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, y 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 el 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 del derecho de 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 al señor Raúl Medina García se le otorgue la indemnización correspondiente con motivo de la responsabilidad profesional en que incu-

rió el doctor Javier de la Torre Buendía, servidor público del Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos de los artículos 1915 y 1927 del Código Civil Federal, y 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a usted, 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 la Función Pública 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 del doctor Javier de la Torre Buendía, adscrito al Hospital General de Zona Número 16 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Torreón, Coahuila, 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 la indemnización que proceda, en los términos de las consideraciones planteadas en el cuerpo del presente documento, de conformidad con lo dispuesto en lo artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**TERCERA.** Se le siga prestando al señor Raúl Medina García la atención médica y terapéutica que requiere para su rehabilitación.

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 24/2003

---

*Síntesis: El 2 de mayo de 2002 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió el escrito de queja presentado por la señora Esther Ibarra Rosales, mediante el cual comunicó que el 7 de diciembre de 2001 solicitó, ante el entonces Director del Centro Nacional de Investigación Teatral “Rodolfo Usigli”, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), que se le otorgara una licencia con goce de sueldo para realizar estudios de doctorado en España, la cual fue negada el 26 de diciembre de 2001. Asimismo, el 9 de enero de 2002 hizo el mismo requerimiento a la entonces Directora del Centro Nacional de Investigación mencionado, quien también le contestó que no era posible otorgarle la licencia solicitada. Agregó que en virtud de la negativa a sus solicitudes, el 28 de febrero de 2002 acudió ante el Órgano Interno de Control del INBA a presentar su escrito de queja, en contra de los entonces Directores del Centro Nacional de Investigación Teatral; sin embargo, la entonces encargada del Área de Responsabilidades, Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control mencionado se negó a recibir dicho escrito, circunstancia por la cual el 5 de marzo del mismo año acudió ante el Secretario Técnico de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) a presentar su queja. De igual forma, señaló que el 30 de abril de 2002, al acudir a su trabajo se percató de que en las mamparas del Centro Nacional de Investigación se encontraba exhibido el escrito que el 28 de febrero de 2002 dirigió al entonces titular del Órgano Interno de Control del INBA, situación que le afectó, ya que se hizo pública una cuestión personal, por lo que consideró que transgredieron sus Derechos Humanos, razones por las cuales solicitó la intervención de esta Comisión Nacional, dando origen al expediente 2002/1206.*

*Del estudio y análisis lógico-jurídico de las constancias que integran el expediente de referencia, esta Comisión Nacional llegó a la conclusión de que la licenciada Rosa María Dávila Sierra, entonces encargada del Área de Responsabilidades, Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control del INBA, violó, en perjuicio de la señora Esther Ibarra Rosales, los derechos fundamentales a la legalidad y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el 28 de febrero de 2002 no recibió su escrito de queja.*

*Asimismo, para esta Comisión Nacional quedó acreditado que la señora Maya Ramos Smith, entonces Directora del Centro Nacional de Investigación Teatral “Rodolfo Usigli”, del INBA, violó en perjuicio de la quejosa sus derechos fundamentales a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la privacidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en las fracciones V y VI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que sin motivo ni fundamento jurídico alguno exhibió en las mamparas de los pisos 5o. y 6o. de la Torre de Investigaciones del Centro Nacional referido el escrito del 28 de febrero de 2002 que la quejosa dirigió al entonces titular del Órgano Interno de Control del INBA.*

*Por otra parte, no obstante que se iniciaron los procedimientos administrativos correspondientes para deslindar la responsabilidad de los servidores públicos involucrados en la queja, este Organismo Nacional observó que en los procedimientos de investigación QU-0004/2002 y 0811/2002 no se realizó investigación alguna con relación a la conducta de la licenciada Rosa María Dávila Sierra,*

entonces encargada del Área de Responsabilidades, Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control del INBA, y que en las resoluciones dictadas con motivo de dichos procedimientos no se determinó si existió o no responsabilidad administrativa por parte de esta servidora; asimismo, se observó que no se realizó ninguna investigación que analizara la legalidad de la actuación de la entonces Directora del Centro Nacional de Investigación Teatral “Rodolfo Usigli” respecto a la exhibición del escrito de queja del 28 de febrero de 2002, en las mamparas, sino que, por el contrario, se concluyó el expediente administrativo bajo el argumento de que se trataba de una cuestión de índole laboral y de que se había actuado en cumplimiento del plan de trabajo de la ex Directora del Centro de Investigación Teatral.

Ante los hechos anteriores, y al haber acreditado esta Comisión Nacional violaciones a los Derechos Humanos de la quejosa, se propuso al INBA y a su Órgano Interno de Control una conciliación, la cual no fue aceptada.

En razón de lo anterior, el 25 de junio de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 24/2003, dirigida al Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en virtud de la cual se recomendó que:

Se dé vista al Órgano Interno de Control a fin de que inicie el procedimiento administrativo de investigación en contra de la licenciada Rosa María Dávila Sierra, entonces encargada del Área de Responsabilidades, Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, quien incurrió en las acciones y omisiones precisadas en el capítulo de observaciones de esta Recomendación, y, realizado lo anterior, que se dé cuenta puntualmente a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las actuaciones practicadas desde el inicio de su intervención hasta la conclusión de la misma; también se recomendó que se dé vista al Órgano Interno de Control, para que inicie un procedimiento administrativo de investigación en contra de la señora Maya Ramos Smith, entonces Directora del Centro Nacional de Investigación Teatral “Rodolfo Usigli”, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, por hacer del conocimiento público, sin motivo ni fundamento jurídico, un escrito de carácter privado, suscrito por la señora Esther Ibarra Rosales, y que se informe a esta Comisión Nacional, en su oportunidad, la resolución que recaiga a dicho procedimiento; asimismo, que se adopten las medidas adecuadas para que los servidores públicos del Centro Nacional de Investigación Teatral “Rodolfo Usigli”, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, eviten divulgar la información que contenga datos personales, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

México D. F., 25 de junio de 2003

**Caso de la señora Esther Ibarra Rosales**

Lic. Saúl Juárez Vega,  
Director General del Instituto Nacional  
de Bellas Artes y Literatura

Muy distinguido señor:

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.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción I; 44; 46, y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 121 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos de prueba que integran el expediente 2002/















































