



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
MEXICO

# Gaceta 147

Ciudad de México, octubre, 2002



Postulación del Dr. Héctor Fix-Zamudio para recibir la Orden Mexicana de la Medalla de Honor "Belsario Domínguez"



Concierto del Coro de Acteal



Presentación del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños, Niños Promotores, en el estado de Morelos



Firma de convenios de colaboración entre la CNDH y ONG nacionales



Diplomado en Victimología y Derechos Humanos

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

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

ISSN: 0188-610X

Año 12, número 147, octubre de 2002  
Suscripciones: Carretera Picacho-Ajusco 238,  
edificio Torre 2, colonia Jardines de la Montaña,  
Delegación Tlalpan,  
C. P. 14210, México, D. F.  
Teléfono 56 31 00 40, ext. 2332

Editor responsable:  
*Eugenio Hurtado Márquez*  
Coordinación editorial:  
*Miguel Salinas Álvarez*  
Edición:  
*María del Carmen Freyssinier Vera*  
Formación tipográfica:  
*Héctor R. Astorga Ortiz*  
*Carlos Acevedo R.*

Impreso en GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. de C. V.  
Leandro Valle núm. 14 C, colonia Centro,  
Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06010, México, D. F.  
Se tiraron 3,000 ejemplares

Diseño de la portada:  
*Flavio López Alcocer*

# CONTENIDO

---

## *Informes*

---

Informe anual de la Oficina de la Frontera Sur	7
--	---

## *De las sesiones del Consejo Consultivo*

---

Postulación del Dr. Héctor Fix-Zamudio para recibir la Orden Mexicana de la Medalla de Honor “Belisario Domínguez”	19
--	----

## *Actividades*

---

Concierto del Coro de Acteal	25
Presentación del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños, Niños Promotores, en el estado de Morelos	27
Diplomado en Victimología y Derechos Humanos	31

## *Convenios*

---

Firma de convenios de colaboración entre la CNDH y ONG Nacionales	37
---	----

## *Artículos*

---

La eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares en el derecho mexicano <i>Salvador Arias Ruelas</i>	41
--	----

*Recomendaciones*

---

<b>Recomendación</b>	<b>Autoridad destinataria</b>	
<b>35/2002</b> Caso de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez	Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social	71
<b>36/2002</b> Sobre el caso del señor Eduardo Velázquez Escobedo	Secretario del Trabajo y Previsión Social	83
<b>37/2002</b> Sobre el recurso de impugnación promovido por los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez	Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas	95
<b>38/2002</b> Caso del recurso de impugnación del señor Raúl García Martínez	Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León	103
<b>39/2002</b> Caso de abuso sexual de los menores alumnos del Jardín de Niños “Arquitecto Ramiro González del Sordo” de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal	Secretario de Educación Pública	113
<b>40/2002</b> Derivada del recurso de impugnación donde fueron recurrentes los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo	Gobernador constitucional del estado de Morelos	125
<b>41/2002</b> Derivada del recurso de impugnación donde fueron recurrentes los señores Marco Antonio Valles Grosso, Rogelio Cornejo Peralta y otros	Presidente municipal de Caborca, Sonora	133

*Centro de Documentación y Biblioteca*

---

Nuevas adquisiciones del Centro de Documentación y Biblioteca	145
---	-----

---

*Informes*

---



# **INFORME ANUAL DE LA OFICINA DE LA FRONTERA SUR\***

El Programa de la Oficina de la Frontera Sur tuvo su inicio formal de actividades el 27 de agosto de 2001. El mismo es una respuesta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la problemática que por años ha vivido la frontera sur del país, en la que con frecuencia suceden violaciones a los Derechos Humanos, cometidas en contra de un grupo vulnerable, como son los migrantes, así como de mexicanos que viven en la zona.

El objetivo fundamental de la Oficina es atender las quejas que se presenten en contra de autoridades vinculadas con el fenómeno migratorio, pero también las que se relacionan con el ámbito de competencia de este Organismo Nacional; además, también se tiene como objetivo promover el estudio y la enseñanza de los Derechos Humanos en esta zona geográfica.

Los subprogramas que comprende son: recepción y trámite de quejas; atención al público en general; promoción, capacitación y difusión de los Derechos Humanos, así como recorridos en los que se supervisan las estaciones migratorias de la frontera sur.

Respecto del primer subprograma se informa que a partir del 27 de agosto de 2001, fecha en la que iniciaron las labores de esta Oficina, se han abierto un total de 76 expedientes de queja, las cuales se refieren principalmente a detención arbitraria, violación a los derechos de migrantes, trato cruel y/o degradante, ejercicio indebido del cargo, inadecuada prestación del servicio en materia de electricidad, cateos ilegales, robo, inadecuada prestación del servicio en materia de vivienda, extorsión, amenazas, retención ilegal, negativa e inadecuada prestación del servicio público de salud, omisión de notificación, irregularidades en la notificación, empleo indebido de información, irregular integración de la averiguación previa, negativa de regularización de calidad migratoria, negativa al derecho de petición, dilación en la procuración de justicia, dilación en el procedimiento administrativo, cohecho, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, negativa de atención médica por la condición de seropositivo o enfermo de sida e incumplimiento de prestaciones de seguridad social.

---

\* Información actualizada hasta el 31 de agosto de 2002.

De las 76 quejas en trámite se concluyeron 67 por las siguientes causas: 21 por orientación, 6 resueltas durante el procedimiento, 3 por falta de interés del quejoso, 3 por amigable composición, 2 por desistimiento, 1 por acumulación, 18 por no competencia (13 se remitieron a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas y 5 a la Procuraduría del Trabajo) y 13 orientaciones directas. Para la debida integración de los citados expedientes se realizaron investigaciones de campo, que incluyeron entrevistas con quejosos, autoridades y la solicitud de informes y estudios correspondientes.

Respecto del subprograma de atención al público en general, se atendieron un total de 766 personas, a las que se les brindó orientación jurídica; fueron casos que se atendieron y se resolvieron en el momento en que se presentaron los quejosos y, cuando fue el caso, se les orientó para que acudieran ante las instancias competentes para resolver sus asuntos.

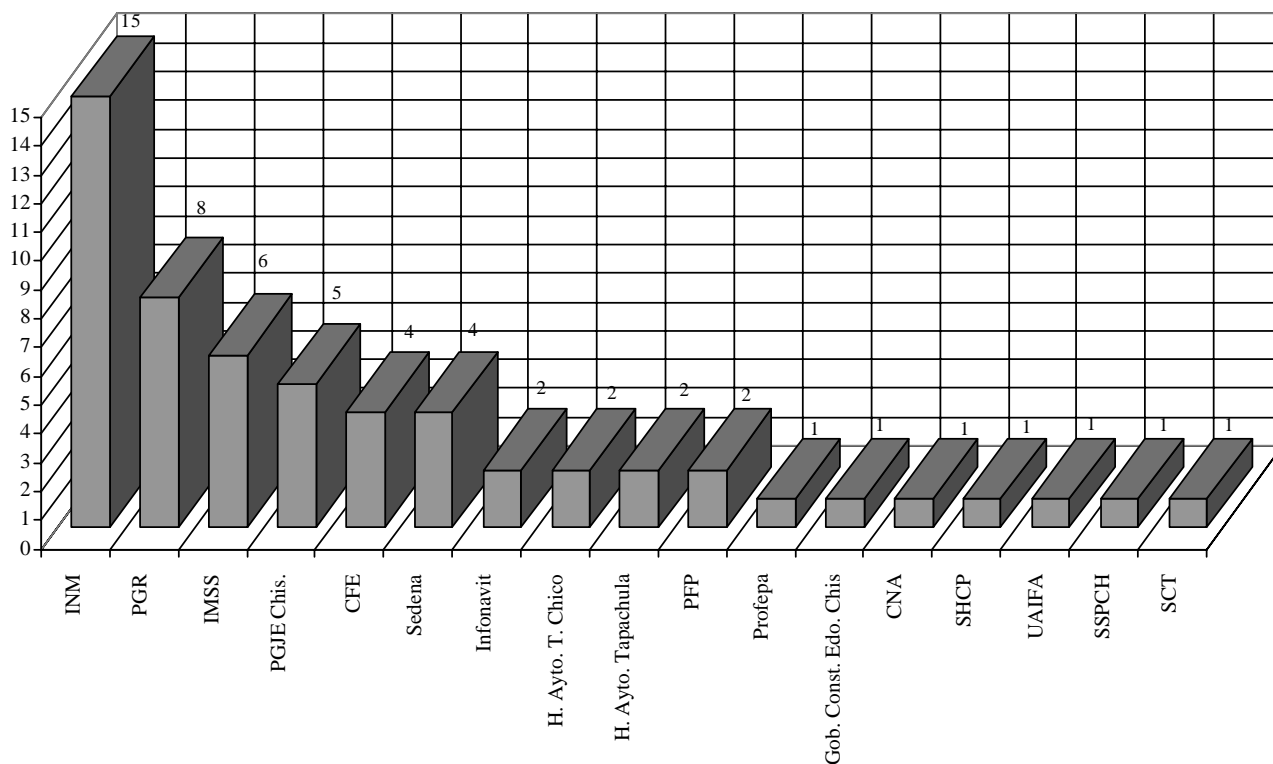
En relación con el tercero de los subprogramas se acudió a dictar un total de 19 cursos y/o conferencias vinculadas con los Derechos Humanos en general y los Derechos Humanos de los migrantes. Cabe señalar que personal de esta Oficina lleva a cabo la labor de difusión, consistente en la distribución personal de carteles relacionados con la CNDH y se han repartido cartillas sobre los Derechos Humanos de los migrantes en terminales de autobuses de la localidad, en la zonas céntricas, en la estación del ferrocarril, así como en las fronteras de Talismán y Ciudad Hidalgo, Chiapas, lugares que son sitios de reunión y paso regular de migrantes. La difusión de los Derechos Humanos también se lleva a cabo con las personas que se presentan solicitando información acerca de las funciones de la CNDH, y con las personas que se encuentran aseguradas en las estaciones migratorias visitadas, a quienes se les obsequian trípticos y cartillas relacionados con el tema.

Respecto del cuarto subprograma, en el periodo que se informa se realizaron un total de 60 visitas a las estaciones migratorias de Huehuetán; “El Hueyate”, en Huixtla; “Echegaray”, en Pijijiapan; “Volanta Calera”, en Arriaga; “El Manguito”, en Tuxtla Chico; Frontera Talismán; Ciudad Hidalgo; Unión Juárez; “Puente Agua Caliente”, en Mazapa de Madero, y Tapachula, todas en la zona sur del estado de Chiapas. En relación con este subprograma se llenaron las guías de supervisión migratoria y sitios de aseguramiento de extranjeros.

Por otra parte, el 13 y 14 de junio del presente año esta Oficina organizó, en coordinación con personal de la Cuarta Visitaduría General de esta Institución, el Curso-Taller sobre Derechos Humanos de la Mujeres Indígenas y Mujeres Migrantes, en el que participaron diversas instituciones y Organismos No Gubernamentales que trabajan en la frontera sur.

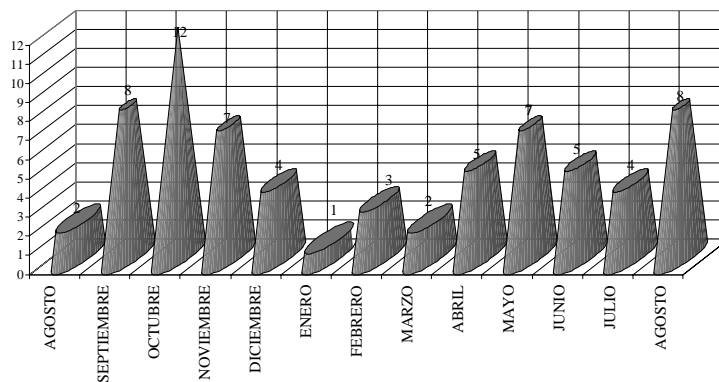


AUTORIDADES PRESUNTAMENTE VIOLATORIAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

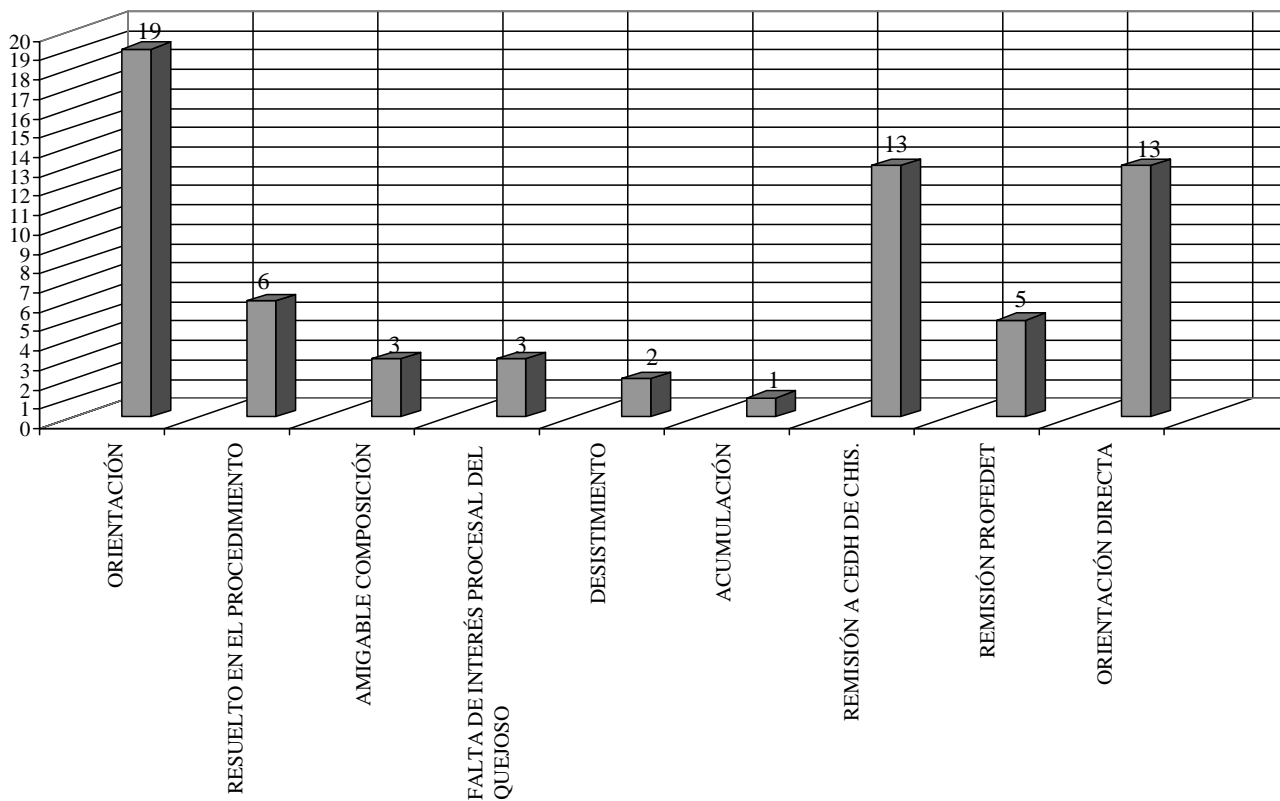


NOTA: INM: Instituto Nacional de Migración; PGR: Procuraduría General de la República; IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social; PGJE Chis: Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas; CFE: Comisión Federal de Electricidad; Sedena: Secretaría de la Defensa Nacional; Infonavit: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda del Trabajador; H. Ayto. T. Chico: Honorable Ayuntamiento de Tuxtla Chico; H. Ayto. Tapachula: Honorable Ayuntamiento de Tapachula; PFP: Policía Federal Preventiva; Profepa: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; Gob. const. edo. Chis: Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas; CNA: Comisión Nacional del Agua; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; UAIFA: Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera; SSPCH: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas; SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

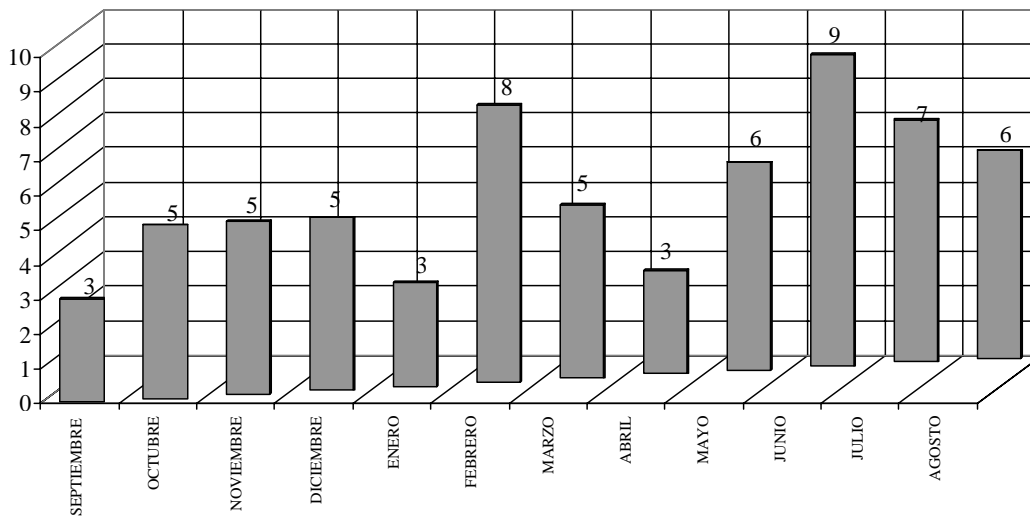
EXPEDIENTES DE QUEJA ABIERTOS  
AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002



### MOTIVOS DE CONCLUSIÓN

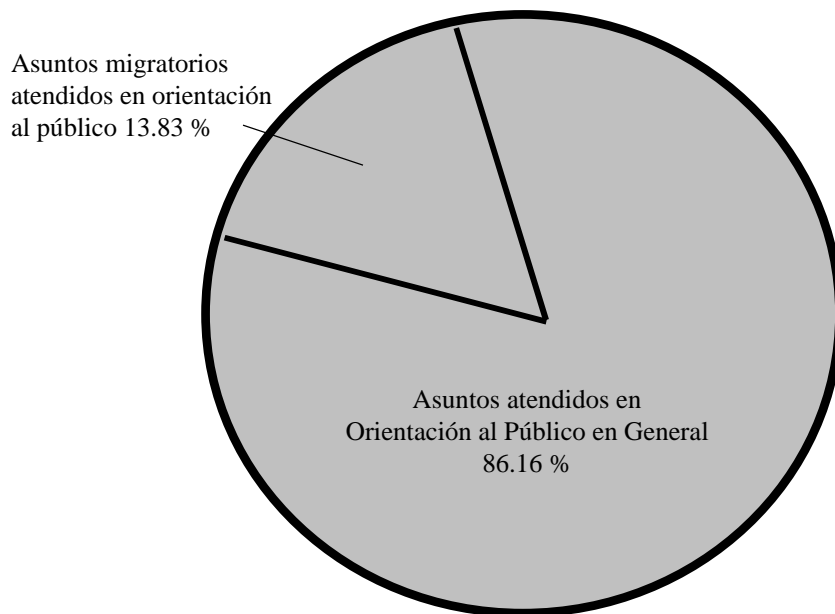


### QUEJAS CONCLUIDAS AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002

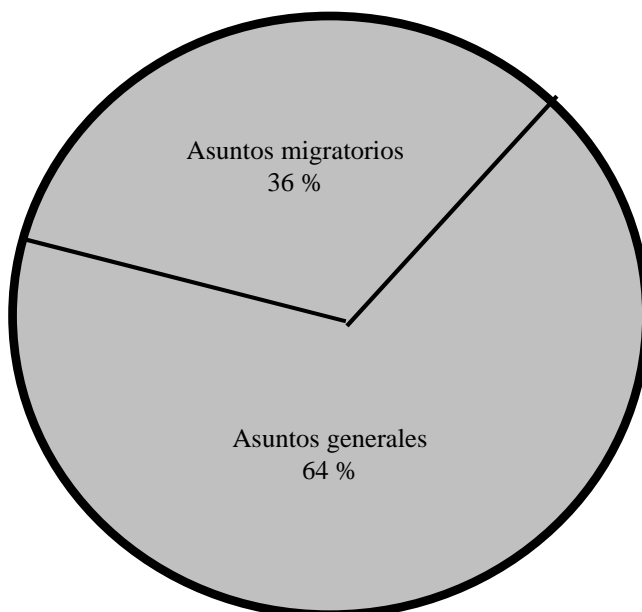


---

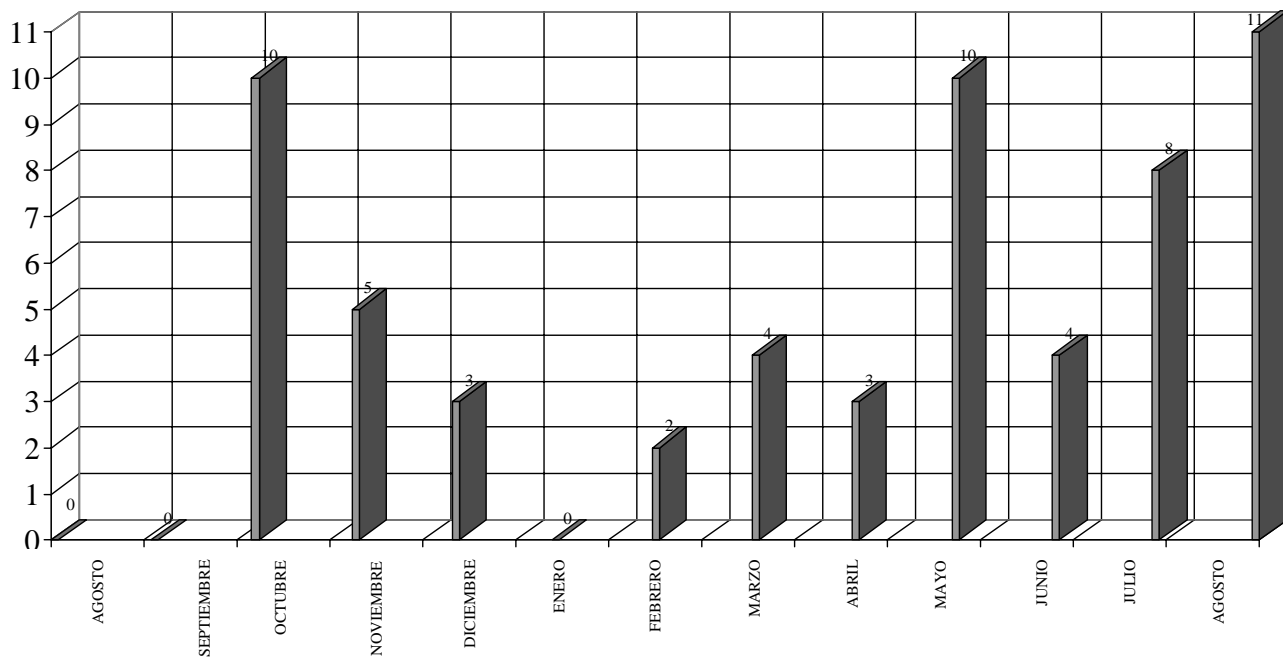
ORIENTACIONES Y/O ATENCIÓN AL PÚBLICO  
AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002



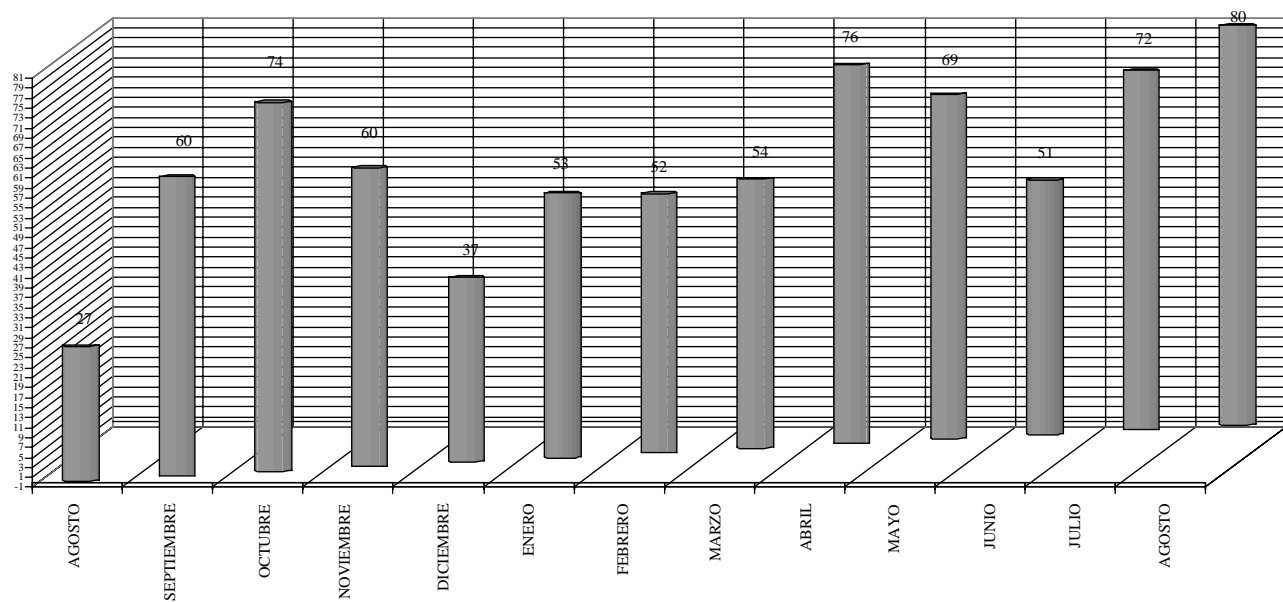
EXPEDIENTES RADICADOS EN LA OFICINA DE LA FRONTERA SUR  
AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002



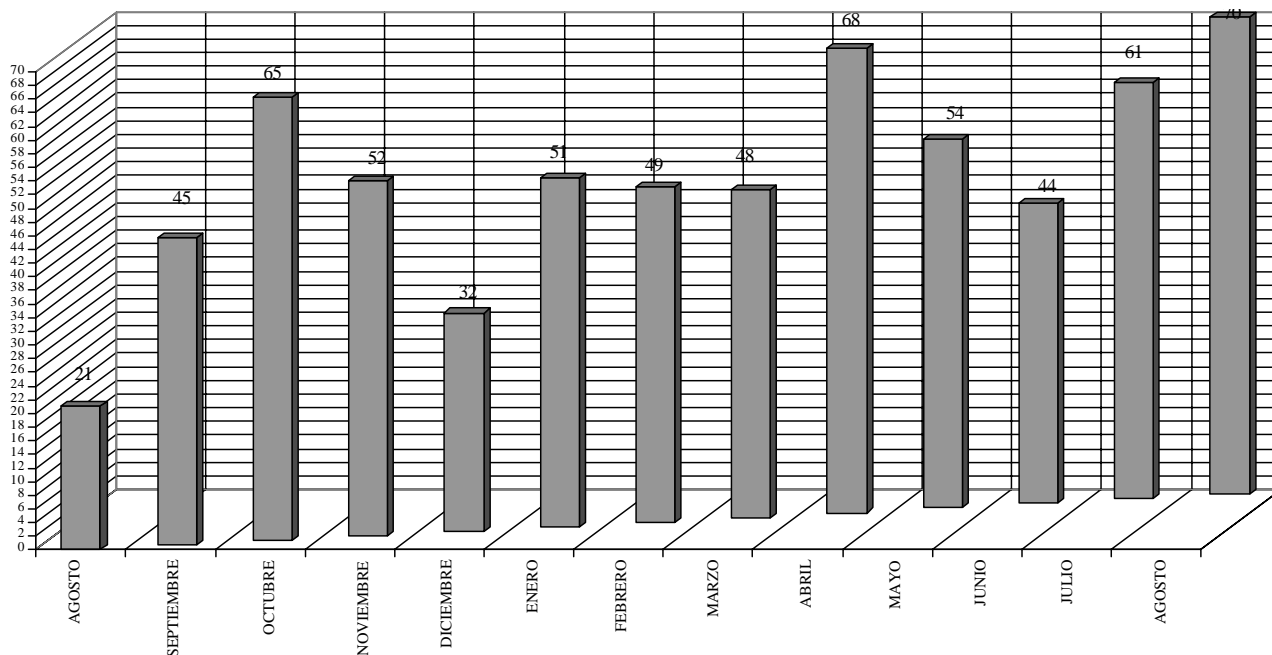
VISITAS A CASETAS MIGRATORIAS  
AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002



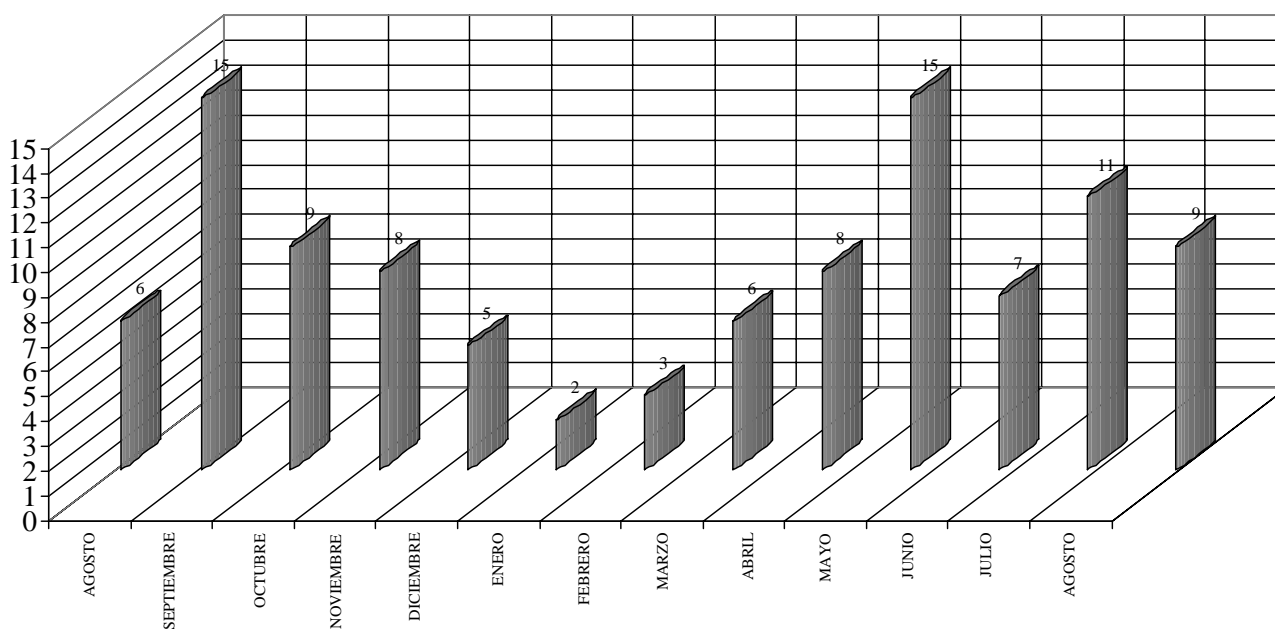
ORIENTACIONES Y/O ATENCIÓN AL PÚBLICO  
AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002



ASUNTOS ATENDIDOS EN ORIENTACIÓN AL PÚBLICO (GENERAL)  
AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002



ASUNTOS MIGRATORIOS ATENDIDOS EN ORIENTACIÓN AL PÚBLICO  
AGOSTO, 2001-AGOSTO, 2002



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
PRIMERA VISITADURÍA GENERAL  
OFICINA DE LA FRONTERA SUR  
REMISIONES

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE CHIAPAS

	FECHA DE RECEPCIÓN	NÚMERO DE EXPEDIENTE	AGRAVIADO(A)	FECHA DE REMISIÓN
1	13/09/01	CHIS/2001/1031-1-R	GONZÁLES WILLIAM ALBERTO	24/09/01
2	20/09/01	CHIS/2001/1069-1-R	ESCOBAR LÓPEZ ELVA	28/09/01
3	16/10/01	CHIS/2001/1205-1-R	LÓPEZ BARRIOS RUBÍ	30/10/01
4	09/11/01	CHIS/2001/1297-1-R	CABRERA MEJÍA MARÍA LUISA	28/11/01
5	04/12/01	CHIS/2001/1453-1-R	OROZCO MORALES CONRADO	11/01/02
6	10/12/01	CHIS/2001/1479-1-R	SALAS ROBLERO ADELFO	16/01/02
7	18/02/02	CHIS/2002/265-1-R	INT. RECLUSORIO NÚMERO 4, TAP., CHIS.	04/03/02
8	20/02/02	CHIS/2002/302-1-R	HERNÁNDEZ SANTOS WENDY YUMANA	18/03/02
9	19/03/02	CHIS/2002/440-1-R	LÓPEZ MÉRIDA MARDONIO	09/04/02
10	20/04/02	CHIS/2002/592-1-R	MARTÍNEZ SOTO EFRAÍN	08/05/02
11	16/07/02	CHIS/2002/1110-1-R	MORALES LÓPEZ ERVIN ELISANDRO	22/07/02
12	16/07/02	CHIS/2002/1145-1-R	INDOCUMENTADOS SALVADOREÑOS	26/07/02
13	07/08/02	CHIS/2002/1262-1-R	DE LOS SANTOS MONTES GEORGINA	15/08/02

PROFEDET

	FECHA DE RECEPCIÓN	NÚMERO DE EXPEDIENTE	AGRAVIADO(A)	FECHA DE REMISIÓN
1	16/10/01	CHIS/2001/1187-1-R	MIGRANTES CENTROAMERICANOS	30/10/01
2	23/10/01	CHIS/2001/1222-1-R	ROSALES GÓMEZ RAMIRO	14/11/01
3	26/11/01	CHIS/2001/1385-1-R	SESMA ESPINOZA RAMÓN LUIS	19/12/01
4	25/01/02	CHIS/2002/161-1-R	LÓPEZ AGUILAR RENÉ	12/02/02
5	27/05/02	CHIS/2002/10-1-R	PINEDA ROMERO REBECA	10/06/02

ORIENTACIONES DIRECTAS

	FECHA DE RECEPCIÓN	NÚMERO DE EXPEDIENTE	AGRAVIADO (A)	FECHA DE CONCLUSIÓN
1	25/09/01	CHIS/2001/1665-1-OD	GONZÁLEZ PONCE CRISÓLOGO	30/09/01
2	25/09/01	CHIS/2001/1692-1-OD	LÓPEZ GIRÓN CELESTINO	17/10/01
3	01/10/01	CHIS/2001/1715-1-OD	MÉNDEZ GODÍNEZ CARLOS ENRIQUE	16/10/01
4	18/10/01	CHIS/2001/1898-1-OD	MORALES DÍAZ MARCO ANTONIO	08/11/01
5	10/10/01	CHIS/2001/1913-1-OD	LÓPEZ MÉNDEZ JUAN	14/11/01
6	26/12/01	CHIS/2002/31-10-D	ORTIZ SÁNCHEZ BERNARDINO	27/12/02
7	14/01/02	CHIS/2002/182-1-OD	ANCHEYTA GARCÍA MARÍA HILDA	12/02/02
8	01/02/02	CHIS/2002/284-1-OD	SÁNCHEZ VASCONCELOS MARÍA TERESA	27/02/02
9	18/02/02	CHIS/2002/330-1-OD	MINA RIZO MARÍA DEL CARMEN	04/03/02
10	05/04/02	CHIS/2002/775-1-OD	ESPINOZA ALFARO ROSA GERELITA	08/04/02
11	21/05/02	CHIS/2002/1264-1-OD	ARRIAGA VILLAR ELVIA CONCEPCIÓN	03/06/02
12	12/08/02	CHIS/2002/1961-1-OD	CRUZ MOLINA FERNANDO Y OTROS	20/08/02
13	12/08/02	CHIS/2002/1967-1-OD	AVENDAÑO SANTIAGO JULIO Y OTROS	20/08/02
14	27/08/02	CHIS/2002/2094-1-OD	HIDALGO GÓMEZ JUSTO RUFINO	30/08/02

EXPEDIENTES CONCLUIDOS

	FECHA DE RECEPCIÓN	NÚMERO DE EXP.	AGRAVIADO (A)	AUTORIDAD PROBABLE RESPONSABLE	FECHA DE CONCLUSIÓN	MOTIVO DE CONCLUSIÓN
1	27/08/01	2001-2332-1	POBLACIÓN DE TAPACHULA, CHIAPAS	PROFEPA Y SEPECA DEL GOB. DEL EDO. DE CHIS.	10/05/02	ORIENTACIÓN
2	27/09/01	2001/2404-1	KAUFFMAN BARROSO SILVIA	COMISIÓN NAL. DEL AGUA Y S.H.C.P.	14/12/01	ORIENTACIÓN
3	30/08/01	2001/2405-1	MORALES MÉRIDA HERNÁN	P.G.R.	15/10/01	FALTA INTERÉS DEL QUEJOSO
4	17/09/01	2001/2508-1	BENÍTEZ ENAMORADO JORGE ALEXIS	INM	03/12/02	ORIENTACIÓN
5	18/09/01	2001/2509-1	FLORES GUTIÉRREZ EVA	SEDENA	27/11/01	ORIENTACIÓN
6	12/09/01	2001/2630-1	39 INDOCUMENTADOS CENTROAMERICANOS	INM Y AYTO. MPAL. DE TAP. CHIAPAS	26/06/02	AMIGABLE COMPOSICIÓN
7	08/10/01	2001/2713-1	HAB. FRACCIONAMIENTO ANTORCHA V. ETAPA	INFONAVIT	12/02/01	ORIENTACIÓN
8	26/10/01	2001/2886-1	GONZALES SOLÍS HUGO	INFONAVIT	03/12/01	ORIENTACIÓN
9	25/10/01	2001/2887-1	JUÁREZ VÁZQUEZ CENOVIO	UAIFA Y M.P. DEL F. C. EN TUXTLA CHICO, CHIS.	20/05/02	ORIENTACIÓN
10	29/10/01	2001/2951-1	ROMERO DE LA CRUZ CÁNDIDO ANTONIO	INM	21/06/02	AMIGABLE COMPOSICIÓN
11	30/10/01	2001/3030-1	MENCHO AGUILÓN LISANDRA	INM	27/02/02	RTO. EN EL PROCEDIMIENTO
12	30/10/01	2001/3031-1	LUCIO GUTIÉRREZ REINA LUZ DE	PPF, PJE Y M.P. DEL F.C. EN TONALÁ, CHIS.	07/06/02	ORIENTACIÓN
13	15/11/01	2001/3088-1	CHACÓN MOLANO MARÍA GUADALUPE	IMSS	10/01/02	RTO. EN EL PROCEDIMIENTO
14	16/11/01	2001/3147-1	RUIZ GIRÓN MARÍA DEL ROSARIO	INM	24/06/02	AMIGABLE COMPOSICIÓN
15	16/11/01	2001/3148-1	TAMUP US LORENZO	INM	18/03/02	ACUMULACIÓN
16	05/12/01	2001/3317-1	GRAJALES CABALLERO RAFAEL	PGR	27/02/02	ORIENTACIÓN
17	30/11/01	2001/3323-1	VENTURA RAMOS AUDENCIO	CFE	12/02/02	ORIENTACIÓN
18	30/11/01	2001/3352-1	PÉREZ PÉREZ ARTEMIO	CFE	08/02/02	RTO. EN EL PROCEDIMIENTO
19	10/12/01	2002/15-1	RAMÍREZ ROBLERO HUMBERTO	INM	20/05/02	FALTA INTERÉS DEL QUEJOSO
20	02/01/02	2002/271-1	DOMÍNGUEZ VELÁZQUEZ IDILCIA	IMSS	09/04/02	ORIENTACIÓN
21	10/01/02	2002/272-1	PÉREZ MORALES MAGDALENA	IMSS	10/05/02	ORIENTACIÓN
22	30/01/02	2002/354-1	CUETO DE LEÓN ALFREDO	SEDENA Y POL. MPAL. DE TUXTLA CHICO, CHIS	07/06/02	FALTA INTERÉS DEL QUEJOSO
23	23/01/02	2002/355-1	PRADO VDA. DE SANTOS RÍOS LIDIA	PGR	18/03/02	ORIENTACIÓN
24	08/02/02	2002/645-1	ZUNUN VELÁZQUEZ HERMENEGILDA	INM	06/06/02	ORIENTACIÓN
25	07/03/02	2002/713-1	HERRERA DÍAZ ERWIN DIDIER	SEDENA	10/06/02	ORIENTACIÓN
26	12/04/02	2002/1004-1	HERNÁNDEZ MIGUEL ABELARDO	INM Y POLICÍA MPAL. DE TAPACHULA, CHIS.	07/05/02	RTO. EN EL PROCEDIMIENTO
27	10/04/02	2002/1049-1	LÓPEZ VAQUERIZO MARICELA	SRIA. DE SALUD E IMSS	15/07/02	RTO. EN EL PROCEDIMIENTO
28	22/04/02	2002/1191-1	ESCOBAR URÍAS BLANCA MERCEDES	AEI, AFI, POL. SECTORIAL POLICÍA MPAL. Y PFP	12/08/02	DESISTIMIENTO
29	02/05/02	2002/1296-1	MORLÁN VALLE MIGUEL ÁNGEL	PGR	09/08/02	ORIENTACIÓN
30	17/05/02	2002/1396-1	CRUZ CASTRO MARCO ANTONIO	PGR	29/08/02	ORIENTACIÓN
31	03/05/02	2002/1410-1	ALAS CARRANZA JOSÉ DOLORES	INM	10/07/02	ORIENTACIÓN
32	30/05/02	2002/1498-1	GÁLVEZ GÓMEZ ANTONIO	CFE	22/07/02	ORIENTACIÓN
33	06/06/02	2002/1725-1	ALVARADO VÁZQUEZ TERESA	PGR	30/08/02	ORIENTACIÓN
34	10/06/02	2002/1730-1	GUERRERO PALMA ROBERTO CARLOS	INM	26/07/02	ORIENTACIÓN
35	17/06/02	2002/1781-1	ROBLERO ROBLERO DARÍO ARAEL	CFE	24/07/02	RTO. EN EL PROCEDIMIENTO
36	26/06/02	2002/1902-1	MATEO ESCOBAR GILBER	INM	22/08/02	DESISTIMIENTO





*De las sesiones  
del Consejo Consultivo*

---





PRESIDENCIA

México, D. F., 9 de septiembre del 2002.

Sen. José Antonio Aguilar Bodegas,  
Presidente de la Mesa Directiva de la  
Comisión de la Medalla Belisario Domínguez  
del Honorable Senado de la República,  
Presente.

Distinguido señor senador:

Los suscritos miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por este medio y a nombre del citado organismo nacional, venimos a formular la postulación formal del doctor Héctor Fix Zamudio, para que sea considerado por esa Honorable Comisión que usted tan dignamente preside, como candidato para ser distinguido con la Orden Mexicana de la Medalla de Honor “Belisario Domínguez” del Senado de la República, en los términos de la convocatoria expedida para tal efecto el 2 de septiembre en curso.

El doctor Héctor Fix Zamudio es, sin lugar a dudas, un mexicano ejemplar, merecedor de tan honrosa distinción por sus merecimientos y trayectoria personal y profesional, que satisfacen ampliamente los requerimientos establecidos por el artículo octavo del Reglamento de tan honrosa distinción, que señala como posibles candidatos a la misma a “los hombres y mujeres mexicanos que se hayan distinguido por su ciencia o su virtud en grado eminente como servidores de la Patria o de la humanidad”.

La trayectoria profesional de nuestro candidato nos lo presenta como uno de los juristas más reconocidos y prestigiados de nuestro país, y el mexicano más reconocido en el mundo académico internacional. Durante doce años de su vida el doctor Fix Zamudio colaboró en el Poder Judicial de la Federación, para después reintegrarse a lo que sido su vida: la Universidad.

Ingresó al Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México (hoy Instituto de Investigaciones Jurídicas) de la UNAM en 1956, y fue designado director del mismo en 1966, cargo que ocupó durante doce años, dado que fue reelecto. El doctor Fix Zamudio es desde entonces pilar fundamental del Instituto. Es en gran medida gracias a su esfuerzo, a la solidez de sus criterios académicos y a su gran preocupación por formar verdaderos investigadores, que el Instituto

de Investigaciones Jurídicas es hoy la institución de investigación jurídica más prestigiada tanto en México como en América Latina, además de que goza de amplio reconocimiento en el mundo en general.

El doctor Fix Zamudio se preocupó como investigador y director del Instituto por impulsar el estudio de dos grandes temas fundamentales para la vida jurídica de nuestro país, en primer lugar del derecho comparado, como una disciplina indispensable para contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico, que permitiera el desarrollo de nuevas instituciones jurídicas acordes a nuestro ordenamiento jurídico, así como la modernización del mismo, mediante el permanente intercambio de experiencias con juristas de todo el mundo.

El otro gran tema que ha ocupado la labor académica de nuestro candidato son precisamente los derechos humanos, junto con los mecanismos de protección de los mismos. Así el doctor Fix Zamudio es reconocido como uno de los más importantes estudiosos del juicio de amparo en nuestro país y el mayor divulgador de nuestra institución jurídica de defensa de los derechos humanos en el mundo.

En gran medida al trabajo del doctor Fix Zamudio debemos el desarrollo en México del *Ombudsman*, institución especializada para la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos, de origen escandinavo y hoy extendida en todo el mundo y desarrollada en nuestro país precisamente con las comisiones públicas de derechos humanos. Fue un decidido impulsor de la creación de este tipo de organismos en México, comenzando por los que se crearon en algunos estados de la República, a su impulso se debe la creación del Defensor de los derechos Universitarios en la UNAM, y por supuesto participó activamente en el diseño y organización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Su actividad académica se expresa en su voluminosa producción de literatura especializada de alta calidad. Es autor de más de 25 libros, de 279 artículos en revistas especializadas, de los que 94 han sido publicados en el extranjero, algunos de ellos traducidos a otras lenguas. Su labor docente y de difusión es enorme, pues ha impartido cátedra y conferencias, aparte de la UNAM, su alma mater, que le otorgó el título de licenciado en derecho y el grado de doctor en derecho *summa cum laude*, en innumerables universidades de México y el extranjero; labor que ha sido reconocida con diversas distinciones como son, entre otras muchas su designación como Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM, Investigador Nacional Emérito del SNI, Doctor *Honoris Causa* por las siguientes Universidades: de Sevilla, España; de Colima, México; Externado de Colombia; Pontificia Universidad Católica del Perú; y recientemente la Complutense de Madrid.

Como parte de su labor a favor de los derechos humanos fue juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por dos periodos, de 1986 a 1997, la que presidió de 1990 a 1993 y de 1995 a 1997; siendo el primer mexicano en haber obtenido dicha distinción, además fue miembro de la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos de la ONU de 1998 a 2002; en 1988 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas lo designó miembro titular de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías.

En 1986 la UNESCO le otorgó el Premio Internacional sobre enseñanza de los derechos humanos, en 1988, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM publicó la obra *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*; en 1990 recibió la medalla al Mérito Universitario en el campo de la investigación, otorgada por las Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la UNAM, recibió el Premio Universidad Nacional 1991; en 1998, el Senado de la República, le otorgó la Medalla de Oro por los ochenta años de la Constitución. En el mismo año el Consejo de la Judicatura Federal lo nombró miembro del Consejo Directivo del Instituto de la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con apoyo de la Unión Europea, publicó la obra *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*.

Por último, el doctor Héctor Fix Zamudio se distingue como un hombre sencillo, siempre dispuesto a ayudar a los jóvenes que se acercan a él en la Universidad, además de haber formado una estu-penda familia, en la que se expresan claramente los valores que lo han distinguido toda su vida, como son la honestidad, la sencillez, el trabajo y el profundo amor a su patria y sus instituciones.

Por todo lo señalado, consideramos al doctor Héctor Fix Zamudio como un mexicano excepcional y hombre ejemplar, que merece ser reconocido con una distinción tan honrosa como lo es la Orden de la Medalla de Honor “Belisario Domínguez” del Senado de la República, a la cual esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite postularlo formalmente. Por ello se adjunta el *Curriculum vitae* del doctor Fix Zamudio.

#### EL CONSEJO CONSULTIVO

Dr. José Luis Soberanes Fernández,  
PRESIDENTE.

Mtra. Griselda Álvarez Ponce de León.

Dr. Juan Casillas García de León.

Dra. Clementina Díaz y de Ovando.

Mtro. Guillermo Espinosa Velasco.

Dr. Sergio García Ramírez.

Dr. Ricardo Pozas Horcasitas.

Lic. Federico Reyes Heróles.



*Actividades*

---





# CONCIERTO DEL CORO DE ACTEAL\*

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenemos la certeza de que la divulgación de los derechos esenciales de las personas es uno de los principales conductos para fortalecer y acrecentar su respeto.

En la puesta en práctica de nuestras tareas cotidianas, damos por supuesto que el impulso dado a dicha cultura no puede ni debe tener otro objetivo que el de lograr que sea entendida no sólo a partir del cumplimiento de la norma por parte de la autoridad, sino como base del respeto a los demás y del trato armónico entre quienes convivimos en comunidad.

Precisamente a esto se debe que el *Ombudsman* nacional distribuya sus energías para el eficaz cumplimiento de sus obligaciones de promover, estudiar, enseñar y difundir los derechos fundamentales.

En los umbrales de este siglo, la consideración que se debe a las libertades fundamentales y la observancia de la ley serán signos favorables de que cada uno de nosotros cumple su parte con el fin de reforzar la percepción que se tiene acerca de la inviolabilidad de la dignidad humana y de las acciones que podemos hacer en su favor, apoyados en los valores de la solidaridad, el respeto, la equidad y la justicia.

No hemos perdido de vista, sin embargo, que el fortalecimiento de la cultura del respeto a las garantías fundamentales y la integridad humana es una tarea por demás compleja en esta sociedad plural y cada vez más participativa. Es por ello que insistimos en que una de las claves para incrementarla

---

\* Palabras del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciadas ante la señora Martha Sahagún de Fox, los Consejeros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, el doctor Diego Valadés, el doctor Fernando Serrano Migallón y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, alusivas a la bienvenida a los invitados especiales de la CNDH al concierto del Coro de Acteal, que se llevó a cabo en las instalaciones del Centro Nacional de Derechos Humanos en la ciudad de México, el 21 de octubre de 2002.

es la toma de conciencia de que en nosotros mismos está parte de la respuesta para favorecer su promoción.

Es en este sentido que nos sentimos comprometidos a despertar el interés por contribuir a la preservación y desarrollo de nuestras culturas, favoreciendo el conocimiento del arte en sus diversas manifestaciones, en provecho de todos los grupos de la población.

En este caso concreto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desea estimular las expectativas de solidaridad entre quienes habitamos un México que se reconoce pluricultural y lo hace a través de la expresión artística de un grupo proveniente de una de las entidades con mayor riqueza cultural de nuestro país. Con el concierto que ofrece el Coro de Acteal, integrado por nuestros hermanos tzotziles de Los Altos de Chiapas, el *Ombudsman* nacional hace patente su esperanza de paz, justicia y solidaridad.

Mientras escuchamos el canto de nuestros hermanos de Acteal, los invito a que reflexionemos acerca de lo que podemos hacer cada uno de nosotros en favor de la esperanza para vivir en una sociedad más justa, en la forma en que podemos vincular la paz, valor inherente a los Derechos Humanos, con la democracia y la construcción de un país donde sus habitantes son no sólo tolerantes sino también respetuosos de sus diferencias. Me parece, y esa convicción es la que guía nuestro actuar al frente de la CNDH, que estamos obligados y a tiempo de edificar puentes para un futuro mejor. Proponemos, pues, un acercamiento al sentir de nuestras culturas que hoy quieren compartir su inquietud y voluntad como instrumentos reales en favor de la construcción de una identidad que vaya más allá de los conflictos.

Al fomentar la expresión de actividades como la actuación del Coro de Acteal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresa una vez más su ánimo porque los individuos reconozcan que la diferencia existe y que los valores personales con sentido humanista fundamentan la tolerancia y eliminan la discriminación y los prejuicios de género y de origen étnico y cultural.

Concluyo señalando que, al impulsar entre los integrantes del ente social el conocimiento de los derechos y las libertades básicas, servimos a un anhelo general en pro de una convivencia fundamentada en la observancia de la ley, misma que impulsará, de manera obligada, las convicciones del respeto a las personas. Con ello, todas las personas podrán hacer valer su condición como titulares de Derechos Humanos.

# **PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS, NIÑOS PROMOTORES, EN EL ESTADO DE MORELOS\***

Garantizar una eficaz protección y defensa de los Derechos Humanos se ha convertido en una actividad que requiere la total participación de quienes, por convicción personal y profesional, estamos comprometidos con ella. Esta empresa exige más de nosotros cuando los esfuerzos se dirigen a promover y tutelar los derechos de los grupos de población en situación de riesgo, como es el caso de los menores de edad.

Hace 12 años, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inició en nuestro país la tarea permanente de dar a conocer a la sociedad en su conjunto el vasto campo de los derechos que todas las personas poseen y deben disfrutar en condiciones de libertad, igualdad y solidaridad, todo ello para acrecentar y fortalecer la cultura de los derechos fundamentales.

El estado de Morelos se ha caracterizado por estar siempre un paso adelante en materia de protección a los derechos fundamentales. En octubre de 2001, el *Ombudsman* local y la CNDH suscribieron un convenio de colaboración en materia de capacitación y atención de quejas, al que siguió, en abril de este año, el inicio del Programa de Protección para la Mujer y la Niñez en contra del Abandono y el Incumplimiento de Obligaciones Alimenticias.

---

\* Palabras del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, alusivas a la presentación del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños, Niños Promotores, en el estado de Morelos, celebrada en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, el 22 de octubre de 2002, a la que asistieron el licenciado Sergio Estrada Cajigal Ramírez, Gobernador constitucional del estado de Morelos; el maestro en ciencias Ramón Tallabs Ortega, Secretario de Educación del estado de Morelos; la licenciada Victoria Adato Green, Coordinadora del Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el doctor José Francisco Coronato Rodríguez, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

La experiencia acumulada nos indica que pocas cosas contribuyen tanto a la difusión de los Derechos Humanos como la educación de los niños, acompañada del apoyo y el interés de la familia. En ese sentido, la adecuada enseñanza y protección de las garantías de la persona es una exigencia inaplazable de la sociedad y una de las principales preocupaciones de los organismos públicos encargados de su atención y defensa.

En la Comisión Nacional estamos convencidos de que padres de familia, maestros y defensores de los Derechos Humanos nos encontramos en condiciones de contribuir a la educación de nuestros menores y jóvenes dentro de las condiciones éticas mínimas que deben prevalecer en una sociedad humanista con visión democrática.

Por esta razón, la Coordinación sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia diseñó el Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños, Niños Promotores, con el objetivo múltiple de difundir los derechos de los niños en condición escolar, sensibilizar a la sociedad en general sobre este tema e impulsar la participación de los menores como comunicadores y reproductores en la promoción de sus Derechos Humanos.

El día de hoy, me complace dirigirme a ustedes en ocasión de la presentación del Programa en el estado de Morelos, con la entusiasta participación tanto de la Comisión estatal de Derechos Humanos como de las autoridades de la Secretaría de Educación, instituciones que suman sus esfuerzos para desarrollar tareas encaminadas a la promoción, difusión y protección de los derechos de la niñez morelense, con la finalidad de consolidar en la sociedad el rechazo a la violencia contra los menores.

Este hecho es particularmente importante para nosotros, pues en dicho Programa los niños serán actores principales y no sólo receptores de una manera de pensar y comunicar; serán los niños de Morelos quienes se involucren de manera directa e inmediata en un tema que se creía propio de los adultos: la educación en Derechos Humanos. Ahora, los mayores debemos asumir la condición de testigos en las tareas que, para la promoción de los valores universales del respeto, la tolerancia, la paz, la fraternidad y la no discriminación a los demás, llevarán a cabo los menores.

Las niñas y los niños se encuentran en un momento muy importante de sus vidas. Su inteligencia está en una etapa de creciente desarrollo, su actividad física es muy intensa y aprenden a relacionarse rápidamente con otros niños y adultos fuera del ámbito familiar. En sus procesos de aprendizaje habrán de adquirir una experiencia nueva, la de pensar por sí mismos en la esfera personal de los Derechos Humanos, pero también en la esfera de garantías de sus compañeros.

Precisamente por la importancia y complejidad de esta etapa de crecimiento, la educación en Derechos Humanos no puede alcanzar por sí sola los mejores resultados; para conseguirlos son indispensables el estímulo y apoyo que los niños reciban tanto en el ambiente familiar como en el escolar. Su energía, su curiosidad y el placer que les produce aprender cosas nuevas serán rasgos susceptibles de arraigar en su personalidad y perdurar a lo largo de sus vidas.

Por ello, es conveniente que los padres y otros miembros de la familia estén al tanto y participen de las actividades que los escolares van desarrollando en el campo de los Derechos Humanos, por lo que es recomendable que se mantengan atentos a la exploración libre de los materiales de lectura que llegan a sus manos y los apoyen en la selección de aquellos que despierten su curiosidad y atraigan su interés. Sin duda, el papel que la familia desempeña en la vida social de las niñas y los niños es fundamental para la configuración de valores personales con sentido humanista, de solidaridad y democracia.

Como hemos señalado, el *Ombudsman* nacional comparte el interés de las instancias educativas, las Comisiones estatales de Derechos Humanos y la sociedad civil en general por llevar a la práctica mecanismos de apoyo para los grupos de población en situación de riesgo.

Con la puesta en marcha de este Programa la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos y la CNDH cumplen sus objetivos esenciales de coadyuvar a la creación de una conciencia de respeto a la dignidad de los menores, de promover la enseñanza de sus derechos fundamentales y de hacer patente a la sociedad la importancia de educar con base en los valores de solidaridad, responsabilidad y observancia de la ley.



# DIPLOMADO EN VICTIMOLOGÍA Y DERECHOS HUMANOS

Entre el 25 de octubre de 2002 y el 15 de febrero de 2003, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos llevará a cabo el Diplomado en Victimología y Derechos Humanos. Dicho evento, cuya realización tendrá como sede el Centro Nacional de Derechos Humanos (Cenadeh), está conformado por 12 módulos en los que participarán destacados profesionales vinculados con la problemática de los Derechos Humanos.

En la inauguración del Diplomado, que se celebrará el 25 de octubre de 2002, el maestro Víctor M. Martínez Bullé Goyri, Primer Visitador General de la CNDH, dictará una conferencia magistral con la que darán inicio las actividades, las cuales están conformadas en los módulos y fechas siguientes:

## Módulo I

25 y 26 de octubre de 2002

Evolución histórica, concepto y fundamentación de los Derechos Humanos

Profesor: *Dr. Luis García López-Guerrero,*

Director General del Cenadeh de la CNDH.

## Módulo II

8 y 9 de noviembre de 2002

Los Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano

Profesora: *Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave,*

Secretaria Técnica del Consejo Consultivo de la CNDH.

## Módulo III

15 y 16 de noviembre de 2002

La protección jurisdiccional de los Derechos Humanos

Profesor: *Lic. Jorge Mena Vázquez,*

Investigador del Cenadeh de la CNDH.

Módulo IV

22 y 23 de noviembre de 2002

La protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos

Profesor: *Lic. Andrés Calero Aguilar,*

Director General de Quejas y Orientación de la CNDH.

Módulo V

6 y 7 de diciembre de 2002

Protección internacional de los Derechos Humanos

Profesor: *Lic. Francisco Olguín,*

Secretario Ejecutivo de la CNDH.

Módulo VI

10 y 11 de enero de 2003

Protección regional de los Derechos Humanos

Profesor: *Lic. Luis Cervantes,*

Investigador del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Módulo VII

17 y 18 de enero de 2003

Derechos Humanos de grupos específicos

Profesora: *Mtra. Victoria Adato,* Coordinadora del Programa

sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia de la CNDH.

Módulo VIII

24 y 25 de enero de 2003

Seguridad pública y Derechos Humanos

Profesor: *Lic. Antonio del Valle Martínez,*

Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública.

Módulo IX

31 de enero y 1 de febrero de 2003

Procuración de justicia y Derechos Humanos

Profesor: *Dr. Mario I. Álvarez Ledesma,*

Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República.

Módulo X

7 y 8 de febrero de 2003

Sistema penitenciario y Derechos Humanos

Profesor: *Lic. José Antonio Bernal Guerrero,*

Tercer Visitador General de la CNDH.



Módulo XI

14 y 15 de febrero de 2003

Víctimas del delito y Derechos Humanos

Profesor: *Dr. Leonel Alejandro Armenta López,*

Director General de Atención a Víctimas del Delito de la CNDH.

21 y 22 de febrero de 2003

Módulo XII

Temas actuales de derecho penal y Derechos Humanos

Profesor: *Dr. Raúl Plascencia Villanueva,*

Segundo Visitador General de la CNDH.

Para mayores informes acuda a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de la CNDH, Carretera Picacho-Ajusco 238, torre 2, tercer piso, colonia Jardines de la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, México, D. F., o comuníquese al teléfono 56 31 00 40, exts. 2346, 2369, 2373 y 2393; fax 56 31 25 80, y lada sin costo 01 800 00 869 00. Dirección electrónica: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx).



*Convenios*

---



# **FIRMA DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE LA CNDH Y ONG NACIONALES\***

Con este acto de firma de Convenios de Colaboración con Organizaciones No Gubernamentales renovamos y reiteramos un compromiso común para diseñar y aplicar estrategias oportunas y eficaces que contrarresten e incluso ayuden a prevenir y a evitar violaciones a los Derechos Humanos.

Ésta es, también, una buena oportunidad para reafirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera fundamental y determinante la participación de la sociedad civil organizada en los espacios públicos; ello afianza el Estado democrático de Derecho al que aspiramos todos los mexicanos.

Los Derechos Humanos son el eje rector de las acciones de una ciudadanía cada vez más dispuesta y activa en la defensa de sus derechos, y cada vez más capaz de hacerlo de manera organizada y articulada con los organismos públicos.

Varios encuentros regionales entre Organizaciones No Gubernamentales y organismos públicos han intensificado y fortalecido nuestra relación. Los tres encuentros realizados, el primero de ellos en la ciudad de México; el segundo en Mérida, Yucatán, y el tercero en Saltillo, Coahuila, denominados “Hacia un Diálogo Permanente”, han sido, a un mismo tiempo, siembra y cosecha en el camino para seguir construyendo nuestras convergencias.

Deseo reiterarles que en la CNDH hay cabida para todas las propuestas; que nos interesa escuchar todas las voces, que deseamos colaborar con todos los actores sociales preocupados por fortalecer las bases de una convivencia justa, activa, equitativa y solidaria.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el acto de firma de convenios de colaboración con Organizaciones No Gubernamentales, celebrado el 30 de octubre de 2002.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos busca honrar y dignificar el mandato constitucional que le ha sido conferido. Mucho apreciamos que las organizaciones civiles estén dispuestas a ir de la mano con nosotros para realizar esta tarea que reafirma la autonomía y la transparencia de nuestra actuación.

Con el espíritu de cooperación y apoyo mutuo, se suman hoy a esta labor: Cadenas Humanas, A. C.; Fundación Dishaní, A. C.; Fundación Promesa, A. C.; Gente del Mundo, A. C.; Integración y Desarrollo Social, A. C.; Patronato Amigos de Israel, A. C.; Rectificación Mundial, A. C., y Refugio de Restauración, A. C., todas ellas organizaciones que promueven y defienden los Derechos Humanos con programas y actividades de asistencia social.

Asimismo, hoy se suman la Confederación de Jóvenes Mexicanos; el Comité Ejecutivo Nacional, A. C.; Líderes Participativos por México, S. C., y la Red Democracia y Sexualidad, A. C., organizaciones civiles que impulsan la participación de las y los jóvenes en el ámbito de la defensa y la promoción de los Derechos Humanos. De igual manera, se encuentran con nosotros el Instituto Nacional de Apoyo a Víctimas y Estudios en Criminalidad, A. C., que brinda orientación a víctimas del delito, así como la Organización “Tequio por Oaxaca”, sociedad de solidaridad social, que trabaja en la difusión de una cultura de respeto hacia el ser humano.

Por último, deseo expresarles mi franco entusiasmo porque, sin descalificación ni menosprecio alguno, podamos seguir ensanchando el camino de una relación respetuosa y abierta entre entidades con funciones diversas y complementarias que sustentan diversidad de posturas, pero siempre a partir de una gran perspectiva general compartida de buscar y encontrar respuestas ante las numerosas situaciones violatorias de los Derechos Humanos que, por desgracia, siguen siendo muy frecuentes y preocupantes en nuestro país.

*Artículos*

---





# LA EFICACIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES FRENTE A LOS PARTICULARES EN EL DERECHO MEXICANO

*Salvador F. Arias Ruelas*

SUMARIO: Introducción. I. Origen histórico de la idea de los derechos fundamentales como límites al poder. II. Situación de la doctrina, legislación y jurisprudencia mexicanas respecto a la tutela de los derechos fundamentales. III. Crisis de la concepción constitucional clásica. IV. Tendencias que afirman la eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. V. Conclusión.

## **Introducción**

A partir de la segunda posguerra mundial el derecho constitucional ha tenido una evolución dinámica, como no la había tenido desde las revoluciones americana y francesa, lo cual se ha reflejado en un aumento en el catálogo de los Derechos Humanos, especialmente en la creación de órganos e instrumentos que aseguran que aquéllos van realmente a cumplirse y que, en caso de ser violados, serán resarcidos.<sup>1</sup>

En este marco, uno de los temas que cada vez se plantea con mayor fuerza es el de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, lo cual se ha convertido en una de las cuestiones más interesantes que presenta el derecho constitucional, ya que, si por un lado, el derecho se mantiene fiel a las categorías acuñadas por la dogmática liberal, por el otro es evidente que en nuestros días se ha difuminado aquella nítida relación entre la esfera pública y la privada.

---

<sup>1</sup> Cf. Jorge Carpizo, “Desafíos contemporáneos del derecho constitucional”, *Nuevos estudios constitucionales*. México, Porrúa, 2000, p. 13.

Sin embargo, la doctrina mexicana sólo se ha ocupado hasta muy recientemente y en forma restringida de dicho tema, el cual, requiere, sin duda, de un tratamiento más amplio, a efecto de proponer soluciones y alternativas al respecto en el ordenamiento jurídico de nuestro país.

En buena medida, en México se sigue aceptando que los derechos fundamentales sólo pueden cobrar eficacia frente al Estado y que éstos no tienen razón de ser en las relaciones entre particulares; así lo ha reiterado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, separándose, doctrina y jurisprudencia, de lo que parece ser una tendencia firme en otras latitudes en cuanto a la aceptación de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones *inter privados*.

Es indudable que determinados derechos fundamentales, por naturaleza propia, sólo generan obligaciones frente al Estado; como ejemplo paradigmático podemos señalar el derecho a la tutela judicial efectiva. Pero no es menos cierto que existen derechos cuya eficacia se proyecta básicamente en las relaciones entre particulares, los derechos a la intimidad, al honor, a la propia imagen, a la libertad de cátedra o al derecho de huelga son un buen ejemplo de ello.

Además, el hecho de que algunas organizaciones privadas, como los partidos y los sindicatos, hayan adquirido una relevancia institucional, reconocida incluso en la propia Constitución, y el hecho de que las relaciones entre particulares aparezcan en muchos de los casos teñidas de finalidades e intereses públicos, obliga a presentar un panorama menos rígido en cuanto a los sujetos obligados por los derechos fundamentales.<sup>2</sup>

Parece ser la tendencia dentro del constitucionalismo contemporáneo, la aceptación de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, lo cual ya ha quedado plasmado en algunas Constituciones o, en su defecto, aceptado por la jurisprudencia.

Por tanto, el propósito de este trabajo es el de explorar, en el derecho mexicano, el tema relativo a la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, problema que se viene discutiendo en Europa y América Latina desde hace algún tiempo y en México ha sido prácticamente ignorado en virtud de que los mecanismos de tutela de los derechos fundamentales sólo proceden contra actos de autoridad.

Para ello, examinaremos el origen histórico de los derechos fundamentales como límites al poder, idea que fue desarrollada y sostenida por la doctrina liberal clásica y que, en buena medida, sigue influyendo en el pensamiento político y jurídico actual, a pesar de que su formulación original identificaba al poder únicamente con el poder político.

Posteriormente, haremos una revisión de la situación de la doctrina, legislación y jurisprudencia mexicanas respecto a la tutela de los derechos fundamentales, particularmente las posiciones en cuanto a la eficacia de éstos en las relaciones entre particulares.

---

<sup>2</sup> Rafael de Asís Roig, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Madrid, Debate, 1992, p. 205.

Más adelante se analizarán los argumentos planteados por la concepción constitucional clásica y los principios formulados por la dogmática liberal que sustentaban que los derechos fundamentales sólo generan obligaciones frente al Estado y no entre particulares, y se expondrán las razones por las que se considera que tal concepción no es sostenible en la actualidad.

Por último, se revisarán diversas tendencias que afirman la eficacia de los derechos fundamentales, tanto en Europa como en América Latina, y los planteamientos que al respecto se hacen en las diversas Constituciones y en las interpretaciones jurisprudenciales.

Cabe destacar que para efectos de este trabajo se ha considerado delimitar el término “derechos fundamentales” y diferenciarlo de otros como derechos constitucionales y Derechos Humanos y, siguiendo la postura de Yolanda Gómez, diremos que “*derecho constitucional* es todo reconocimiento de una parcela de autonomía de los sujetos —dentro de los límites y conforme a los requisitos que el ordenamiento jurídico señale— mientras que denominamos *derecho fundamental* a un concreto derecho constitucional diferenciado dentro del ordenamiento jurídico, ya sea por su materia, ya por sus mayores garantías, o por ambas”.<sup>3</sup>

Esta postura indudablemente no resuelve las dificultades de fundamentación que presentan los derechos fundamentales desde el punto de vista de la filosofía moral y política, sin embargo, el análisis de tales derechos adquiere un perfil muy distinto cuando la reflexión se enmarca dentro de las coordenadas de un determinado sistema jurídico.

Por tanto, consideraremos a los derechos fundamentales como Derechos Humanos positivizados, es decir, concretados y protegidos con normas del mayor rango. De acuerdo con Gregorio Robles, la positivización tiene especial trascendencia, ya que modifica el carácter de los Derechos Humanos prepositivos, puesto que permite la transmutación de criterios morales en auténticos derechos subjetivos dotados de mayor protección que los derechos subjetivos “no fundamentales”.<sup>4</sup>

Esto es, haremos una diferenciación de los conceptos de Derechos Humanos y derechos fundamentales, distinguiendo a los primeros como un concepto más de tipo ideológico y abstracto, como una aproximación filosófica o deontológica, que se ha venido concretando en declaraciones formales de organismos internacionales; tales derechos, al incorporarse en la legislación positiva de cada Estado y establecer mayores garantías para ellos, adquirirán la condición de derechos fundamentales.

---

<sup>3</sup> Yolanda Gómez Sánchez, *Introducción al régimen constitucional español*. 2a. ed. Madrid, Sanz y Torres, 2000, p. 443.

<sup>4</sup> Gregorio Robles, *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*. Madrid, Civitas, 1992, p. 20.

## **I. Origen histórico de la idea de los derechos fundamentales como límites al poder**

El que los derechos fundamentales sean considerados un límite al poder no puede entenderse sino en relación con la formulación de tal concepto en su origen y tránsito por la historia y con fundamento en las doctrinas filosóficas, jurídicas y políticas que les dieron sustento.

Rafael de Asís, al plantear el origen histórico de la idea de los derechos fundamentales como límites al poder, señala que tanto el poder como los derechos fundamentales, o más concretamente el derecho, aparecen en un momento histórico que podríamos denominar “tránsito a la modernidad”. A partir de este momento es que se puede hablar de Estado moderno y derecho moderno, acompañados ambos del concepto de soberanía.<sup>5</sup>

La aparición de tales conceptos coincide con la aparición del Estado absoluto, que es donde se gestan tres reflexiones que constituyen el germen de la filosofía de los derechos fundamentales: los límites al poder, la tolerancia y la humanización de los derechos penal y procesal.

La idea de los derechos fundamentales como límites al poder aparece primero vinculada al poder religioso, pero es en el contractualismo clásico donde se pueden encontrar sus formulaciones precisas, particularmente en el pensamiento de Locke, quien plantea, desde la perspectiva del recto gobierno, la prohibición de la arbitrariedad sobre la vida y los bienes de los ciudadanos, reconociendo el derecho de resistir y el carácter ilegítimo de los gobiernos que no respetan los derechos de los individuos.

En términos muy parecidos, Gregorio Peces-Barba<sup>6</sup> afirma que el concepto derechos fundamentales se produce en la historia a partir del tránsito a la modernidad; por ello, cuando en estudios históricos se hable de derechos fundamentales en la Edad Antigua o en la Edad Media, se estarán utilizando mal las palabras, ya que a pesar de que en esas épocas se tenía sentido de la libertad, dignidad e igualdad, éstas se formulan como derechos hasta el Renacimiento.

Continúa explicando este autor que la situación política, social y económica de la Edad Media, con la aparición de un sistema económico que evolucionará en el sistema capitalista, impulsó la iniciativa individual y el protagonismo de la persona. A partir de ese momento el hombre se relaciona como individuo libre frente a otros hombres libres, teniendo como consecuencia la aparición de los derechos del individuo.

En virtud de lo anterior, las estructuras de poder político son sustituidas por el Estado como forma del poder racional, centralizado y burocrático, y aparece el término soberanía como concepto identificador de ese poder. De esta forma, los derechos fundamentales surgen como un límite al poder del Estado a efecto de garantizar un ámbito de autonomía y de libertad del individuo burgués.

---

<sup>5</sup> R. de Asís Roig, *op. cit.*, pp. 39-42.

<sup>6</sup> Gregorio Peces-Barba, *Derecho y derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 326-328.

Un sentido distinto encontramos en la revisión acerca del estudio de las raíces históricas de las garantías de los Derechos Humanos, que hace Arturo Montoro Ballesteros,<sup>7</sup> quien afirma que éstas han asumido históricamente formas concretas de diferente naturaleza, alcance y significación y, dentro de la sistematización que ofrece, identifica distintos tipos de garantías: las garantías frente a los particulares, las garantías frente a los poderes públicos y las garantías frente al rey.

En el rubro de las garantías frente a los particulares, señala el reconocimiento de la responsabilidad civil y penal, esto es, la reparación del daño y la configuración como delictivas de las conductas que atentan contra la vida, la integridad física, la libertad física, la libertad sexual, el honor y el patrimonio. Igualmente, considera dentro de estas garantías la tutela judicial efectiva, o sea, la posibilidad reconocida al ciudadano de acudir al juez.

No coincidimos con Montoro Ballesteros en que se trate de garantías de los derechos fundamentales frente a los particulares; en todo caso se trata de garantías mediatas o indirectas que se promueven ante el órgano jurisdiccional, ya que en estos casos el juez termina declarando el derecho de uno u otro litigante y a la parte no le interesa que a la declaración de su derecho se haya reconocido la aplicabilidad de un derecho fundamental.

Es decir, cuando un particular acude ante un juez el conflicto entre particulares se convierte en un conflicto entre uno de los particulares, que pide justicia, y un órgano estatal, en este caso el juzgador, obligado a proporcionarla, y a éste sólo se le puede pedir que aplique los derechos fundamentales por los que está vinculado. Por ello, consideramos que la propuesta, en los tres casos planteados: garantías frente a particulares, garantías frente a los poderes públicos y garantías frente al rey, puede sintetizarse en la oposición de los derechos fundamentales frente al poder estatal.

En resumen, podemos señalar que, en su origen, los derechos fundamentales surgieron como límites al poder del Estado, y que esa libertad personal reivindicada frente al Estado —sobre todo en reacciones contra el Estado absolutista— propuso una demanda abstencionista y de limitación al poder estatal, que en buena medida sigue conservando hoy el valor de su raíz originaria.<sup>8</sup>

Esta concepción, surgida en el seno de la sociedad liberal y del Estado liberal de derecho clásico, obedece a que se pretendía organizar los medios a través de los cuales en la tensión sociedad-Estado la sociedad pudiera configurarse efectivamente como el reino de la libertad, de la igualdad y de la independencia. Los derechos y libertades del individuo fueron concebidos como derechos absolutos que, sin limitación alguna, el hombre podía ejercitar siempre frente al poder político.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Arturo Montoro Ballesteros, “Raíces medievales de la protección de los Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990, pp. 113-117.

<sup>8</sup> Cf. Germán J. Bidart Campos, *Teoría general de los Derechos Humanos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, pp. 188-189.

<sup>9</sup> Pedro de Vega García, “La eficacia horizontal del recurso de amparo: el problema de la *Drittwirkung der Grundrechte*”, en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los Derechos Humanos en Iberoamérica*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 411.

Esto obedece también a la tajante división que se hizo entre el derecho público y el derecho privado, como afirma Bobbio: “la pareja público/privado ingresó en la historia del pensamiento político y social de occidente, sin cambios sustanciales, y terminó por volverse una de las ‘grandes dicotomías’ de la que una o más disciplinas —en este caso no sólo las disciplinas jurídicas sino también las sociales y en general las históricas— se sirven tanto para delimitar, representar y ordenar su campo de investigación”.<sup>10</sup>

En efecto, los teóricos y filósofos del derecho manejaron durante muchos años esta tajante división del derecho público y el derecho privado; para Radbruch, por ejemplo, esta distinción tiene un carácter *a priori*, en virtud de que una norma jurídica lógicamente debe ser situada en alguno de los dos campos. Afirma este autor que la recepción del derecho romano trajo consigo esta separación y que el liberalismo es la lucha de la supremacía del derecho privado sobre el derecho público, lo cual encuentra su expresión en la teoría del contrato social, que no significa otra cosa que el intento de fundamentar en el derecho privado todas las relaciones de derecho público.<sup>11</sup>

De esta forma, los derechos fundamentales fueron entendidos como parte del derecho público, oponibles sólo frente a órganos públicos y ajenos completamente a las relaciones de derecho privado entre los particulares, basadas en los principios de generalidad de la ley, el reconocimiento de igualdad ante la ley y la autonomía de la voluntad.

El sistema constitucional quedó en buena medida subordinado funcional e instrumentalmente a las exigencias de garantía y tutela de los intereses privados, particularmente de la propiedad privada y de sus atributos. Al existir peligro de una ruptura entre el sistema constitucional y el sistema de derecho civil burgués, las clases dominantes reaccionaron siempre, incluso violentamente, para restablecer la armonía perdida y reafirmar el primado real del derecho civil. De esta forma las Constituciones pasaron y se modificaron incesantemente, pero el núcleo del derecho civil permaneció.<sup>12</sup> Sólo con el surgimiento de los derechos sociales y el Estado social de Derecho se empezó a plantear una situación distinta.

## **II. Situación de la doctrina, legislación y jurisprudencia mexicanas respecto a la tutela de los derechos fundamentales**

No se discute que sea el Estado, a través de sus órganos y funcionarios, el principal sujeto pasivo de los derechos fundamentales. Desde el surgimiento del Estado liberal, el respeto de los derechos fundamentales se constituyó en una de las principales razones de ser de éste. Con el tránsito del Estado

---

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*. Trad. de José F. Fernández Santillán. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 11.

<sup>11</sup> Gustav Radbruch, *Introducción a la filosofía del derecho*. Trad. de Wenceslao Roces. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 91-92.

<sup>12</sup> Gilberto Giménez, *Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, p. 130.

---

liberal al Estado de Derecho, los derechos fundamentales van cobrando una mayor importancia, al grado de constituirse en uno de los rasgos característicos de este último.

Como explica Elías Díaz, el establecimiento jurídico-constitucional de los Derechos Humanos fundamentales aparece, en efecto, como eje de todo Estado de Derecho. Lo que, en definitiva, éste pretende frente al Estado absoluto del *ancien régime* y frente a todo Estado totalitario, es la protección, garantía y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad jurídica para los llamados derechos fundamentales, exigencias éticas que en cuanto conquista histórica constituyen hoy un elemento esencial del sistema de legitimidad en que se apoya el Estado de Derecho.<sup>13</sup>

Inicialmente, los derechos fundamentales fueron concebidos como instrumentos de defensa de los ciudadanos frente a la omnipotencia del Estado y considerados carentes de razón en las relaciones entre particulares; una buena parte de la doctrina latinoamericana, y particularmente mexicana, sigue considerándolos de esta manera hasta la fecha.

Para Pedro Nikken los Derechos Humanos implican obligaciones a cargo del gobierno, y es éste el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos; afirma este autor que, en sentido estricto, sólo el gobierno puede violar Derechos Humanos y añade: “Las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran, técnicamente, violaciones a los Derechos Humanos. Éste es un punto conceptualmente capital para comprender a cabalidad el tema de los Derechos Humanos”.<sup>14</sup>

Continúa Nikken explicando que la nota característica de las violaciones a los Derechos Humanos es que se cometen desde el poder público o gracias a los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen, por tanto, no todo abuso contra una persona o toda forma de violencia social son técnicamente violaciones a los Derechos Humanos. Los crímenes cometidos por los particulares no serán en estos términos una violación a los Derechos Humanos.

En cuanto a la doctrina mexicana, prevalece la idea de que los derechos fundamentales pueden ser únicamente transgredidos por los órganos estatales, por lo que los mecanismos de defensa de estos derechos, particularmente el amparo, sólo pueden operar por actos de autoridad y no por los de particulares.

En este sentido, Jorge Carpizo admite la diferencia en los conflictos surgidos en las relaciones entre un servidor público y un particular y las relaciones entre particulares, y afirma: “Luego, los Derechos Humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad. Por ello es que, para que exista violación a un derecho humano, es necesaria la intervención de un servidor público”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid, Taurus, 1998, pp. 49-52.

<sup>14</sup> Pedro Nikken, “El concepto de Derechos Humanos”, *Derechos Humanos. Lecturas*. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1998, p. 51.

<sup>15</sup> J. Carpizo, *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 26.

Para Jorge Fernández Ruiz, los Derechos Humanos pueden ser vulnerados en sentido amplio, tanto por agentes particulares como por agentes públicos, principalmente de la administración pública, mientras que

[...] en sentido estricto, la doctrina considera que la violación de los Derechos Humanos sólo puede ser cometida por autoridades y servidores públicos, o por particulares con el apoyo o complicidad de servidores públicos, habida cuenta que las declaraciones de Derechos Humanos surgen en Norteamérica y en Francia como una respuesta al secular anhelo del hombre de que el poder detenga al poder.<sup>16</sup>

De lo expuesto por Juventino Castro en su obra *Garantías y amparo*,<sup>17</sup> podemos concluir que para este autor la defensa a los derechos fundamentales sólo puede darse frente a las autoridades que tienen la característica del *imperium*, esto es, la posibilidad de emitir ciertos mandatos que puedan ser forzosamente cumplimentados, pudiendo, incluso, hacer uso de la fuerza pública para garantizar dicho cumplimiento.

En el mismo sentido, Ignacio Burgoa, al referirse a la procedencia del juicio de amparo, señala: “siendo el elemento ‘autoridad’ uno de los conceptos centrales y básicos de la procedencia del juicio de amparo, es evidente que éste no prospera *contra actos de particulares*, es decir, de sujetos físicos o morales que no sean autoridades, desde el punto de vista de la connotación jurídica que tiene esta idea”.<sup>18</sup>

Más adelante, este mismo autor define a la autoridad como:

[...] aquel órgano del gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente.<sup>19</sup>

Criterios como los de Castro y Burgoa son los que prevalecen en la doctrina mexicana, y los que podemos encontrar en la mayoría de los textos de derecho constitucional, garantías individuales y amparo, en los que prácticamente no se cuestiona que los derechos fundamentales sólo puedan oponerse contra actos de las autoridades que los vulneren o restrinjan.

Pocos son los autores mexicanos que se han pronunciado por la eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares, entre ellos encontramos al doctor Fix-Zamudio, quien propone diversos aspectos que se deben revisar del juicio de amparo, entre ellos “el relativo a las violaciones de los

---

<sup>16</sup> Jorge Fernández Ruiz, “Derechos Humanos y Ombudsman”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 121.

<sup>17</sup> Juventino Castro, *Garantías y amparo*. 7a. ed. México, Porrúa, 1991, p. 435.

<sup>18</sup> Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*. 28a. ed. México, Porrúa, 1991, p. 186.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 188.



Derechos Humanos consagrados por nuestro ordenamiento jurídico por parte de grupos sociales y económicos, que no tienen el carácter de autoridad pública, pero que, por su situación de predominio, en ocasiones lesionan en forma grave los propios derechos”.<sup>20</sup>

Sin embargo, a pesar de reconocer que esta situación se hace más evidente en los últimos años, debido a la privatización de numerosos servicios públicos que anteriormente eran prestados por el Estado, señala: “Lo anterior no significa que, de acuerdo con este desarrollo, sea conveniente proponer, desde luego, la procedencia del juicio de amparo mexicano contra la conducta de grupos sociales en situación de preeminencia, pero sí la necesidad de estudiar el problema, debido a que resulta evidente que no sólo las autoridades públicas pueden afectar los derechos fundamentales de los gobernados”.<sup>21</sup>

La tendencia doctrinal que prevalece en México quizá se debe, en buena medida, a que en nuestro país se han reservado los instrumentos de defensa de los derechos fundamentales al conocimiento de violaciones a los mismos por parte de las autoridades.

En el artículo 103 de la Constitución mexicana, que establece lo relativo al juicio de amparo, se señala:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la *autoridad* que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Las tres fracciones del artículo 103 constitucional se reproducen en forma íntegra en el artículo 1o. de la Ley de Amparo, cuya redacción comienza señalando: “El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite”.

Esto es, el principal instrumento procesal de defensa de los derechos fundamentales en México está claramente limitado, en la Constitución y en la ley respectiva, a conocer únicamente por actos de las autoridades, mas no de los particulares.

La Ley de Amparo no es muy específica al señalar cuáles son las autoridades responsables para efectos de este juicio, ya que en su artículo 11 sólo dispone: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado”.

---

<sup>20</sup> Héctor Fix-Zamudio, “Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo mexicano”, en *Ochenta años de vida constitucional en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México/Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 1998, pp. 423-424.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 425.

Esta tendencia se extendió a los organismos públicos no jurisdiccionales de protección de los derechos fundamentales, establecidos en el apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, que establece:

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

Tanto en el juicio de amparo como en los organismos tipo *Ombudsman* no queda posibilidad de interpretación para incluir dentro de su ámbito de protección las violaciones a los derechos fundamentales provenientes de los particulares. La Constitución y las leyes respectivas son muy claras en el sentido de que únicamente pueden conocer de actos u omisiones de las autoridades.

Este criterio había sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, último intérprete de la Constitución en México, pero en su tesis jurisprudencial XXVII/97, de febrero de 1997, lo modificó. Por su importancia para el tema aquí tratado la reproduciremos en su totalidad:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpir el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del “Apéndice” al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, segunda parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo, comprende todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de la fuerza pública de que disponen”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de Derecho pasamos a un Estado social de Derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición que llegaran a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por

ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quienes se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Con esta tesis, la Suprema Corte de Justicia abandona el criterio cuyo precedente databa de 1919, dos años después de promulgada la Constitución vigente, en el que se definía como autoridad para efectos del juicio de amparo sólo a aquellas que dispusieran de la fuerza pública.

Con el nuevo criterio, la Corte amplía el término de autoridad y lo extiende a todos aquellos funcionarios que pueden emitir actos unilaterales que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que pueden afectar la esfera legal del gobernado. De esta forma, las autoridades de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal también son consideradas para efectos del juicio de amparo y se deja al juzgador determinar si el acto emitido afecta la esfera jurídica del gobernado.

Incluso, en una tesis posterior que lleva por rubro “Autoridad para efectos del juicio de amparo. No lo son los funcionarios de una universidad cuando el acto que se les atribuye deriva de una relación laboral”, la Corte considera que las autoridades de las universidades públicas pueden serlo también para efectos del juicio de amparo, cuando el juez considere que por motivo de las atribuciones conferidas por la ley puedan emitir actos unilaterales que interfieran en la esfera jurídica de los gobernados.

Sin embargo, la jurisprudencia mexicana no ha aceptado la posibilidad del juicio de amparo o de algún otro instrumento procesal directo para proteger los derechos fundamentales cuando éstos son transgredidos por particulares.

En cuanto a las Constituciones de las entidades federativas, éstas siguen generalmente el patrón de la Constitución federal, motivo por el que tampoco ninguna de ellas establece algún procedimiento específico de protección de los derechos fundamentales frente a los particulares.

Con respecto a dichas Constituciones de los estados de la Federación mexicana, destaca, en cuanto a protección de los derechos fundamentales, la Constitución de Veracruz, promulgada el 22 de febrero de 2000, en cuyo artículo 4 menciona lo siguiente:

La libertad del hombre no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley.

Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado.

Las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de Derechos Humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.

Está prohibida la pena de muerte.

Dentro de las novedades que introduce el texto veracruzano en el constitucionalismo mexicano destacan, entre otras, la mención de observancia obligatoria de la ley para autoridades y gobernados, la posibilidad de que el Poder Judicial del Estado pueda reconocer derechos además de los ya establecidos en las normas, la prohibición de la pena de muerte y, particularmente, la instauración del juicio de protección de Derechos Humanos (artículo 64, fracción I), que es una especie de juicio de amparo local, único en México.

Sin embargo, dicho juicio de protección de Derechos Humanos, del cual conoce una Sala constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia del Estado, sólo puede ser interpuesto por actos de las autoridades estatales, dejando también excluidos los actos cometidos por particulares que violen tales derechos.

### **III. Crisis de la concepción constitucional clásica**

Como se ha mencionado, los derechos fundamentales en un principio fueron planteados exclusivamente como límites al poder del Estado, sin embargo, el modelo de sociedad prefijado por la concepción individualista y burguesa nada tiene que ver con las formas de organización social del presente, por lo que también ha entrado en quiebra el modelo estatutario de las relaciones entre particulares, con el que ha operado y continúa operando la sociedad burguesa.<sup>22</sup>

Por tanto, en nuestros días parece cobrar fuerza la idea de que los derechos fundamentales no sólo vinculan a los poderes públicos sino también a los particulares, motivo por el cual deben establecerse mecanismos adecuados para hacer eficaces tales derechos cuando éstos los vulneran o restringen.

En este sentido, de acuerdo con Pérez Luño, “en su dimensión subjetiva, los derechos fundamentales determinan el estatuto jurídico de los ciudadanos, lo mismo en sus relaciones con el Estado que en sus relaciones entre sí. Tales derechos tienden, por tanto, a tutelar la libertad, autonomía y seguridad de la persona no sólo frente al poder, sino también frente a los demás miembros del cuerpo social”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Cf. P. de Vega García, “La eficacia horizontal...”, en *op. cit.*, p. 412.

<sup>23</sup> Antonio E. Pérez Luño, *Los derechos fundamentales*. 7a. ed. Madrid, Tecnos, p. 22.

---

Por tanto, la concepción de que los derechos fundamentales sólo pueden reclamarse ante las violaciones que de ellos hagan los órganos estatales parece haber entrado en crisis, particularmente porque ciertos conceptos han evolucionado con la transformación del Estado liberal en el Estado social de Derecho, particularmente los relativos a la igualdad ante la ley, la autonomía de la voluntad y la relación poder-derechos fundamentales.

### 1. *El principio de igualdad ante la ley*

En el constitucionalismo liberal clásico, la idea de igualdad era concebida como igualdad formal ante la ley, sin embargo, en nuestros días, es claro que no puede sostenerse la igualdad formal ante la ley, ya que en una sociedad estructurada en grupos, a los que los propios individuos se adhieren voluntariamente, el poder del grupo se impondrá siempre al poder del individuo aislado, creando, de este modo, situaciones de supremacía social ante las que la declaración formal de igualdad ante la ley no pasa de ser una frase sin sentido y vacía.<sup>24</sup>

Dichas situaciones de supremacía social de los grupos sobre el individuo, o de ciertos individuos del grupo sobre otros individuos del propio grupo, pueden traducirse en la posibilidad de abusos, ya que la propia situación de privilegio eclipsa el principio de igualdad formal ante la ley.

En síntesis, siguiendo a Pedro de Vega, podemos afirmar que la igualdad formal ante la ley, entendida como norma general que regula las relaciones entre los particulares, sólo tiene sentido en la medida que esa igualdad abstracta no quede destrozada socialmente por la desigualdad material y económica de las posiciones de los individuos que deberán ejercitarla.<sup>25</sup>

Es precisamente la desigualdad en el terreno de los hechos la que permite señalar que ciertos grupos e individuos dentro de esos grupos tienen la posibilidad de ejercer un poder real que, en determinado momento, puede vulnerar los derechos de otros individuos que se encuentran en una clara situación de desventaja, motivo por el cual es deseable la existencia de mecanismos jurídicos directos que pudieran revertir esas desigualdades.

La historia del constitucionalismo es, a decir de Ferrajoli, “la historia de esa progresiva ampliación de la esfera pública de los derechos. Una historia no teórica, sino social y política, dado que ninguno de estos derechos cayó del cielo, sino que todos fueron conquistados mediante rupturas institucionales”.<sup>26</sup>

Por tanto, es importante romper con el esquema liberal clásico de la igualdad formal ante la ley y establecer mecanismos de garantía de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares que generen condiciones reales de igualdad para que, como afirma el propio Ferrajoli, “los dere-

---

<sup>24</sup> P. de Vega García, “La eficacia horizontal...”, en *op. cit.*, p. 413.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 424.

<sup>26</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid, Trotta, 1999, p. 34.

chos fundamentales se afirmen siempre como *leyes del más débil* en alternativa a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia”.<sup>27</sup>

## 2. Principio de la autonomía de la voluntad

Otro de los principios creados por la doctrina liberal clásica fue el de la autonomía de la voluntad privada, el cual se basaba en la creencia de un mundo de individuos libres e iguales en derechos, en donde las relaciones entre los particulares se daban en términos de igualdad, paridad y simetría.

Sin embargo, lo que la realidad nos ofrece son situaciones de disparidad y asimetría entre las partes que intervienen en una relación contractual, en nuestros días asentadas en muy buena medida en los contratos de adhesión, o en una relación extracontractual, que pueden llegar a relativizar la supuesta autonomía de la voluntad como un elemento legitimador a la renuncia de ciertas pretensiones tuteladas por la Constitución.<sup>28</sup>

El principio de la autonomía de la voluntad ha sido definido como: “el principio jurídico-filosófico que les atribuye a los individuos un ámbito de libertad, dentro del cual pueden regular sus propios intereses, permitiéndoles crear relaciones obligatorias entre ellos que deberán ser reconocidas y sancionadas en las normas de derecho”.<sup>29</sup>

En estos términos, la autonomía de la voluntad implicaría que en una esfera de libertad, los individuos pueden obligarse entre ellos para determinar sus propios intereses y la ley sólo se limitaría a reconocer esas relaciones entre los individuos y, en caso de incumplimiento de las obligaciones, proceder a la sanción.

Entre los principales elementos que en opinión de la doctrina se asienta el principio de autonomía de la voluntad están: a) los individuos son libres para obligarse o para no hacerlo; b) los individuos son libres para discutir las condiciones del acto jurídico, determinando su contenido, su objeto y sus efectos, con la única limitación del respeto al orden público; c) los individuos pueden escoger las normas que mejor convengan a sus intereses; d) las partes en un acto jurídico pueden determinar los efectos de la obligación (si algún conflicto surgiera entre ellas con motivo de una violación de la norma creada, el órgano jurisdiccional limitará su misión a descubrir la voluntad de las partes, aplicando la sanción que las propias partes exijan), y e) los intereses individuales libremente discutidos concuerdan con el bien público.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> Cf. Francisco Fernández Segado, “La dinamización de los mecanismos de garantía y de los intereses difusos en el Estado social”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, mayo-agosto, 1995, p. 598.

<sup>29</sup> Francisco Cornejo y Claude Belair, “Autonomía de la voluntad”, en *Diccionario jurídico mexicano*, t. I. 12a. ed. México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 278.

<sup>30</sup> Cf. Gert Kummerov, *Algunos problemas fundamentales del contrato por adhesión en el derecho privado*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1955, pp. 45-46.

En buena medida, la autonomía de la voluntad descansa en el principio de la libertad: libertad para contratar, libertad para escoger las cláusulas que más convengan a los intereses de cada uno y libertad para plantear los efectos del contrato. Sin embargo, como afirma Manuel Feliú “no son libres los actos u omisiones frente a los cuales no hay alternativa, que están determinados por fuerzas irresistibles o ineludibles o se realizan bajo amenaza o presión”.<sup>31</sup>

En este sentido, la libertad tendría como requisito la ausencia de todo poder coactivo y sería considerada como el espacio o margen de acción que el individuo tiene frente a sí para poder elegir dos o más opciones igualmente posibles y al margen de toda presión interna o externa.

En la sociedad moderna se han establecido, de hecho, situaciones de privilegio y la creación de auténticos poderes privados, que en buena medida limitan la libertad contractual de los individuos, por lo que sólo ficticiamente cabe seguir manteniendo la tesis de la autonomía de la voluntad de los individuos acuñada en la sociedad liberal clásica; máxime cuando ciertos poderes privados no sólo ocupan un lugar destacado en las relaciones particulares, sino que inciden con gran fuerza en las decisiones políticas, asumiendo en ocasiones con su actuación un carácter público evidente.<sup>32</sup>

Por otra parte, de llevar hasta su extremo la figura de la autonomía de la voluntad, se correría el riesgo de que en una relación voluntaria se podría llegar a desvirtuar alguna de las pretensiones constitucionalmente amparadas por los derechos fundamentales. Por ello, esta cuestión también se puede plantear desde la perspectiva de dilucidar hasta dónde puede llegar esa autonomía de la voluntad, ya que es evidente que hay pretensiones o facultades que no pueden ser objeto de transacción en las relaciones privadas.

Al principio de autonomía de la voluntad podemos contraponer el principio de autonomía de la persona, el cual, de acuerdo con la formulación de Carlos Santiago Nino significa que:

[...] siendo valiosa la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales de excelencia humana, el Estado (y los demás individuos) no debe interferir con esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente e impidiendo la interferencia mutua en el curso de tal persecución.<sup>33</sup>

En estos términos, el Estado y los individuos tendrán la obligación de abstenerse de entrar en una esfera del individuo en la que éste es soberano, pero, por otra parte, se deberán diseñar las instituciones que permitan la consecución de los planes de vida del individuo, el cual es considerado como un agente capaz de elaborar, revisar, modificar y poner en práctica sus planes de vida y sus modelos de excelencia y virtud personal.

---

<sup>31</sup> Manuel Feliú, “Consideraciones sobre la libertad”, en *Perfiles Liberales*, año 6, núm. 30. Santa Fe de Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, 1992, p. 78.

<sup>32</sup> Cf. P. de Vega García, “La eficacia horizontal...”, en *op. cit.*, p. 414.

<sup>33</sup> Carlos Santiago Nino, *Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación*. 2a. ed. Barcelona, Ariel, 1989, pp. 204-205.

Por tanto, centrados en el principio de autonomía de la persona, se deben diseñar instituciones que resguarden en todo momento los derechos fundamentales, constituyéndose éstos como una protección de los más débiles, motivo por el cual a la autonomía de la voluntad se le deberán oponer los límites razonables que requiera la protección de los derechos fundamentales.

### 3. Principio de generalidad de la ley

En cuanto al principio de generalidad de la ley, podemos señalar que éste implica la exigencia de que la ley sea establecida dirigiendo sus prescripciones a todos aquellos que estén contemplados en su supuesto o hipótesis normativa, por tanto, todos los sujetos contemplados bajo el supuesto de una ley deben ser regulados por ésta. En este sentido, las leyes formuladas para una persona o personas en lo individual, no cumplen con el principio de generalidad y reciben el nombre de leyes privativas, las cuales son técnicamente defectuosas y están prohibidas por los distintos sistemas de derecho positivo.<sup>34</sup>

Sin embargo, las características clásicas de la ley de generalidad y abstracción han ido desapareciendo en las sociedades contemporáneas, particularmente por la amplia diversificación de grupos y estratos sociales que participan y tienen intereses en la elaboración de las leyes, como bien señala Zagrebelsky:

La época actual viene marcada por la “pulverización” del derecho legislativo, ocasionada por la multiplicación de leyes de carácter sectorial y temporal, es decir, “de reducida generalidad y abstracción”, hasta el extremo de leyes-medida y las meramente retroactivas, en las que no existe una intención “regulativa” en sentido propio: en lugar de normas, medidas.<sup>35</sup>

Por tanto, la ley se convierte cada vez más en una manifestación e instrumento de competición social, que no es el final, sino la continuación de un conflicto; no es, por tanto, un acto impersonal, general y abstracto, expresión de intereses objetivos, coherentes y racionalmente justificables y generalizables, sino un acto personalizado, en el sentido de que proviene de grupos identificables de personas que persiguen intereses particulares.<sup>36</sup>

Es claro que las leyes, que tradicionalmente han sido concebidas como normas abstractas en las que se planteaban situaciones generales, aplicables a todo aquel que se situaba en el supuesto o hipótesis normativa, hoy día han ido perdiendo esa característica y se han convertido, en muchas ocasiones, en normas *ad hoc* para ciertos grupos. Actualmente existen una serie de leyes que plantean situaciones en las que sólo ciertas personas o grupos de personas pueden situarse en lo establecido por ellas, excluyendo en los hechos a todos los demás.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Mario I. Álvarez Ledesma, *Introducción al derecho*. México, McGraw-Hill, 1995, p. 134. (Serie Jurídica)

<sup>35</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*. Trad. de Marina Gascón. Madrid, Trotta, 2002, p. 37.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>37</sup> En el caso mexicano podemos encontrar múltiples ejemplos, tales como la Ley de Estímulos y Fomento del Deporte, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la Ley de Recompensas de la Armada de México o la Ley de Subsidios para Empresas de Aviación, entre otras.



---

Es desde este punto de vista, como bien lo señala De Vega, “que se puede afirmar con razón que la ley ‘ha dejado de ser la regla abstracta de comportamiento humano’ para transformarse en medida concreta, en acto de confirmación política y, a menudo, en puro convenio entre los mismos grupos de intereses privados”.<sup>38</sup> Por ello, el principio de generalidad de las leyes también debe ser analizado con los matices correspondientes.

#### 4. Poder y derechos fundamentales

Es indudable que los derechos fundamentales se constituyen como límites al poder, lo cual significa que el poder no puede transgredir estos derechos y que su actuación tiene que estar presidida por esas figuras. Lo que no es dable seguir sosteniendo es que el Estado sea el único poder que puede vulnerar tales derechos y, por tanto, contra el único que se pueden contraponer.

El poder, sin lugar a dudas, ha sido uno de los fenómenos más discutidos y estudiados a lo largo de los tiempos; no obstante, resulta prácticamente imposible dar una definición universalmente básica y general de lo que es el poder, su sustancia o su esencia.

A pesar de no poder ser definido en forma general, es posible conocer cuáles son las manifestaciones, usos, consecuencias, resultados y limitaciones del poder. Por ello, ha sido objeto de estudio de las ciencias sociales que lo han analizado y aportado aproximaciones importantes de lo que es este fenómeno.

Desde el punto de vista sociológico, el poder es la determinación de la conducta de otros, o como afirma Weber: “poder significa la posibilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualesquiera que sea el fundamento de dicha posibilidad”.<sup>39</sup>

Jurídicamente, Bobbio define al poder “como la capacidad que tienen ciertos grupos sociales para promulgar normas de conducta válida para todos los miembros de la comunidad y hacerlas respetar aun con el recurso de la fuerza”.<sup>40</sup>

A su vez, Mauricio Hauriou lo define de la siguiente manera: “el poder es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho”.<sup>41</sup>

Desde el punto de vista jurídico el poder puede ser legal o ilegal; desde el punto de vista político puede ser legítimo o ilegítimo, y desde el punto de vista sociológico es poder a secas.

---

<sup>38</sup> P. de Vega García, “La eficacia horizontal...”, en *op. cit.*, p. 413.

<sup>39</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, vol. 1. Trad. de José Medina Echavarría. México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 21.

<sup>40</sup> N. Bobbio, *Teoría general del derecho*. Trad. de Eduardo Rozo Acuña. Madrid, Debate, 1992, p. 21.

<sup>41</sup> Mauricio Hauriou, cit. por María de la Luz González González, *Valores del Estado en el pensamiento político*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 360.

El poder se rige básicamente por dos leyes, la de la persistencia y la del abuso. La primera se refiere a que el poder siempre tiende a persistir, ya que si cediera a la primera tentación de ser arrebatado no sería propiamente poder, es decir, su misma denominación lleva implícitas las ideas de persistencia y fuerza. En cuanto a la segunda ley, la del abuso, se refiere a que todo poder que perdura en las mismas manos tiende a ser utilizado abusivamente, no sólo por su aplicación injusta, sino porque su uso irrestricto lleva a quien lo posee a cometer toda clase de desaciertos y a desconocer por completo sus deberes.<sup>42</sup>

El poder puede ser encontrado en distintas formas, sin embargo son tres las más comunes en las que éste se manifiesta: como poder económico o de la riqueza, poder ideológico o del saber y poder político. Estas tres formas de manifestación del poder se complementan, van de la mano, sería difícil imaginar la existencia de una de ellas sin el apoyo e interrelación de las otras.

Indudablemente, junto al poder político han cobrado relevancia los grupos que detentan los poderes económicos, de la tecnología, el conocimiento y la información, que les permite influir notablemente en las decisiones del primero e, incluso, vulnerar en forma directa los derechos de los individuos.

En este sentido, los derechos fundamentales se constituyen como verdaderos límites al poder, pero entendido el poder no sólo como el tradicional, es decir, el poder político, sino como todo el conjunto de grupos, instituciones y operadores jurídicos que a través de su actuación pueden, de alguna manera, transgredir estos derechos. Por tanto, cuando en la actualidad se habla de límites al poder, no se hace referencia exclusivamente a aquellos de signo político, sino también a otros de diversa índole que, si bien no tienen la misma incidencia en el tema, sí influyen de manera relevante.<sup>43</sup>

#### **IV. Tendencias que afirman la eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares**

Fue la doctrina alemana la primera en ocuparse del tema; con la expresión *Drittwirkung der Grundrechte* (literalmente, efecto frente a terceros de los derechos fundamentales) se suele denotar la incidencia de los derechos fundamentales en el derecho privado y en las relaciones jurídicas privadas.

De acuerdo con García Torres y Jiménez Blanco,<sup>44</sup> correspondió a Nipperdey, quien fuera Presidente del Tribunal Laboral Federal alemán alrededor de los años cincuentas, el desarrollo de la teoría de la *Drittwirkung der Grundrechte*, en la que podemos encontrar una estrecha conexión entre la doctrina y la jurisprudencia.

---

<sup>42</sup> Lucio Mendieta y Núñez, "Teoría de la revolución", en *Estudios sociológicos*, t. I. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1958, p. 215.

<sup>43</sup> Cf. R. de Asís Roig, *op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>44</sup> Jesús García Torres y Antonio Jiménez Blanco, *Derechos fundamentales en las relaciones entre particulares*. Madrid, Civitas, 1986, pp. 21 y ss.

Para dicho autor hay una serie de derechos fundamentales que sólo vinculan al poder público en el sentido estricto de la palabra. Sin embargo, hay otra serie de normas sobre derechos fundamentales que no sólo establecen una relación de libertad frente al Estado, sino que garantizan a cada ciudadano lo que llamó un *status socialis* en sus relaciones jurídicas con los demás, y en particular con grupos y organizaciones especialmente poderosos frente a los que el Estado debe intervenir para defender al ciudadano.

Pero la *Drittwirkung der Grundrechte* no se limita, a decir de Nipperdey, a los casos de manifiesta desigualdad entre las partes, sino que el derecho constitucional, con efecto obligatorio, concede también a los particulares una determinada posición jurídica en sus relaciones con otros particulares, no obstante su poder e influencia. Esto es, se refiere a principios ordenadores de la vida social, que tienen significado también en el tráfico jurídico entre los ciudadanos.<sup>45</sup>

La posición de Nipperdey generó un intenso debate en la doctrina alemana y hubo voces de crítica como la de Forsthoff, quien pronunció su completo desacuerdo con la *Drittwirkung*, al señalar que la Constitución, de su condición de ley, quedaba disuelta en mero orden de valores, al grado que los derechos perdían su naturaleza para convertirse en meros deberes sociales, lo que se verificaba al proyectarse directamente el principio de igualdad a las relaciones sociales.

Por su parte, J. Schwabe plantea la llamada *mittelbare Drittwirkung* o eficacia mediata o indirecta de los derechos fundamentales, partiendo de que cualquier derecho privado capaz de proyectarse sobre la esfera jurídica de otra persona descansa siempre en el orden estatal, ya que se desarrolla, como todo derecho, mediante un sistema de mandatos y prohibiciones. Por tanto, todos los derechos privados están cubiertos en parte por un derecho fundamental, por lo que si cualquier poder jurídico del Estado define los derechos de los particulares contraviniendo el derecho fundamental que los tutela, éste debe desarrollar una función defensiva en el campo del derecho público.<sup>46</sup>

De la posición de Schwabe se desprende que sería el juez, al no discernir la protección debida del derecho fundamental, el causante de la violación del mismo, por lo que se deben establecer los mecanismos idóneos, dentro del derecho público, para restituir la violación al derecho fundamental, en este caso cometida por el juzgador de la relación entre particulares.

Konrad Hesse, a su vez, señala que los particulares, en sus relaciones mutuas, están protegidos por los derechos fundamentales, de modo que el juez debe, a partir de normas constitucionales amplias e indeterminadas, precisar su “efecto irradiador” sobre las disposiciones privadas. Sin embargo, este autor alerta sobre la pérdida de identidad y autonomía del derecho constitucional cuando es superpuesto al privado, es decir, que el llamado efecto de irradiación podría desvirtuar el papel del Tribunal constitucional, hasta llegar a convertirlo en tribunal supremo de los conflictos jurídico-civiles.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>47</sup> Cecilia Mora-Donatto, *La nueva temática de los derechos fundamentales. Apuntes para su discusión*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 21.

La doctrina de la *Drittwirkung der Grundrechte* se expuso en la jurisprudencia alemana, en el caso Lüth-Urteil, fallado por el Tribunal Constitucional Federal el 15 de enero de 1958. El ciudadano Lüth, quien fungía como Presidente del Club de Prensa de Hamburgo, se manifestó públicamente, con motivo de un festival cinematográfico, en contra de Harlan, quien dirigía una de las películas y a quien imputó y censuró actividades cometidas durante el Tercer Reich. Lüth fue condenado por el juez civil, por incitar a las comercializadoras para no exhibir la película y al público para que no fuera a verla.

El juez consideró que se trataba de “una incitación contraria a las buenas costumbres”, lo cual estaba prohibido por la ley; a Lüth no le era reprochable el que hubiera expresado una opinión contraria a la reaparición profesional de Harlan, sino que hubiera incitado a la opinión pública para imposibilitar tal reaparición, así como la exhibición del filme.

Contra la sentencia, Lüth interpuso apelación ante el Tribunal Superior del *Land* y el asunto llegó finalmente al Tribunal constitucional, en cuya sentencia expresa:

Los derechos fundamentales son, en primer lugar, derechos de defensa del ciudadano frente al Estado. De ahí que la acción de amparo sólo proceda contra actos del poder público.

La Constitución, sin embargo, no es neutral respecto de los valores. Los derechos fundamentales traducen un orden o sistema de valores, sustentado en el libre desarrollo de la personalidad y en la dignidad de la persona humana, que en su condición de decisión constitucional básica, está llamada a regir todos los ámbitos del derecho y a ser acatada por todos los órganos del poder. En este sentido, el sistema de valores, prohijado por la Constitución, influye en el derecho civil, no pudiendo sus disposiciones contradecirlo y, por el contrario, debiendo ellas interpretarse con arreglo a su espíritu.

El alcance, efecto e influencia de los derechos fundamentales en el ámbito del derecho civil, se realiza a través de los preceptos propios de esta rama del derecho y, especialmente, de las disposiciones imperativas generales que remiten a conceptos jurídicos indeterminados, los cuales deben ser aplicados e interpretados con estricta sujeción a los primeros. La controversia, aunque su resolución se inspire en los principios rectores de la Constitución, sigue siendo de carácter civil y se gobierna por el mismo tipo de reglas.

Si el juez civil deja de reparar en el efecto objetivo que las normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales producen sobre las disposiciones del derecho civil —“efecto de irradiación”—, viola con ocasión de su fallo el derecho fundamental que ha debido proteger y cuya observancia judicial le es impuesta, como quiera que a ello el titular tiene derecho. En este caso, contra las sentencias lesivas de los derechos fundamentales, sin perjuicio de los restantes recursos, cabe la acción de amparo ante el Tribunal Constitucional Federal, el cual limitará su examen a la cuestión constitucional únicamente, vale decir, al análisis aludido “efecto de irradiación” y a su correcta o incorrecta valoración por parte del juez de la causa.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Eduardo Cifuentes Muñoz, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*. México, Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998, p. 33.

Con esta sentencia, el Tribunal reconoció, por un lado, que los derechos fundamentales sólo se dirigen contra el Estado y, por el otro, que los derechos fundamentales o al menos algunos, y desde luego los más importantes, rigen también el tráfico jurídico privado.

En este caso, el Tribunal constitucional no examinó en su integridad la sentencia del juez civil, sino únicamente lo que llamó el efecto de irradiación de los derechos fundamentales sobre el derecho civil, e hizo valer en éste el contenido de valor de la norma constitucional. Por tanto, en dicha sentencia el Tribunal constitucional se acercó más a la llamada *mittelbare Drittwirkung* o eficacia mediata o indirecta de los derechos fundamentales, que a una posición de aceptar o rechazar plenamente la *Drittwirkung der Grundrechte*.

Sin embargo, ni la doctrina ni las decisiones posteriores al caso Lüth-Urteil del Tribunal constitucional han determinado con claridad si los derechos fundamentales rigen en el ámbito privado y, en caso de que así sea, cuáles derechos y en qué medida.

Un poco más tarde, y siguiendo de cerca el material legislativo, doctrinal y jurisprudencial alemán, la doctrina española se ha ocupado también del tema de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares.

Para Pérez Luño la concepción de los derechos fundamentales como instrumentos de defensa de los individuos frente al Estado, sin razón de ser en las relaciones entre particulares,

[...] obedecía a una concepción puramente formal de igualdad entre los diversos miembros de la sociedad. Pero es un hecho notorio que en la sociedad neocapitalista esa igualdad formal no supone igualdad material, y que en ella el pleno disfrute de los derechos fundamentales se ve, en muchas ocasiones, amenazado por la existencia en la esfera privada de centros de poder no menos importantes que los que corresponden a los órganos públicos.<sup>49</sup>

El tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho supuso la extensión de la incidencia de los derechos fundamentales a todos los sectores del ordenamiento jurídico y, por tanto, también al sector de las relaciones entre particulares.<sup>50</sup>

Por su parte, Prieto Sanchís afirma que hay derechos que por su propia naturaleza generan obligaciones sólo frente al Estado, pero el contenido de otros muchos encierra también una exigencia de respeto para los particulares. Por tanto, los derechos fundamentales frente a los particulares no plantean ninguna imposibilidad relativa a los sujetos obligados, en todo caso el problema se deriva de las relaciones de derecho privado, particularmente aquellas sometidas al principio de la autonomía de la voluntad. Sin embargo, plantea que la quiebra de la convicción igualitaria es la que ha promovido la extensión de los derechos fundamentales al ámbito privado.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> A. E., Pérez Luño, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>51</sup> Luis Prieto Sanchís, *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid, Debate, 1990, pp. 207-208.

Por ello, concluye este autor, que sin tomar en cuenta las determinaciones de un concreto derecho positivo, no se adivina ninguna dificultad ontológica para que los derechos fundamentales desarrollen su eficacia en la esfera privada, esto es, para que muestren su resistencia en presencia de voluntades no revestidas de la autoridad pública. Evidentemente, dicha eficacia puede verse atenuada o modulada por la concurrencia de otros derechos y libertades concretados en el principio de la autonomía de la voluntad.<sup>52</sup>

Pedro de Vega también apoya la idea de que los derechos fundamentales pueden tener efectos frente a particulares, planteando la quiebra de los dogmas del sistema de derechos y libertades de la sociedad burguesa, que forjaron un estatuto jurídico de la sociedad: el principio de generalidad de la ley, el reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la consagración de la autonomía de la voluntad.

En cuanto al primero, expone que no se puede hablar del principio de generalidad de la ley en una sociedad corporativista como la actual, en virtud de que los grupos de presión existentes consigan la creación de normas *ad hoc* que beneficien sus intereses; en este sentido, la ley ha dejado de ser la regla abstracta del comportamiento humano, para convertirse en una medida concreta, en ocasiones producto del convenio entre los grupos de intereses privados.<sup>53</sup>

En lo relativo al reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, plantea que en una sociedad estructurada en grupos, a los que los propios individuos se acogen voluntariamente, el poder de los grupos se impondrá siempre al poder del individuo aislado, creando de esta forma situaciones de supremacía social ante las que la declaración formal de igualdad ante la ley no pasa de ser una frase sin sentido y vacía.<sup>54</sup>

La quiebra del principio de igualdad incide necesariamente en el principio de autonomía de la voluntad privada, ya que en la realidad no existen relaciones de individuos libres e iguales en derechos, sino situaciones de asimetría y disparidad entre las partes que intervienen en las relaciones contractuales y extracontractuales.

Con la misma tendencia, Rafael de Asís afirma que: “los derechos fundamentales se constituyen en verdaderos límites al poder, pero entendiendo por poder no sólo los tradicionales, sino todo el conjunto de grupos, instituciones y operadores jurídicos que a través de su actuación pueden de alguna manera transgredir estos derechos”.<sup>55</sup>

En cuanto a la jurisprudencia, el Tribunal constitucional español tomó un camino similar al alemán, al aceptar únicamente la eficacia mediata o indirecta de los derechos fundamentales en relaciones entre particulares.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>53</sup> P. de Vega García, “La eficacia horizontal...”, en *op. cit.*, p. 413.

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> R. de Asís Roig, *op. cit.*, p. 44.

---

El Tribunal constitucional, en su sentencia 79/1982, resolvió sobre el recurso elevado por un trabajador miembro del Comité de empresa por la candidatura de comisiones obreras, despedido por la empresa Ford España, S. A. En dicho caso, el trabajador alegaba la violación a su derecho a la representación sindical. La sentencia de la magistratura ordenó la reinstalación del trabajador, pero el Tribunal Central del Trabajo revocó la decisión.

Por su parte, el Tribunal constitucional, luego de reconocer los derechos del demandado, concluyó: “Como la violación del derecho fundamental sólo es imputable a la resolución impugnada en cuanto a la revocación de la magistratura los pronunciamientos del fallo vienen a restablecer la situación existente como consecuencia”. Por tanto, el Tribunal interpretó que su función no es la de examinar la actuación de la empresa demandada, sino la actuación pública, en este caso, la decisión del Tribunal Central del Trabajo.

En un caso similar, en la sentencia 55/1983, el Tribunal constitucional señala claramente que “si se ha pretendido judicialmente la corrección de los efectos de una lesión de tales derechos y la sentencia no ha entrado a conocerla, es la sentencia la que entonces vulnera el derecho fundamental en cuestión”. En la sentencia 18/1984 el Tribunal advierte que cuando jueces y tribunales a los que el ordenamiento encomienda la tutela judicial de los derechos y libertades no cumplen con su función de restablecimiento de los mismos aunque la vulneración se haya dado en relaciones privadas, es la propia sentencia la que está vulnerando la eficacia de los derechos fundamentales y, en consecuencia, cabe el recurso de amparo contra tales resoluciones de los órganos judiciales.

Más adelante, en la Sentencia 177/1988, el Tribunal constitucional español afirma la posibilidad de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares con mayor claridad:

Ciertamente el artículo 53.1 del texto constitucional tan sólo establece de manera expresa que los derechos fundamentales vinculan a los poderes públicos, pero ello no implica una exclusión absoluta de otros posibles destinatarios [...] De aquí que este Tribunal haya reconocido que los actores privados pueden lesionar los derechos fundamentales y que en estos supuestos los interesados pueden acceder a la vía del amparo [...] Las relaciones entre particulares, si bien con ciertas matizaciones, no quedan excluidas del ámbito de aplicación del principio de igualdad y la autonomía de las partes ha de respetar por tanto el principio constitucional de no discriminación, como aquellas reglas de rango constitucional u ordinario de las que derive la necesidad de la igualdad de trato.<sup>56</sup>

Con esta última sentencia, el Tribunal confirma la tendencia de la aceptación de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, aunque acepta que esto debe ser matizado, en virtud de que tales derechos “han de hacerse compatibles con otros valores o parámetros que tienen su último origen en el principio de la autonomía de la voluntad y que se manifiestan a través de derechos y deberes que nacen de la relación creada por las partes o de la correspondiente situación jurídica”.

---

<sup>56</sup> Francisco Rubio Llorente *et al.*, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*. Barcelona, Ariel, 1995. p. 110.

En el caso español, consideramos que la Ley Orgánica 1/1982 de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y la Ley Orgánica 2/1984 reguladora del derecho a la rectificación, entre otras, tutelan de forma más directa que la jurisdicción ordinaria los derechos fundamentales y, aunque se limitan a ciertas materias, son buenas soluciones para la protección de tales derechos.

La jurisprudencia italiana también ha llegado a reconocer la plena eficacia de los derechos en las relaciones privadas, generalizándose la idea de que las normas constitucionales relativas a derechos y libertades tienen eficacia *erga omnes*, es decir, que han de ser tuteladas a los ciudadanos frente a las actuaciones agresoras tanto de los poderes públicos como de otros particulares.<sup>57</sup>

Sin embargo, el caso que más destaca dentro de Europa es el de Portugal, de modo especial el artículo 18.1 de la Constitución portuguesa, que prevé en forma expresa la vinculación de los derechos a las entidades privadas, admitiendo que los preceptos constitucionales correspondientes a los derechos, libertades y garantías son directamente aplicables y vinculan tanto a entidades públicas como privadas.

En el ámbito latinoamericano, algunas Constituciones e interpretaciones jurisprudenciales han aceptado la eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares. El caso más significativo es el de Argentina, cuya Corte Suprema en sentencia dictada el 5 de septiembre de 1958, en el caso Samuel Kot, afirmó: “nada hay, ni en la letra ni en el espíritu de la Constitución, que permita afirmar que la protección de los llamados ‘Derechos Humanos’ —porque son los derechos esenciales del hombre— esté circunscrita a los ataques que provengan sólo de la autoridad”.

A partir de tal interpretación, la Corte argentina admitió, sin duda alguna, el amparo frente a particulares, ya que como lo argumentó dicho órgano: “la Constitución está dirigida irrevocablemente a asegurar a todos los habitantes los beneficios de la libertad, y este propósito, que se halla en la raíz de nuestra vida como nación, se debilita o se corrompe cuando se introducen distinciones que, directa o indirectamente, se traducen en obstáculos o postergaciones para la efectiva plenitud de estos derechos”.

Posteriormente, en octubre de 1966, el gobierno militar de Argentina expidió la Ley Nacional sobre Acción de Amparo, la cual restringió la procedencia del amparo exclusivamente a las conductas de las autoridades públicas; en 1967 la ley fue completada por el llamado *juicio sumarísimo*, regulado por el artículo 321 del Código Procesal Civil y Comercial, que protegía los derechos fundamentales cuando fuesen lesionados por actos de particulares.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> F. Fernández Segado, “La dinamización de los mecanismos...”, en *op. cit.*, p. 601.

<sup>58</sup> H. Fix-Zamudio, “Avances y perspectivas de la protección procesal de los Derechos Humanos en Latinoamérica”, en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*. 2a. ed. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 426-427.



Fue en el año de 1994, con la promulgación de la Constitución de la Nación Argentina, cuando se consolidó la tendencia en ese país de admitir la eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares, según lo dispone el artículo 43 de la Carta Federal que señala:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades o *de particulares*, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley.

El ejemplo argentino del derecho de amparo contra actos de particulares tuvo una amplia repercusión en otros ordenamientos latinoamericanos; así, tenemos que Colombia, Costa Rica y Guatemala han legislado al respecto.<sup>59</sup>

El profesor venezolano Allan Brewer-Carías menciona que la universalización progresiva de la institución del amparo ha venido admitiendo que pueda intentarse éste no sólo contra las autoridades sino contra los particulares, y es precisamente en América Latina donde se admite amplísimamente la acción de amparo contra los particulares, lo que no sucede en Europa, donde el amparo se ejerce básicamente contra los poderes públicos.<sup>60</sup>

Uno de los casos más significativos es el de Colombia, cuya Constitución admite la acción constitucional de defensa de los derechos fundamentales a las vulneraciones o amenazas que provienen de las autoridades públicas, y que establece la posibilidad de que la tutela proceda contra particulares, ya sea que éstos estén encargados de un servicio público o que su conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La doctrina en ese país ha aceptado sin mayores problemas la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares; Eduardo Cifuentes señala que “en principio, la posición pasiva de la relación iusfundamental la ocupa el Estado, pero bien puede residir en un particular si el contenido del derecho o la norma que los consagra reclaman constituir así su ámbito subjetivo”.<sup>61</sup>

La aceptación de la eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares ha quedado establecida en la Constitución colombiana en el artículo 86, último párrafo, de la siguiente forma:

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

---

<sup>59</sup> Cf. F. Fernández Segado, “La dinamización de los mecanismos...”, en *op. cit.*, pp. 600-601.

<sup>60</sup> Allan Brewer-Carías, “Hacia el fortalecimiento de las instituciones de protección de los Derechos Humanos en el ámbito interno”, en *Presente y futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 24

<sup>61</sup> E. Cifuentes Muñoz, *op. cit.*, p. 20.

El mencionado precepto ha producido un número importante de sentencias de la Corte constitucional al respecto, y es precisamente en la sentencia T-251 de 1993 de dicho órgano donde se sintetiza la justificación de la acción de tutela contra particulares:

Las relaciones entre los particulares discurren, por regla general, en un plano de igualdad y de coordinación. La actividad privada que afecte grave y directamente el interés colectivo adquiere una connotación patológica que le resta toda legitimación, máxime en un Estado social de Derecho fundado en el principio de solidaridad y prevalencia del interés general. De otro lado, la equidistancia entre los particulares se suspende o se quebranta cuando a alguno de ellos se le encarga la prestación de un servicio público, o el poder social que, por otras causas, alcanzan a detentar puede virtualmente colocar a los demás en estado de subordinación o indefensión. En estos eventos, tiene lógica que la ley establezca la procedencia de la acción de tutela contra los particulares que prevaletidos de su relativa superioridad u olvidando la finalidad social de sus funciones, vulneren los derechos fundamentales de los restantes miembros de la comunidad. La idea que inspira la tutela, que no es otra que el control al abuso del poder, se predica de los particulares que lo ejercen de manera arbitraria.<sup>62</sup>

En Colombia, por tanto, se acepta la eficacia directa de los derechos fundamentales en las relaciones frente a particulares a través de la acción de tutela, establecida en la propia Constitución, la cual opera, en este caso, cuando los particulares prestan un servicio público o cuando el demandante se encuentre en una relación o situación de subordinación o de indefensión frente a otro particular.

Asimismo, la Constitución colombiana establece el ejercicio del *habeas data* contra la entidad privada renuente a dar a conocer, actualizar o rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre alguna persona en bancos de datos y archivos, así como la rectificación de informaciones inexactas o erróneas que difunda un medio de comunicación masiva, aun siendo privado éste.

Otros casos dentro de Latinoamérica que aceptan la eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares son los de Bolivia, Paraguay y Costa Rica.

La Constitución de Bolivia, en su artículo 19 establece:

Fuera del recurso de “habeas corpus” a que se refiere el artículo anterior, se establece el recurso de amparo contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de los funcionarios o *particulares* que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de la persona reconocidos por esta Constitución y las leyes.

En el caso de Paraguay, esta protección se encuentra en su Constitución en el artículo 134, que establece:

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo de una autoridad o de un *particular*, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, podrá promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito y de acción popular para los casos previstos en la ley.

Por último, en Costa Rica el amparo está previsto a nivel constitucional (artículo 48) y desarrollado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la cual en su artículo 57 señala:

El recurso de amparo también se concederá contra las acciones u omisiones de sujetos de derecho privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales a que se refiere el artículo 2, inciso a), de esta ley.

En síntesis, podemos afirmar que la aceptación de la eficacia de los derechos fundamentales frente a los particulares se ha convertido en una tendencia importante tanto en Europa como en América, no sólo en el nivel doctrinal, sino también en el ámbito legislativo y en la vía jurisprudencial.

## V. Conclusión

Visto lo anterior, consideramos que no es válido seguir sosteniendo que los derechos fundamentales sólo pueden ser transgredidos por el poder público y, por tanto, sólo ante él pueden oponerse mecanismos que los tutelen. Buena parte de estos derechos se realizan en la vida social de los hombres, con lo que la desprotección de los mismos en dicho ámbito los convertiría en fórmulas huecas, en meras entelequias.

El constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX empezó a admitir la posibilidad de que los derechos fundamentales cobren efectos en las relaciones entre particulares, sobre todo en aquellos derechos cuya naturaleza se proyecta básicamente en esas relaciones o cuando la jurisdicción ordinaria sea insuficiente debido a que un particular se encuentre en evidente posición de poder o supremacía frente a otro.

Las Constituciones, leyes y jurisprudencia de diversos países han encontrado las vías para asegurar la eficacia de los derechos fundamentales en todo tipo de relaciones, no sólo en aquellas que se dan entre los funcionarios estatales y los gobernados, por tanto, no se adivina ninguna dificultad ontológica o dentro de la práctica jurídica para que los derechos fundamentales desarrollen su eficacia en la esfera privada, es decir, que muestren su resistencia en presencia de voluntades no revestidas de autoridad pública.

Es evidente, además, que en la sociedad contemporánea la igualdad formal ante la ley no supone una igualdad material entre los individuos, por lo que el disfrute de los derechos fundamentales se ve,

en muchas ocasiones, amenazado por la existencia en el ámbito privado de grupos de poder no menos importantes que los órganos del poder público.

Asimismo, el principio de la autonomía de la voluntad del derecho privado no puede ser conservado como un dogma inamovible, en razón de que la desigualdad material entre los individuos no ofrece las pretendidas situaciones de igualdad, paridad y simetría, basadas en la creencia de individuos libres e iguales creada por la doctrina liberal clásica.

Por otra parte, en nuestros días el derecho se ha diversificado en la creación de múltiples leyes de carácter sectorial y temporal, con lo cual pierden en alguna medida sus características de generalidad y abstracción. Así, el principio de generalidad de la ley ha ido desapareciendo en las sociedades contemporáneas, particularmente por la participación de grupos e intereses muy diversos que intervienen en la elaboración de las leyes.

Parece indiscutible, además, que el poder no radica únicamente en los órganos del Estado, los grandes grupos económicos e ideológicos comparten en buena medida con los órganos públicos el poder en la sociedad e, incluso, influyen de forma decisiva en las decisiones del poder político. Por lo que, los derechos fundamentales no sólo pueden ser vulnerados por los órganos estatales, sino por otros sectores que se encuentran en una situación de supremacía.

En este contexto, parece indispensable que los derechos fundamentales cobren eficacia y puedan ser opuestos no sólo ante los órganos estatales, sino ante los demás grupos e individuos que puedan transgredirlos. Los derechos no deberán restringirse hasta en tanto no colisionen con otros derechos, que será donde encuentren su límite; no se trata, desde luego, de un conflicto o enfrentamiento entre derechos, sino de buscar su armonía y compatibilidad dentro de un sistema jurídico.

Por ello, consideramos que en México es importante desterrar la idea de que sólo el poder público puede transgredir los derechos fundamentales y pensar y proponer los mecanismos de defensa de los mismos en contra de las violaciones, por demás evidentes, en que pueden incurrir los particulares, para que estos derechos puedan desarrollar su eficacia plena en todos los campos de las relaciones sociales.

*Recomendaciones*

---



# Recomendación 35/2002

---

*Síntesis: El 22 de mayo de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio 210/2002, mediante el cual el licenciado Jesús Salvador Quintana Roldán, Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, remitió el expediente CEDH/1229/2002/VG, así como el escrito de queja presentado por la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, en el que denunció hechos presuntamente violatorios al derecho a la protección de la salud en su agravio y en el de su menor hija, cometidos por servidores públicos del Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social en la ciudad de Querétaro, por acciones consistentes en una inadecuada prestación del servicio público de salud. La quejosa señaló que el 20 de abril de 2002, a las 09:45 horas, nació su hija en el Hospital General Regional, en donde los doctores que la atendieron no tomaron en consideración los estudios que se le habían practicado, en los cuales se diagnosticaba que su hija traía el cordón umbilical enredado, por lo que les pidió que le practicaran una cesárea, solicitud que no fue atendida, procediendo a atender su parto como normal, complicándose éste, provocándole con ello una asfixia severa y derrame cerebral a su hija. Por tal motivo, la menor fue internada en ese nosocomio, donde finalmente falleció el 20 de junio del año en curso.*

*Del análisis de las evidencias que obran en el expediente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos contó con elementos que acreditaron violaciones a los Derechos Humanos de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez y su fallecida hija, consistentes en la violación al derecho a la vida y protección a la salud, así como a su integridad física y moral, ya que la atención médica prestada por los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social constituyó una inadecuada prestación del servicio público de salud, negligencia médica y responsabilidad profesional al no cumplir con las obligaciones previstas por la legislación que rige sus funciones, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 18, y 19, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica; y 8o., fracciones I y XVII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Igualmente, existió responsabilidad institucional, debido a que el personal directivo del hospital no verificó en forma directa y permanente la prestación del servicio que se brindó a la agraviada, a fin de asegurarle una oportuna y eficiente atención el 20 de abril de 2002; asimismo, no tomaron las medidas conducentes para cubrir la ausencia de los ginecólogos, así como del pediatra, para suplir tal contingencia; tampoco se efectuó un control sobre la veracidad de los registros del expediente clínico, puesto que en el partograma y las notas médicas de fechas 19 y 20 de abril, aparecen asientos de actuaciones que debieron vigilarse y remediarse a tiempo por el Director y los Subdirectores médicos del hospital.*

*En consecuencia, este Organismo Nacional emitió la Recomendación 35/2002, dirigida al Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, para que gire sus instrucciones a quien corresponda para que se dé vista al Órgano de Control Interno en el Instituto Mexicano del Seguro Social, para que se investigue la posible responsabilidad administrativa e institucional en que incurrieron los directivos del Hospital General Regional Número 1, y, en su caso, se apliquen las sanciones que correspondan. Por último, con motivo de la responsabilidad de la Institución, se ordene y se realice*

*el pago de la indemnización que proceda conforme a Derecho, en favor de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, por la muerte de su hija y el daño físico que se le ocasionó.*

México, D. F., 11 de octubre de 2002

### **Caso de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez**

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

Distinguido señor Director General:

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 I y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46, y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/1442-1, relacionados con la queja interpuesta por la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 22 de mayo de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio 210/2002, mediante el cual el licenciado Jesús Salvador Quintana Roldán, Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, remitió el expediente CEDH/1229/2002/VG, así como el escrito de queja presentado por la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, en el que denunció hechos presuntamente violatorios al derecho a la protección de la salud en su agravio y en el

de su menor hija, cometidos por servidores públicos del Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en la ciudad de Querétaro, por acciones consistentes en una inadecuada prestación del servicio público de salud.

**B.** La quejosa señaló que el 20 de abril de 2002, a las 09:45 horas, nació su hija en el Hospital General Regional en donde los doctores que la atendieron no tomaron en consideración los estudios que se le habían practicado, en los cuales se diagnosticaba que su hija traía el cordón umbilical enredado, por lo que les pidió que le practicasen una cesárea, solicitud que no fue atendida, procediendo a atender su parto como normal, complicándose éste, motivo por el que se utilizaron fórceps, provocándole con ello una asfixia severa y derrame cerebral. Por tal motivo, la menor fue internada en dicho nosocomio, donde finalmente falleció el 20 de junio del año en curso.

**C.** Para la debida integración del expediente, esta Comisión Nacional solicitó al licenciado José de Jesús Díez de Bonilla Altamirano, Coordinador General de Atención y Orientación al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, un informe detallado y completo sobre los hechos constitutivos de la queja, así como una copia del expediente clínico.

La autoridad dio respuesta a lo solicitado por este Organismo Nacional, proporcionando la información y la documentación correspondiente, cuya valoración se realiza en el capítulo de observaciones del presente documento.



## II. EVIDENCIAS

**A.** El escrito de queja del 8 de mayo de 2002, presentado por la señora María de los Ángeles Trejo Martínez ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, el cual fue remitido por razones de competencia a esta Comisión Nacional, en donde se recibió el 22 del mismo mes y año.

**B.** El acta circunstanciada del 21 de junio de 2002, suscrita por el visitador adjunto encargado del expediente, en la que se hizo constar la llamada telefónica efectuada por la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, quien informó a este Organismo Nacional del fallecimiento de su hija recién nacida.

**C.** Los oficios 0954-06-0545/9285 y 0954-06-0545/9582, recibidos en este Organismo Nacional el 12 y el 19 de julio de 2002, respectivamente, a través de los cuales la Coordinación General de Atención al Derechohabiente de ese Instituto rindió el informe solicitado y acompañó con una copia fotostática de los tres expedientes clínicos, que contienen las notas médicas de la atención otorgada tanto a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez como a su hija recién nacida en el Hospital General Regional Número 1, así como el servicio brindado en la Unidad Médico Familiar Número 13, ambos del Instituto Mexicano del Seguro Social en el estado de Querétaro, de las que sobresalen, por su relevancia:

**1.** De la Clínica Número 13, la realizada el 10 de abril de 2002, elaborada por el doctor Valentín Ruiz Márquez, con número de matrícula 5981611, mediante la cual diagnosticó trabajo de parto en un embarazo de 39.2 semanas, solicitando urgentemente acudiera al Hospital General Regional Número 1, para la práctica de un

ultrasonido a efecto de verificar el estado de salud de la paciente y del producto.

**2.** Las notas médicas elaboradas el 10 de abril de 2002 en el Hospital General Regional número 1:

**a)** La elaborada por el doctor Suárez Hernández, con matrícula número 9675507, en la que se omitió la hora y se asentó que la quejosa presentó síntomas de iniciación de trabajo de parto, y que, como resultado del ultrasonido practicado, se apreció que el producto se encontraba vivo, en buenas condiciones de salud, apreciándose que tenía el cordón umbilical enrollado en el cuello y abdomen.

**b)** La elaborada a las 16:09 horas de ese mismo día, suscrita por el médico ginecólogo Abraham Osornio Núñez, con matrícula número 2525366, en la que hizo constar que la agraviada se encontraba evolucionando normalmente.

**3.** La elaborada en el mismo Hospital General Regional a las 16:15 horas del 14 de abril de 2002, suscrita por el doctor Vega, en la que se hizo constar que la evolución del embarazo era normal y sin ningún contratiempo.

**4.** Las hojas de evolución de parto del 19 de abril de 2002, elaboradas a las 05:00, 10:23, 10:45, 17:00 y 21:45 horas, respectivamente, por los doctores Vega y Héctor Ruelas Vargas, este último con matrícula 8181969, en las que afirman que la quejosa se encuentra evolucionando satisfactoriamente, con indicaciones de alarma obstétrica.

**5.** Las realizadas el 20 de abril de 2002 en el Hospital General Regional número 1:

**a)** La efectuada a las 04:52 horas, suscrita por el médico ginecólogo Héctor Ruelas Vargas, en

donde autoriza la internación de la paciente, ordenando vigilancia obstétrica, lo que se realizó a las 06:20; 06:45 y 07:30 horas. A las 07:10 horas a la quejosa se le aplicó analgesia obstétrica.

**b)** La nota elaborada y suscrita por la doctora Vieyra, con matrícula número 1234253, en la que refiere que el servicio de Enfermería trasladó a la paciente a expulsión a las 08:15 horas de esa misma fecha, sin que hubiera algún médico responsable, ya que estaban ocupados en la sala de expulsión y quirófano, anotación que se realizó después del parto.

**c)** La elaborada a las 09:25 horas por la doctora Vieyra, quien refiere que a las 08:53 horas se encontraba practicando una cirugía de cesárea, que por la urgencia de la misma no le fue posible revisar a las 14 pacientes que se encontraban en la sala de labor, además de que sólo se contaba con una sala y equipo quirúrgico, no habiendo uniformes quirúrgicos disponibles, lo que motivó que se retrasara la entrada de la quejosa a labor de parto. Asimismo, que ese día faltaron dos ginecólogos al servicio y no hubo pediatra de base para recibir a los recién nacidos, situación que se hizo del conocimiento de la Subdirectora, haciendo notar que durante la cirugía se le informó que había una paciente con aproximadamente 30 minutos en la sala de expulsión sin recibir atención, por lo que solicitó apoyo del médico que pasa visita en puerperio de bajo riesgo; que terminó la cirugía que practicaba aproximadamente a las 09:20 horas y acudió a la sala de expulsión para revisar a la agraviada con *doopler*, escuchando la frecuencia cardiaca fetal de 90x, por lo que procedió a la atención del parto utilizando fórceps Simpson bajos, por sufrimiento fetal agudo, obteniéndose a las 09:30 horas un producto femenino vivo, con peso de 2,925 gramos, con cordón umbilical apretado al cuello, sin traumatismo ni malformaciones.

**6.** De la atención brindada a la recién nacida:

**a)** La nota de ingreso de fecha 20 de abril de 2002, elaborada a las 10:35 horas por la doctora Mendoza H., con matrícula 8742308, adscrita al área de Neonatología del Hospital General Regional, de la que se desprende que recibió a la recién nacida intubada, procedente de tococirugía. Producto de primer embarazo, madre de 27 años, control prenatal adecuado, grupo O+, se refiere que cursó con IVU y anemia durante el embarazo, recibiendo ampicilina, sulfato ferroso y complejo B, inició trabajo de parto 48 horas previas a su ingreso, con ruptura de membrana de tres horas. Parto distócico por expulsión prolongada, según refiere de 40 minutos, requiriendo aplicación de fórceps Simpson más maniobra de Kristeller, se encuentra una circular al cuello, líquido amniótico meconio +++, placenta normal, calificado con apgar 0/3, requiriendo laringoscopia siendo negativa a meconio, intubación en lo traqueal, ingresándose al servicio, se inicia ventilación asistida, huellas de los fórceps en cuero cabelludo en ambos parietales; pupilas medriáticas y pobre respuesta a la luz, asfixia severa no recuperada, trauma obstétrico-cefaloematoma derecho amplio, acidosis metabólica severa y encefalopatía hipóxico-isquémica.

**b)** Las hojas de evolución y tratamiento del 20 de abril al 5 de junio de 2002, en la última se consideró la posibilidad de practicarle a la niña una traqueotomía.

**c)** La nota de evolución de fecha 10 de junio de 2002, en la que se describe que a las 23:00 horas la recién nacida evolucionó tórpidamente y presentó bradicardia que culminó en paro cardiaco sin causa aparente. Se le efectuó masaje cardiaco, ministrándole adrenalina atropia y bicarbonato de sodio, respondiendo a los 10 minutos.

Se ordenó vigilancia estrecha, ayuno transitorio, con la indicación de que de repetirse el evento ya no se realizarían medidas heroicas. Pronosticándose como muy grave.

**d)** La nota elaborada el 19 de junio de 2002, suscrita por el doctor Marín, con matrícula 5564039, el cual precisa que la traqueotomía practicada se realizó sin ninguna complicación, ni accidentes transoperatorios.

**e)** La nota elaborada a las 12:45 horas, del 20 de junio de 2002, por el médico Bustamante, con número de matrícula 1763512, de la que se desprende que se le valoró conjuntamente con personal médico de neurocirugía, determinándose un infarto del 90-95% de la masa encefálica con dilatación de ventrículos; no habiendo, desde el punto de vista médico, nada que hacer.

**f)** La nota médica suscrita por el doctor Cristo Esenio Rubio Ortega, con número de matrícula 5571448, de fecha 20 de junio de 2002, en donde hace constar que a las 23:30 horas la menor presentó un paro cardiorrespiratorio irreversible a maniobras de reanimación, determinándose clínicamente muerta.

**D.** El certificado de defunción de la recién nacida, de fecha 20 de junio de 2002, suscrito por el doctor Cristo Esenio Rubio Ortega, en donde aparecen como causas de su muerte: choque mixto, infarto cerebral, asfixia severa y aspiración síndrome de meconial.

**E.** La opinión médica del 1 de agosto de 2002, emitida por el doctor Felipe E. Takajashi Medina, perito médico de esta Comisión Nacional, en la que se establecen las consideraciones técnicas sobre la atención médica otorgada a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez y a su menor hija, en el Hospital General Regional Nú-

mero 1 de ese Instituto en Querétaro, Querétaro, del día 20 de abril al 20 de junio de 2002.

**F.** La copia de un oficio sin número, suscrito por el doctor Sergio Iván Guzmán Monforte, Director del Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Querétaro, Querétaro, dirigido al doctor Alberto F. Mejía Damián, jefe de Prestaciones Médicas de ese Instituto, en el que manifiesta que la atención médica brindada a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez por parte del servicio de Ginecología fue adecuada, en virtud de que la norma técnico-médica emitida por la Secretaría de Salud a nivel Institución y privada, en ninguno de sus capítulos menciona que deba realizarse la cesárea por la sospecha de una imagen sugestiva de circular de cordón a cuello; que la aplicación de fórceps se originó en que son un instrumento muy útil y además autorizados legalmente en caso de una urgencia obstétrica. No obstante, reconoció que el 20 de abril de 2002 no hubo pediatra adscrito al servicio de Tococirugía, además de que solamente se encontraba un ginecólogo en dicha área, el cual practicaba una cesárea, aceptando que es muy difícil que un solo médico atienda una urgencia quirúrgica y al mismo tiempo detecte en el resto de las pacientes algún dato de alarma.

**G.** El oficio 0954-06-0545/10648, recibido en este Organismo Nacional el 16 de agosto de 2002, suscrito por el doctor Mario Barquet Rodríguez, Coordinador de Atención al Derechohabiente del IMSS, mediante el cual comunicó que, como resultado de la investigación en el expediente institucional QD/QRO/91-06-02, se resolvió la queja por acuerdo 0101/2002 del Consejo Consultivo Delegacional, del 24 de julio del año en curso, al considerar que durante el trabajo de parto se detectó sufrimiento fetal agudo y periodo expulsivo prolongado, por lo que se le apli-

caron fórceps, obteniendo un producto deprimido con meconio +++, mismo que no recibió la atención adecuada por falta de pediatra en el servicio, concluyendo que el sufrimiento fetal agudo no fue detectado con oportunidad, no tomándose la decisión correcta en el momento indicado, ya que si antes se hubieran aplicado los fórceps o practicado la cesárea, el sufrimiento fetal hubiera sido mínimo y sin consecuencias graves.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 20 de abril de 2002 a las 09:45 horas nació la hija de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, en el Hospital General Regional Número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social de la ciudad de Querétaro. El 19 del mismo mes y año, la agraviada acudió al hospital mencionado hasta en cuatro ocasiones, en donde después de valorarla médicamente, se ordenó fuera egresada por no presentar aún trabajo de parto.

No obstante que, como se precisará en el capítulo de observaciones del presente documento, el personal médico que atendió a la señora apreció que el producto presentaba una frecuencia cardíaca irregular, que la falta de médicos y como la desatención de la parturienta por más de una hora ocasionó que la recién nacida presentara graves problemas respiratorios y sufrimiento fetal agudo, que a la postre provocaron su fallecimiento.

La Coordinación de Atención y Orientación al Derechohabiente en la Delegación Querétaro del Instituto Mexicano del Seguro Social inició el expediente QD/QRO/91-06-02, con motivo de la queja presentada ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que, por acuerdo número 0101/2002, del 24 de julio de 2002, estableció por única ocasión y sin sentar

precedente, el reintegro de gastos por la suma de \$1,192.45 (Un mil ciento noventa y dos pesos 45/100 M. N.), no así los gastos funerarios de la recién nacida, por tratarse de una prestación que no está contemplada en el artículo 104 de la Ley del Seguro Social, cantidad que la señora María de los Ángeles Trejo Martínez recibió en esa misma fecha; pero que evidentemente no constituye una indemnización que repare el daño y perjuicios causados con motivo de la violación al derecho a la vida de la recién nacida, así como al derecho a la protección de la salud, integridad física y moral de ambas agraviadas.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis de los hechos y de las evidencias, consistentes en la documentación e información proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de la opinión médica emitida por la Coordinación de Servicios Periciales de este Organismo, que obran en el expediente 2002/1442-1, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que cuenta con elementos que acreditan violaciones a los Derechos Humanos de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez y su fallecida hija, consistentes en la violación al derecho a la vida y protección a la salud, así como a su integridad física y moral, al efectuarse por servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social actos que constituyen una inadecuada prestación del servicio público de salud, negligencia médica y responsabilidad profesional por las siguientes consideraciones:

**A.** La atención que se proporcionó a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez en la Clínica Número 13, durante el desarrollo de su embarazo fue adecuada, no detectándose por los

médicos que la atendieron en la etapa prenatal problema alguno que pudiera determinar un embarazo de alto riesgo; asimismo, el producto se mantuvo dentro de los estándares de normalidad, y su crecimiento y desarrollo fue el esperado; en el ultrasonido que se le practicó el 10 de abril de 2002 se visualizó un producto vivo de 37 semanas, de frecuencia cardíaca fetal (FCF) de 150x, peso aproximado de 3,063 gramos, imagen sugestiva de circular de cordón al cuello y en abdomen, y en esa misma fecha fue enviada al Hospital General Regional Número 1 en Querétaro, Querétaro, donde la valoraron y se determinó que aún no se iniciaba el trabajo de parto, por lo que se le indicó que regresara posteriormente; presentándose de nuevo los días 14 y 16 de abril; el día 19, acudió cuatro veces a dicho nosocomio, siendo la última vez a las 21:45 horas, cuando fue valorada médicamente y egresada por no presentar trabajo de parto; en ningún momento se apreciaron alteraciones clínicas en la madre ni en el producto.

El día 20, a las 04:52 horas, la agraviada acudió nuevamente al Hospital General Regional, siendo valorada y determinándose su internamiento por presentar trabajo de parto con una dilatación cervical de cuatro centímetros, y se diagnosticó que existía bienestar del producto, ordenando el doctor Héctor Ruelas Vargas vigilancia obstétrica, corroborándose esto en la siguiente valoración que se efectuó a las 06:20 horas; sin embargo, a las 06:45 horas, cuando realizó la nueva valoración, el producto presentaba una frecuencia cardíaca (FC) de 130x, lo que indicaba que pudiera iniciar un problema fetal, debiéndose tomar las precauciones necesarias para detectarlo oportunamente; lo anterior se confirmó con las valoraciones que le efectuaron a las 07:30 y 08:15 horas, en las que se reportaron FC de 138x y 125x, respectivamente, que con motivo de la ausencia de médicos, el personal de

Enfermería determinó, a las 08:15 horas, trasladar a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez al área de expulsión, en donde permaneció por espacio de una hora sin ser atendida, desconociéndose los pormenores de este periodo.

A las 09:20 horas la agraviada fue atendida por la doctora Vieyra, quien terminaba de practicar una cesárea a otra paciente, toda vez que era la única médica que se encontraba en el servicio de Tococirugía, ya que ese día faltaron dos ginecólogos y no había pediatra, de lo que tuvo conocimiento la Subdirectora del hospital. Al valorar a la quejosa, la doctora observó una frecuencia cardíaca fetal de 90x, apreciándose sufrimiento fetal agudo; inmediatamente procedió a la atención del parto, empleando fórceps Simpson bajos, produciéndose a las 09:30 horas el nacimiento de un producto vivo del sexo femenino, con un peso de 2,925 gramos, con circular de cordón apretado al cuello y meconio +++, con apgar de 0/3, sin traumatismo ni malformaciones.

Al ingresar la recién nacida al área de Neonatología del Hospital General Regional, procedente del área de Tococirugía, lo hizo intubada. En su evaluación se asentó que fue producto de parto distócico por expulsión prolongada, requirió la aplicación de fórceps Simpson más maniobra de Kristeller, presentó líquido amniótico meconio, calificado con apgar 0/3, aplicándosele una laringoscopia. Además, presentó pupilas medriáticas y pobre respuesta a la luz, asfixia severa no recuperada, trauma obstétrico-cefalohematoma amplio derecho, acidosis metabólica severa y daño cerebral.

**B.** Cabe señalar que el diagnóstico que se apreció en el ultrasonido efectuado el 10 de abril de 2002 de circular de cordón de cuello, según la

opinión del personal médico del IMSS, así como del perito de este Organismo Nacional, no era indicativo para realizarle una operación cesárea, ya que este procedimiento quirúrgico está indicado históricamente cuando se considera que el parto vaginal es riesgoso para la madre o el feto en los casos de desproporción cefalopélvica, presentaciones anormales fetales, actividad miometral disfuncional y tumores previos, que en el caso específico no se apreciaron, motivo por el que los médicos que la valoraron determinaron no practicarle dicho procedimiento quirúrgico.

Asimismo, respecto del uso de los fórceps, según señalan de manera coincidente los médicos del IMSS y peritos de esta Comisión Nacional, éstos se encuentran debidamente autorizados para los casos en los que existan dificultades de expulsión del producto; por tanto, al presentar frecuencia cardíaca baja y síntomas de sufrimiento fetal agudo, lo que impedía su normal nacimiento, los fórceps fueron debidamente utilizados por la doctora Vieyra para extraer a la recién nacida.

**C.** En el caso específico, se evidenció que en el desarrollo de la atención médica que se brindó a la quejosa se dejaron de observar los criterios y procedimientos establecidos en la Norma Oficial Mexicana para la Atención de la Mujer Durante el Embarazo, Parto y Puerperio y del Recién Nacido, NOM-007-SSA2-1993, que establece en el punto 5.4.2.1 la atención del parto, la verificación y el registro de la contractilidad uterina y que la frecuencia cardíaca fetal debe realizarse cada 30 minutos después de cada contracción, procedimientos que no se llevaron a cabo, ya que de los registros de vigilancia obstétrica del partograma se desprende que de las 08:15 a las 09:20 horas del día 20 de abril de 2002 no se realizó ninguna revisión a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, por lo que

se desconoce qué sucedió en este periodo, lo que era una exigencia preponderante para brindar una atención médica oportuna.

**D.** Finalmente, es posible establecer fundadamente que a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez no se le proporcionó una atención médica de calidad, debido a la falta de una vigilancia profesional del trabajo de parto, por la inasistencia de los ginecólogos encargados del turno matutino el 20 de abril de 2002, factores que incidieron para que se produjera el sufrimiento fetal agudo, lo que motivó que se utilizaran fórceps bajos para extraer el producto, sin que se le causaran daños físicos, como se describe en la opinión médica de la Coordinación de Servicios Periciales de este Organismo Nacional, sino que las secuelas que presentó la recién nacida posteriormente al alumbramiento fueron a consecuencia de asfixia perinatal severa.

**E.** En el presente caso también se acreditó que el personal directivo del Hospital General Regional Número 1 en Querétaro, Querétaro, responsable de la supervisión y vigilancia de las actividades médicas que se desarrollan en dicho nosocomio, no cumplió con las obligaciones previstas por la legislación que rige sus funciones, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 18, y 19, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, y 8o., fracciones I y XVII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al no verificar en forma directa y permanente la prestación del servicio que se brindó a la agraviada, a fin de asegurarle una oportuna y eficiente atención el 20 de abril de 2002. Asimismo, no tomaron las medidas conducentes para cubrir la ausencia de los ginecólogos, así como del pediatra, para suplir tal contingencia; tampoco se efectuó un control sobre la veracidad de los registros del

expediente clínico, puesto que en el partograma y las notas médicas de fechas 19 y 20 de abril, aparecen asientos de actuaciones que debieron vigilarse y remediarse a tiempo por el Director y los Subdirectores médicos del mencionado hospital.

Las deficiencias apuntadas permiten afirmar que se generaron responsabilidades de tipo administrativo por la falta de personal especializado el 20 de abril en el área de Tococirugía, para efectuar una vigilancia del trabajo de parto de la quejosa.

**F.** También se acreditó la responsabilidad institucional de la dependencia a su cargo, toda vez que el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo público descentralizado, tiene entre sus finalidades de administración de la seguridad social la de garantizar el derecho a la protección de la salud de los asegurados y sus beneficiarios, por medio de la asistencia médica, función que no cumplió en la prestación del servicio médico que se otorgó a la señora María de los Ángeles Trejo Martínez y su hija, como quedó establecido en los párrafos anteriores, específicamente frente al incumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, antes señalada; así como por la falta de cobertura del servicio con personal idóneo en el área de Ginecoobstetricia, en los términos de lo dispuesto por los artículos 18; 19, fracción I; 21; 48; 70, fracción I; 97; 99, y 111, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que se violaron los Derechos Humanos de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez y su hija en la atención médica que se les proporcionó, actuación de la que deriva la responsabilidad administrativa de la Subdirectora Médica

y del Director Sergio Iván Guzmán Monforte, ambos adscritos al Hospital General Regional Número 1 en Querétaro, Querétaro, al violentar en el cumplimiento de sus funciones el derecho a la protección de la salud, previsto en el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, contravinieron los artículos 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracción IV; 32; 33, fracción II; 34, fracción II; 37; 51, y 61, fracción I, de la Ley General de Salud; 48 y 49 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, XVII y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que procedieron de manera indebida y no proporcionaron a las agraviadas la valoración y vigilancia médica adecuada, oportuna, profesional y de calidad, como es su obligación, puesto que de ello dependían su salud y su vida.

Igualmente, se infringieron 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, que ratifican lo dispuesto por nuestra Carta Magna en su artícu-

lo 4o., en cuanto al reconocimiento por parte del Estado del derecho de las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud, adoptando para ello las medidas necesarias para la plena efectividad de ese derecho.

Por último, el acuerdo emitido el 24 de julio de 2002 por la Coordinación de Atención y Orientación al Derechohabiente, en el que se determinó el reintegro de gastos a la agraviada, evidentemente no satisfizo desde ningún punto de vista los daños ocasionados a ésta y a su menor hija, ya que no restituyó la afectación material y moral resultado de la mala atención proporcionada. Efectivamente, las autoridades del IMSS omitieron considerar en su exacta dimensión la magnitud de las irregularidades cometidas, en virtud de que la falta de personal es un aspecto institucional que obliga indudablemente al Instituto a responder a la agraviada por la afectación sufrida, por lo que es necesario que el Instituto Mexicano del Seguro Social ordene y realice el pago de la indemnización que proceda en términos de ley en favor de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1915 y 1917 del Código Civil Federal.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, señor Director General, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Se sirva instruir a quien corresponda para que se dé vista al Órgano de Control Interno en el Instituto Mexicano del Seguro Social, con objeto de que se investigue la posible responsabilidad administrativa e institucional en que incurrieron los directivos del Hospital Ge-

neral Regional número 1, y en su caso se apliquen las sanciones que correspondan.

**SEGUNDA.** Se ordene y se realice el pago de la indemnización que proceda conforme a Derecho, en favor de la señora María de los Ángeles Trejo Martínez, por la muerte de su hija, en los términos de las consideraciones planteadas en el capítulo de observaciones de esta Recomendación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación aplicable sobre la materia.

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

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

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



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 36/2002

---

*Síntesis: El 13 de febrero de 2002 en este Organismo Nacional se recibió el escrito de queja formulado por el señor Eduardo Velázquez Escobedo, en el que manifestó que en el mes de marzo de 1998 Petróleos Mexicanos le otorgó una pensión por jubilación, correspondiente al 78% de su salario, porcentaje con el que no estuvo de acuerdo, por lo que mediante el escrito del 29 de octubre de 1999 promovió, ante la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, el incremento del monto de dicha prestación laboral; sin embargo, hasta la fecha de presentación de la queja, la autoridad laboral no había emitido el laudo correspondiente.*

*Del análisis de la documentación que se recabó y de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se advirtieron violaciones al derecho a la legalidad y seguridad jurídica del señor Eduardo Velázquez Escobedo, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 637 de la Ley Federal del Trabajo, al advertirse una evidente dilación administrativa en el proceso jurisdiccional imputable al Presidente y al auxiliar de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, durante la integración del expediente laboral 372/99, por lo que, el 20 de junio de 2002, se propuso la solución de la queja en vía de conciliación al Secretario General de Conflictos Individuales y, posteriormente, el 19 de julio, al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, el 6 de agosto de 2002, el licenciado Jesús Ramón Bosque Valdés, titular de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de esa autoridad del trabajo, remitió una copia de la resolución en la que se determinó que no existía responsabilidad por parte de servidores públicos de la Junta Especial Número 12 en los hechos planteados por el quejoso, al afirmar que debido a las cargas de trabajo a que está sujeto ese Tribunal, existe una imposibilidad material y jurídica para atender los juicios dentro de los plazos y términos legales establecidos; además de que, hasta la fecha en que se emitió el presente documento recomendatorio, el Tribunal no informó a esta Institución si ya había emitido el laudo que pusiera fin al juicio que promovió el agraviado ante esa instancia, ni si aceptaba o no la conciliación que se propuso.*

*Al respecto, esta Comisión Nacional estimó que la valoración efectuada por el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, respecto de la responsabilidad en la que servidores públicos de la dependencia incurrieron en la tramitación del expediente laboral 372/99, no fue ajustada a Derecho, toda vez que, dentro de las actuaciones practicadas en el proceso, se advirtió que las diversas diligencias no se desahogaron dentro de los términos previstos por la legislación laboral vigente, además de existir periodos de inactividad sin justificación entre la práctica de una y otra etapa procesal, situación que provocó la dilación en su tramitación.*

*Esta Institución sostiene que, contrario a la determinación del Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el artículo 771 de la Ley Federal del Trabajo impone, tanto a los Presidentes de las Juntas Especiales como a sus auxiliares, la obligación de que los juicios que ante ellos se tramiten no queden inactivos, proveyendo lo que conforme a dicha legislación corresponda hasta su resolución. En ese sentido, esta Comisión Nacional estima que la conducta desplegada por el Presidente de la Junta Especial Número 12 fue contraria a lo dispuesto por el precepto legal en cita,*

lo que constituyó una falta especial, prevista en el artículo 643, fracción I, del citado ordenamiento legal.

De igual forma, las omisiones en que incurrió el auxiliar de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, durante la tramitación y desahogo de las diversas etapas procedimentales del juicio laboral 372/99, son contrarias a lo dispuesto por el artículo 642, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional consideró que las conductas omisas en que incurrieron el Presidente de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje y su auxiliar no se ajustaron a lo dispuesto por el artículo 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que esos servidores públicos debieron ser sancionados, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 637 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, llamó la atención a este Organismo Nacional que el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje argumentara como causa para exonerar de responsabilidad a los servidores públicos responsables de las irregularidades advertidas en el juicio laboral 372/99, que ese Tribunal se encuentra ante una imposibilidad material y jurídica para atender los juicios dentro de los plazos establecidos por la ley; no obstante, el artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo establece que los juicios que se tramiten ante el Tribunal se sustanciarán y decidirán en los términos señalados por el código laboral, y es obligación de los Presidentes de las Juntas Especiales ordenar que se corrija cualquier irregularidad u omisión que se presente en la tramitación de los juicios que conozcan.

En consecuencia, la postura adoptada por el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje provoca una clara incertidumbre jurídica, no sólo en el presente asunto, sino en todos los juicios laborales que ante ella se sustancian, además de que deja en estado de indefensión a los ciudadanos que acuden para resolver sus controversias, contraviniendo en su perjuicio el derecho a que se imparta justicia de manera pronta y expedita, tal como lo dispone el artículo 17 constitucional.

Por ello, el 11 de octubre de 2002 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 36/2002, dirigida al Secretario del Trabajo y Previsión Social, para que gire sus instrucciones a quien corresponda, para que a la brevedad se determine conforme a Derecho el expediente laboral 372/99; se adopten las medidas presupuestarias, administrativas y legales a efecto de abatir el rezago en la tramitación y resolución de los juicios que actualmente se ventilan ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y se informe a esta Comisión Nacional sobre la adopción y aplicación de esas medidas, y, finalmente, que, de acuerdo con las atribuciones que le otorgan los artículos 40, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 6o., fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, gire sus instrucciones a quien corresponda, para que los expedientes que se tramitan ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se sustancien en los términos y plazos que establece la Ley Federal del Trabajo.

México, D. F., 11 de octubre de 2002

**Sobre el caso del señor  
Eduardo Velázquez Escobedo**

Lic. Carlos María Abascal Carranza,  
Secretario del Trabajo  
y Previsión Social

Muy distinguido señor Secretario:

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 I y III; 15, fracción VII; 24, fracciones I, II y IV; 42; 44; 46, y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 121 de su Reglamento Interno, ha procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente 2002/469-1, relacionados con el caso del señor Eduardo Velázquez Escobedo, y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

**A.** El 13 de febrero de 2002 en este Organismo Nacional se recibió el escrito de queja formulado por el señor Eduardo Velázquez Escobedo, en el que manifestó que en el mes de marzo de 1998 Petróleos Mexicanos le otorgó una pensión por jubilación, correspondiente al 78% de su salario, porcentaje con el que no estuvo de acuerdo, por lo que, mediante un escrito del 29 de octubre de 1999, promovió, ante la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, el incremento del monto de dicha prestación laboral; sin embargo, hasta la fecha de presentación de la queja, la autoridad laboral no había emitido el laudo correspondiente.

**B.** Con objeto de integrar el expediente, este Organismo Nacional solicitó al Secretario General de Conflictos Individuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, un informe con relación a los hechos constitutivos de la queja y una copia del expediente laboral 372/99. En respuesta, dicha autoridad remitió lo requerido.

**C.** El 14 de mayo de 2002, el licenciado Gonzalo Castro Espinosa, Presidente de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, manifestó a personal de este Organismo Nacional que el 13 del mismo mes y año el expediente laboral 372/99 se había turnado a proyecto de resolución, y aproximadamente en cuatro meses, contados a partir de esa fecha, se estaría en posibilidad de emitir el laudo respectivo.

**D.** Este Organismo Nacional, mediante el oficio 13980, del 20 de junio de 2002, propuso al licenciado Domingo García Manrique, Secretario General de Conflictos Individuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en vía de conciliación, que se adoptaran las acciones pertinentes a efecto de que no quedaran impunes los hechos cometidos en agravio del señor Eduardo Velázquez Escobedo durante la tramitación del juicio que promovió ante ese Tribunal del Trabajo.

Mediante el oficio SGCI/651/02, del 24 de junio de 2002, el Secretario General en cita informó a este Organismo Nacional que no aceptaba la propuesta de conciliación, argumentando que esta Institución no tenía competencia para conocer sobre el asunto al ser de naturaleza jurisdiccional; además de que él carecía de facultades para sujetar a procedimiento a los servidores públicos implicados en los hechos en cuestión.

**E.** En virtud de lo anterior, este Organismo Nacional, mediante el oficio 16582, del 19 de julio

de 2002, reiteró, en vía de conciliación, la propuesta al licenciado Virgilio Sergio Mena Becerra, Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para que se giraran instrucciones a quien correspondiera a efecto de que a la brevedad se determinara conforme a Derecho el expediente laboral 372/99 y se iniciara el procedimiento administrativo de investigación en contra del Presidente y del auxiliar de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, por las irregularidades en que incurrieron en la tramitación del juicio promovido por el quejoso.

Mediante el oficio 874/02, del 6 de agosto de 2002, suscrito por el licenciado Jesús Ramón Bosque Valdés, titular de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, remitió una copia de la resolución emitida en esa misma fecha por el Presidente del referido Tribunal laboral, en la que se determinó que no existía responsabilidad por parte de servidores públicos de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con relación a los hechos planteados por el señor Eduardo Velázquez Escobedo, ya que, debido a las cargas de trabajo a que está sujeto ese Tribunal, existe una imposibilidad material y jurídica para atender los juicios dentro de los plazos y términos legales establecidos.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** El escrito de queja del señor Eduardo Velázquez Escobedo, presentado ante esta Comisión Nacional el 13 de febrero de 2002.

**B.** La copia del expediente laboral 372/99.

**C.** El acta circunstanciada del 14 de mayo de 2002, en la que consta lo manifestado por el licenciado Gonzalo Castro Espinosa, Presidente de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, a personal de este Organismo con relación al estado procesal que hasta esa fecha guardaba el juicio laboral 372/99.

**D.** El oficio 13980, del 20 de junio de 2002, mediante el cual este Organismo Nacional propuso en vía de conciliación al Secretario General de Conflictos Individuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que se adoptaran las acciones pertinentes a efecto de que no quedaran impunes los hechos cometidos en agravio del señor Eduardo Velázquez Escobedo durante la tramitación del juicio que promovió ante ese Tribunal del Trabajo.

**E.** El oficio SGCI/651/02, del 24 de junio de 2002, suscrito por el Secretario General de Conflictos Individuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en el que informó a esta Institución la no aceptación de la propuesta de conciliación en cuestión.

**F.** El oficio 16582, del 19 de julio de 2002, a través del cual esta Comisión Nacional formalizó la propuesta de conciliación del caso al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

**G.** El oficio 874/02, del 6 de agosto de 2002, suscrito por el licenciado Jesús Ramón Bosque Valdés, titular de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante el cual remitió una copia de la resolución emitida en esa misma fecha por el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en la que se determinó que no existía responsabilidad por parte de servidores públicos de la Junta Especial Nú-

mero 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje con relación a los hechos planteados por el señor Eduardo Velázquez Escobedo.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 13 de febrero de 2002 en este Organismo Nacional se recibió el escrito de queja formulado por el señor Eduardo Velázquez Escobedo, en el que denunció presuntas violaciones a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica por parte de servidores públicos de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, por actos consistentes en dilación administrativa en la tramitación del expediente laboral 372/99.

Una vez integrado el presente asunto, este Organismo Nacional, mediante el oficio 13980, del 20 de junio de 2002, propuso la solución de la queja en vía de conciliación al Secretario General de Conflictos Individuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; no obstante, por medio del oficio SGCI/651/02, del 24 de junio de 2002, el Secretario General informó a este Organismo Nacional que no aceptaba la propuesta de conciliación, argumentando que carece de competencia para ello.

En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional, con el oficio 16582, del 19 de julio de 2002, en la vía conciliatoria solicitó al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la solución del caso.

Mediante el oficio 874/02, del 6 de agosto de 2002, el licenciado Jesús Ramón Bosque Valdés, titular de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de esa autoridad del trabajo, remitió una copia de la resolución en la que se determinó que no existía responsabilidad por parte

de servidores públicos de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en los hechos planteados por el quejoso, al afirmar que debido a las cargas de trabajo a que está sujeto ese Tribunal, existe una imposibilidad material y jurídica para atender los juicios dentro de los plazos y términos legales establecidos; además de que, hasta la fecha en que se emite el presente documento recomendatorio, el citado Tribunal no ha informado a esta Institución si ya emitió el laudo que ponga fin al juicio que promovió el agraviado ante dicha instancia.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis a las constancias que integran el expediente, se acreditaron violaciones al derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica del señor Eduardo Velázquez Escobedo, consagrado en el artículo 17 constitucional, al advertirse una evidente dilación administrativa en el proceso jurisdiccional imputable al Presidente y al auxiliar de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, durante la integración del expediente laboral 372/99, en atención a las siguientes consideraciones:

**A.** El 4 de enero de 2000, la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, radicó el expediente laboral 372/99, y los representantes de dicho Tribunal laboral fijaron las 09:00 horas del día 1 de marzo de ese año para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas; es decir, se estableció una fecha para llevar a cabo dicha actuación, aproximadamente dos meses después de la emisión de su acuerdo, a pesar de que el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo señala que la celebración de la citada diligencia deberá tener lugar dentro de los 15 días siguientes.

tes, contados a partir de la fecha de radicación de la demanda respectiva.

Con motivo de diversas promociones del abogado del quejoso, hasta el 20 de septiembre de 2000 se llevó a cabo la audiencia de conciliación, en la cual las partes solicitaron que dicha diligencia se difiriera por encontrarse en pláticas conciliatorias, por lo que se fijó el 11 de diciembre de ese año para su continuación; es decir, se estableció un término de aproximadamente tres meses para la prosecución del juicio, situación contraria a lo dispuesto por el artículo 876, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, en el que se establece que en el supuesto de que se difiera la audiencia, ésta deberá continuarse en un plazo no mayor de ocho días hábiles.

El 11 de diciembre de 2000 se continuó con el proceso laboral, y toda vez que las partes no llegaron a un acuerdo conciliatorio, se decretó abierta la etapa de demanda y excepciones, y se fijó como fecha de la audiencia para el desahogo de la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, el 22 de marzo de 2001, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 878, fracción VIII, de la legislación laboral, el cual establece que una vez concluida la etapa de demanda y excepciones, se deberá continuar inmediatamente con la de ofrecimiento y admisión de pruebas.

El 22 de marzo de 2001 se celebró la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, determinándose para el desahogo del cotejo de una documental aportada por la parte actora las 10:00 horas del 15 de mayo de 2001, y para el de las confesionales de las partes hasta el 28 de junio de ese año; es decir, aproximadamente tres meses entre el desarrollo de una y otra diligencia, a pesar de que el artículo 883 de la Ley Federal de Trabajo prevé un periodo de 10 días hábiles.

El 21 de noviembre de 2001 se desahogó el cotejo de una documental ofrecida por la parte actora; tres meses después, por acuerdo del 20 de febrero de 2002, se concedió término a las partes para que formularan alegatos, y hasta el 13 de mayo del año en curso se declaró cerrada la instrucción. Lo anterior, a pesar de que los artículos 884, fracción IV, y 885 de la Ley Federal del Trabajo establecen que estas etapas procesales deberán desahogarse en la misma audiencia, lo que se traduce en una dilación administrativa de aproximadamente seis meses.

Finalmente, el 14 de mayo de 2002, el licenciado Gonzalo Castro Espinosa, Presidente de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, manifestó a personal de este Organismo Nacional que el 13 de ese mismo mes y año el expediente laboral 372/99 había sido turnado a proyecto de resolución, y aproximadamente en cuatro meses, contados a partir de esa fecha, se estaría en posibilidad de emitir el laudo respectivo.

Este Organismo Nacional observó en el caso concreto que desde el 4 de enero de 2000 la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje radicó el expediente laboral 372/99, y hasta el momento en que se emite el presente documento dicho Tribunal laboral no ha informado a esta Institución que hubiese resuelto conforme a Derecho el juicio en cuestión, de lo que se desprende que han transcurrido aproximadamente dos años nueve meses de que el quejoso acudió a dicho Tribunal laboral, a efecto de demandar a la empresa Petróleos Mexicanos las prestaciones a que consideró tener derecho, sin que la Junta Especial haya emitido el laudo correspondiente, situación que vulnera el principio de inmediatez del procedimiento laboral contemplado en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, lo que se traduce en una



dilación administrativa en el proceso jurisdiccional.

**B.** En razón de lo expuesto, el 20 de junio de 2002 este Organismo Nacional formalizó al licenciado Domingo García Manrique, Secretario General de Conflictos Individuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la propuesta de conciliación sobre el caso del señor Eduardo Velázquez Escobedo. No obstante, el 24 del mismo mes y año, el Secretario General expresó su negativa a la aceptación de la conciliación, al señalar:

**1.** Que esta Comisión Nacional carece de competencia para conocer del caso por tratarse de un asunto de naturaleza jurisdiccional.

**2.** Aludió al criterio sostenido por este Organismo al resolver los expedientes de queja 2002/670-2 y 2002/1038-2.

**C.** Con relación a las consideraciones anteriores, este Organismo Nacional ha sostenido firme y reiteradamente:

**1.** Que de conformidad con lo previsto en el párrafo primero del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Es así que nuestra Ley Suprema admite la competencia de los organismos de protección y defensa de los Derechos Humanos, para conocer de actos administrativos no jurisdiccionales emanados de los poderes judiciales locales, así como de autoridades administrativas federales cuyas

funciones sean materialmente jurisdiccionales, tales como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, considerándose como dichos actos los trámites administrativos que significan el paso de una fase a otra o de una etapa a otra en los procesos judiciales. De ahí que los actos administrativos que caen en la esfera de supervisión de los organismos protectores de Derechos Humanos respecto de los órganos jurisdiccionales, son exclusivamente aquéllos que no impliquen en sentido estricto una valoración jurídica sobre el fondo del asunto.

En ese orden de ideas, es menester señalar la distinción que se hace en el propio texto de la Constitución General de la República entre actos jurisdiccionales y actos del Poder Judicial de la Federación, ya que si todos los actos provenientes de autoridades judiciales fueren de naturaleza jurisdiccional, no hubiese sido necesario que en el citado precepto se exceptuara de manera específica al Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, lo ahí establecido indica que los organismos protectores de Derechos Humanos no podrán conocer, como regla, de actos de carácter jurisdiccional, y respecto del Poder Judicial de la Federación cualquiera que fuera la naturaleza de los actos que de él emanen. Una interpretación correcta reconoce la existencia de actuaciones procesales de los órganos judiciales que no necesariamente son de naturaleza jurisdiccional, sino meramente administrativos, y que por lo tanto son competencia de los organismos públicos protectores de Derechos Humanos, en los términos del artículo 102, apartado B, constitucional.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos admite la competencia de los órganos públicos de defensa y protección de los Derechos Humanos para conocer de actos administrativos que sur-

gen de los órganos jurisdiccionales, a excepción de los del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, se enlazan la autonomía de los órganos jurisdiccionales en su función esencial de juzgar, y la imprescindible existencia y actuación de los órganos externos de control que protegen los Derechos Humanos de las personas, frente a actos exclusivamente administrativos emanados de los órganos jurisdiccionales.

**2.** Con relación al criterio sostenido por esta Comisión Nacional al resolver los expedientes de queja 2002/670-2 y 2002/1038-2, basta con aclarar que se consideró que ambos casos revestían aspectos de carácter jurisdiccional, toda vez que el Instituto Mexicano del Seguro Social promovió juicios de garantías en contra de los laudos emitidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, supuestos diferentes al que aquí se analiza, ya que el hecho violatorio consiste precisamente en que no se ha emitido el laudo que resuelva en definitiva la controversia planteada en el juicio laboral 372/99.

Como precedente al caso específico, conviene destacar que mediante el oficio 14892, del 14 de mayo de 1997, se formalizó, dentro del expediente 1997/NL/1509-1, al entonces Secretario General de Acuerdos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la propuesta de conciliación para que se iniciara un procedimiento administrativo en contra de quien o quienes resultaran responsables de la dilación en el trámite y resolución del expediente laboral 805/95, radicado en la Junta Especial Número 20 de ese Tribunal del Trabajo, misma que fue aceptada en sus términos por dicho servidor público con el oficio SGA-474/97, del 22 del mismo mes y año.

En seguimiento de dicha conciliación, el licenciado Alfredo Farid Barquet Rodríguez, entonces Presidente de la Junta Federal de Conci-

liación y Arbitraje, remitió a este Organismo Nacional una copia de la resolución emitida el 10 de noviembre de 1997 dentro del procedimiento administrativo 168/97, en el que se determinó la existencia de responsabilidad administrativa atribuible al entonces Presidente de la Junta Especial Número 20, así como de su auxiliar, imponiéndoles la sanción a que se hicieron acreedores.

**D.** Las consideraciones descritas fueron expuestas por esta Comisión Nacional al licenciado Virgilio Sergio Mena Becerra, Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en el oficio 16582, del 19 de julio de 2002, en el que además se le propuso que con las atribuciones que le otorgan los artículos 617 de la Ley Federal del Trabajo y 17 del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se investigaran las conductas cometidas en agravio del señor Eduardo Velázquez Escobedo, y a la brevedad se determinara conforme a Derecho el expediente laboral 372/99. No obstante, sin que se recibiera respuesta alguna sobre la aceptación de la propuesta de conciliación, mediante el oficio 874/02, del 6 de agosto de 2002, el licenciado Jesús Ramón Bosque Valdés, titular de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, remitió una copia de la resolución dictada en esa misma fecha por el Presidente de ese órgano, en la que se determinó que no existía responsabilidad por parte de servidores públicos de dicho Tribunal laboral.

Sobre el particular, esta Comisión Nacional estima que la valoración efectuada por el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, respecto de la responsabilidad en la que servidores públicos de la dependencia incurrieron en la tramitación del expediente laboral 372/99, no fue ajustada a derecho. Lo anterior, en

virtud de que, como se analizó en el inciso A del capítulo de observaciones del presente documento recomendatorio, dentro de las actuaciones practicadas en el proceso, se advierte que dichas diligencias no se desahogaron dentro de los términos previstos por la legislación laboral vigente, además de existir periodos de inactividad entre la práctica de una y otra etapa procesal, situación que, como se destacó, originó la dilación en su tramitación y, en consecuencia, que el citado expediente laboral no haya sido resuelto hasta la fecha en que se emite el presente documento recomendatorio.

En virtud de ello, resulta cuestionable afirmar que no existe responsabilidad por parte de servidor público alguno, cuando el artículo 771 de la Ley Federal del Trabajo impone, tanto a los Presidentes de las Juntas Especiales como a sus auxiliares, la obligación de que los juicios que ante ellos se tramiten no queden inactivos, proveyendo lo que conforme a dicha legislación corresponda hasta su resolución. En ese sentido, esta Comisión Nacional estima que la conducta desplegada por el licenciado Gonzalo Castro Espinosa, Presidente de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, es contraria a lo dispuesto por el precepto legal en cita, lo que pudiera ser considerada como una falta especial, prevista en el artículo 643, fracción I, del citado ordenamiento legal.

De igual forma, las omisiones en que incurrió el auxiliar de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, durante la tramitación y desahogo de las diversas etapas procedimentales del juicio laboral 372/99, son contrarias a lo dispuesto por el artículo 642, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, lo que pudiera ser considerado como una causa especial de destitución, prevista en el artículo 645, fracción III, inciso c), del citado ordenamiento legal.

En virtud de los hechos referidos, este Organismo Nacional considera que las conductas omisas en que incurrieron el Presidente de la Junta Especial Número 12 de la Federal de Conciliación y Arbitraje y su auxiliar no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al contravenir los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En consecuencia, la conducta en que incurrieron dichos servidores públicos pudo ser sancionada, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 637 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, llama la atención a este Organismo Nacional que el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje argumente como causa para exonerar de responsabilidad a los servidores públicos responsables de las irregularidades advertidas en el juicio laboral 372/99, que ese Tribunal únicamente puede atender 36 mil asuntos anuales, encontrándose en trámite más de 90 mil, además de 30 mil juicios de garantías relacionados con los mismos, lo que, desde el punto de vista del Presidente de la Junta Federal, se traduce en un rezago justificado de dos años, provocando una imposibilidad material y jurídica para atender los juicios dentro de los términos establecidos por la ley.

A este Organismo Nacional no le son ajenas las cargas de trabajo a que está sujeta la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, no obstante, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantía fundamental de los gobernados el dere-

cho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

En ese orden de ideas, dicho precepto se traduce en una garantía de seguridad jurídica al imposibilitar a los tribunales retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios que ante ellos se ventilan, dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas; es decir, dichas autoridades tienen el deber de actuar en favor del gobernado, emitiendo sus resoluciones en un periodo breve.

En razón a lo expuesto, si bien la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje goza de una total independencia para dirigir el proceso y emitir los laudos correspondientes, tal independencia no justifica que se omita cumplir con eficacia y celeridad el servicio público de impartición de justicia que tiene encomendado. Sobre el particular, el artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo establece que los juicios que se tramiten ante el Tribunal se sustanciarán y decidirán en los términos señalados por el código laboral, y es obligación de los Presidentes de las Juntas Especiales ordenar que se corrija cualquier irregularidad u omisión que se presente en la tramitación de los juicios que conozcan.

En consecuencia, la postura adoptada por el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje provoca una clara incertidumbre jurídica, no sólo en el presente asunto, sino en todos los juicios laborales que ante ella se sustancian, además que deja en estado de indefensión a los ciudadanos que acuden para resolver sus controversias, violentando con ello la confianza que

han depositado en los órganos jurisdiccionales, contraviniendo en su perjuicio el derecho a que se imparta justicia de manera pronta y expedita, como lo dispone el artículo 17 constitucional.

Por lo anterior, para esta Comisión Nacional resulta inadmisibles pretender justificar una evidente violación al derecho a la seguridad jurídica, aludiendo a cargas excesivas de trabajo, toda vez que frente a dicha irregularidad surge la imperiosa necesidad de que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de cumplir con el mandato que constitucionalmente tiene encomendado en su calidad de órgano judicial, implante los mecanismos necesarios y viables que contribuyan a abatir el rezago, a fortalecer el Estado de Derecho y a mejorar la impartición de justicia.

**E.** En virtud de las consideraciones descritas en los párrafos precedentes, para esta Comisión Nacional resulta cuestionable el criterio sostenido por el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para no aceptar la propuesta de conciliación que se le formalizó. Lo anterior es grave si se considera que la finalidad que se persigue a través del procedimiento conciliatorio es que un asunto en el que se acreditó la existencia de violaciones a los Derechos Humanos pueda ser resuelto a la brevedad.

Tomando en cuenta las consideraciones descritas, esta Comisión Nacional envía a usted el presente documento recomendatorio a fin de que, con las atribuciones que le otorgan los artículos 40, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 633, y 637, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, el agraviado sea resarcido en el goce de las garantías que le fueron conculcadas, y, sobre todo, se garantice la pronta y expedita impartición de justicia en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 121 de su Reglamento Interno, se permite formular respetuosamente a usted las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Gire sus instrucciones a quien corresponda, para que a la brevedad se determine conforme a Derecho el expediente laboral 372/99.

**SEGUNDA.** Se adopten las medidas presupuestarias, administrativas y legales a efecto de abatir el rezago en la tramitación y resolución de los juicios que actualmente se ventilan ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y se informe a esta Comisión Nacional sobre la adopción y aplicación de esas medidas.

**TERCERA.** De acuerdo con las atribuciones que le otorgan los artículos 40, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 6, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, gire sus instrucciones a quien corresponda, para que los expedientes que se tramitan ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se sustancien en los términos y plazos que establece la Ley Federal del Trabajo.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una decla-

ración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como 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 de que se trate.

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

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

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica



# Recomendación 37/2002

---

*Síntesis: El 30 de mayo de 2002 esta Comisión Nacional inició el expediente 2002/155-I, con motivo del escrito de impugnación presentado por los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez, por la no aceptación de la Recomendación CEDH/008/2002, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, emitida por la Comisión de Derechos Humanos de la misma entidad federativa.*

*Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó que la Comisión estatal emitió una Recomendación a la Procuraduría General de Justicia del estado, a efecto de que se iniciara un procedimiento administrativo de investigación en contra del primer inspector Werclaín Ramos Aguilar, quien fuera Director General de Seguridad Pública del estado, o, en su caso, del subinspector Ramón Antonio Ramos Clemente, comandante operativo de la misma corporación, en el sector IX, Zona Fraylesca, quienes al momento de los hechos estaban adscritos a la Dirección de Seguridad Pública, dependiente en ese entonces de la Secretaría de Gobierno del estado y en la actualidad de la Secretaría de Seguridad Pública de esa misma entidad federativa; asimismo, que dicha Procuraduría realizara los trámites necesarios para determinar lo relativo a la indemnización por la muerte de la persona que en vida llevó el nombre de Ivonne Aracely Castro Solórzano.*

*De lo anterior se desprende que la Comisión estatal omitió observar el artículo 45, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas, al emitir una Recomendación que en sus puntos tercero y cuarto resulta de imposible cumplimiento por parte de la Procuraduría General de Justicia del estado a la cual fue dirigida, al confundir el carácter de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública como pertenecientes a la referida Procuraduría.*

*Con base en lo antes señalado y con fundamento en el artículo 66, inciso b), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 16 de octubre de 2002 esta Comisión Nacional dirigió una Recomendación al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, a fin de que se sirva dejar sin efecto los puntos tercero y cuarto de la Recomendación emitida en el expediente de queja CEDH/TAP/064/03/99, subsanar las deficiencias técnicas y emitir la determinación que corresponda conforme a Derecho. Además, recomendó que se dé vista al Órgano de Control y Vigilancia correspondiente, a fin de que se inicie y determine el procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos de la Comisión estatal que intervinieron en el trámite del expediente de queja, por la probable responsabilidad en que pudiesen haber incurrido.*

México, D. F., 16 de octubre de 2002

**Sobre el recurso de impugnación promovido por los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez**

Lic. Pedro Raúl López Hernández,  
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas

Distinguido Presidente:

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 III, IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 65, y 66, inciso b), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 158, 159 y 166 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/155-I, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez, y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

A. El 30 de mayo de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio VGTAP/454-T/2002, a través del cual la licenciada Catalina Torreblanca García, Visitadora General de la Comisión estatal que usted preside, remitió el recurso de impugnación que interpusieron los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez, por la no aceptación de la Recomendación CEDH/008/2002, que el 15 de febrero del año en curso ese Organismo local le dirigió a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, en la que se recomendó a su titular:

PRIMERO: Se recomienda al ciudadano Licenciado Mariano Herrán Salvati, procurador general de Justicia del Estado gire sus apreciables instrucciones al C. Agente del Ministerio Público que corresponda, de la Subprocuraduría de Justicia del Estado, Zona Costa, a efecto de que realicen los trámites que conforme a derecho procedan para que se subsanen las omisiones y deficiencias en la *Indagatoria número 4532/1B/998*, y poder permitir al juzgador dictar la resolución que legalmente corresponda, así como, en el supuesto de que dicha indagatoria sea devuelta por la autoridad jurisdiccional que conozca de la misma, se realicen las diligencias respectivas con la debida acuciosidad y profesionalismo, y a la brevedad posible se determine conforme a derecho lo que corresponda por el homicidio cometido en agravio de quien en vida respondiera al nombre de Ivonne Aracely Castro Solórzano, en contra de quien resultare responsable del mismo.

SEGUNDO: Se inicie procedimiento administrativo de investigación a los agentes del ministerio público de la Subprocuraduría de Justicia del estado, Zona Costa, que tuvieron intervención en la integración de la *Averiguación Previa 4532/1B/998*, por las apuntadas omisiones, negligencias e irregularidades en que incurrieron en el trámite de la misma, y en caso de resultar procedente, se les imponga la sanción que proceda.

TERCERO: En caso de resultar veraz el señalamiento de los quejosos, de que el presunto responsable tiene parentesco con el C. Primer Inspector Werclain Ramos Aguilar, quien fue Director General de Seguridad Pública del estado en la época de los hechos, o en su caso del C. Subinspector Ramón Antonio Ramos Clemente, Comandante Opera-



tivo de la misma Corporación, Sector IX, Zona Fraylesca, y de que por ese parentesco se ordenara el día de los hechos la inmediata transferencia del presunto responsable *Gilberto Camacho Clemente*, al Sector IX, se inicie procedimiento administrativo de investigación en contra de cualquiera de los dos servidores públicos mencionados, por solapar a éste, y en caso de que no opere en su favor alguna excusa absolutoria se inicie averiguación previa en su contra por el delito de encubrimiento a que se refiere el artículo 304 fracciones I y IV del Código Penal vigente en el Estado.

CUARTO: Que por conducto de la Dirección de Servicios a la Comunidad de la Subprocuraduría General de Justicia del Estado, se efectúen los trámites necesarios con el objeto de que se indemnice al menor hijo de la occisa a través de quien lo represente.

**B.** Con motivo del citado recurso, esta Comisión Nacional inició el expediente 2002/155-I, al que se agregaron las constancias correspondientes, y de su análisis se desprendió que, no obstante que en el contenido de dicha Recomendación se acreditaba la violación a los Derechos Humanos en agravio de la persona que en vida llevó el nombre de Ivonne Aracely Castro Solórzano, la Comisión estatal a su digno cargo dirigió una Recomendación a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas que no lograba reparar debidamente la violación denunciada, toda vez que los puntos tercero y cuarto de dicho documento se refieren a diversas medidas de carácter administrativo que la dependencia pública recomendada debería tomar en contra de servidores públicos que, al momento de la violación de los Derechos Humanos, e incluso en la actualidad, no se encuentran adscritos a la misma.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

**A.** La Recomendación CEDH/008/2002, que el 15 de febrero de 2002 dirigió esa Comisión estatal a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas.

**B.** El escrito que dirigieron a esa Comisión estatal, el 15 de mayo de 2002, los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez, mediante el cual interpusieron el recurso materia de la presente Recomendación.

**C.** El oficio VGTAP/454-T/2002, que se recibió el 30 de mayo de 2002 en esta Comisión Nacional, a través del cual la licenciada Catalina Torreblanca García, Visitadora General de ese Organismo local, remitió el escrito de los recurrentes, así como una fotocopia certificada del expediente de queja CEDH/TAP/064/03/1999 y de la Recomendación CEDH/008/2002, a la que se anexó, entre otras constancias, una copia del oficio DGPDH/1043/2002, del 8 de marzo del presente año, donde el Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas le comunicó a usted la aceptación parcial a dicha Recomendación.

**D.** El oficio DGPDH/DCNDH/165/2002, del 2 de julio de 2002, suscrito por el Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, mediante el cual rindió a esta Comisión Nacional el informe que se le solicitó a esa institución.

**E.** El oficio UEC/049/2002, que se recibió en esta Comisión Nacional el 10 de julio de 2002, mediante el cual el jefe de la Unidad de Estudio y Cuenta de ese Organismo local rindió el informe que se le solicitó.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

**A.** El 25 de marzo de 1999 esa Comisión estatal inició el expediente CEDH/TAP/064/03/99, con motivo de la queja que le presentaron los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez, en agravio de su hija, que en vida llevó el nombre de Ivonne Aracely Castro Solórzano, cuyos derechos fundamentales fueron transgredidos por un servidor público adscrito a la Dirección de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, entonces dependiente de la Secretaría del Gobierno del estado y actualmente dentro de la Secretaría de Seguridad Pública del estado, quien al estar en el ejercicio de sus funciones y sin que existiera causa o motivo justificado accionó su arma de cargo en contra de un grupo de personas, entre las que se encontraba la agraviada, quien fue alcanzada por uno de los proyectiles, mismo que le ocasionó alteraciones en su salud y posteriormente la muerte.

**B.** Integrado el expediente de queja, ese Organismo local tuvo la oportunidad de valorar cada una de las constancias y concluyó el trámite del expediente el 15 de febrero de 2002 con la emisión de la Recomendación CEDH/08/2002, que le dirigió al Procurador General de Justicia del estado de Chiapas.

**C.** En respuesta, el 8 de marzo de 2002, mediante el oficio DGPDH/1043/2002, el licenciado Jorge Luis Arias Zebadúa, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, le comunicó a usted los razonamientos de hecho y de derecho que llevaron a esa institución a aceptar solamente los dos primeros puntos de su Recomendación, y le precisó los motivos por los cuales estaba imposibilitada jurídicamente para cumplir los puntos tercero y cuarto de la citada resolución, por lo que

el 15 de mayo de 2002 los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez presentaron ante ese Organismo local un escrito mediante el cual interpusieron el recurso de impugnación.

**D.** Una vez que se recibió el recurso, esta Comisión Nacional lo radicó con el número de expediente 2002/155-I, y después de ser estudiadas las evidencias que obran en el expediente mencionado, aportadas por ese Organismo local, así como por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, se observó que ante la ausencia de fundamentación y motivación en los antecedentes que dieron origen a los puntos tercero y cuarto de su Recomendación CEDH/08/2002, la autoridad recomendada determinó “aceptarla parcialmente por encontrarse jurídica y administrativamente imposibilitada para dar cumplimiento en su totalidad a la Recomendación en los términos en que se encuentra planteada”.

### IV. OBSERVACIONES

**A.** Antes de entrar al estudio y valoración de los elementos de prueba que dieron origen a la presente Recomendación, es oportuno señalar que esta Comisión Nacional no realiza ningún pronunciamiento respecto a los puntos primero y segundo de la Recomendación CEDH/08/2002, en virtud de que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas aceptó cumplirlos en sus términos; por su parte, el licenciado Edilberto Molina Barrientos, jefe de la Unidad de Estudio y Cuenta del Organismo local que usted preside, en el informe que rindió a esta Comisión Nacional, a través del oficio número UEC/049/2002, del 27 de junio de 2002, anexó fotocopias de los avances en el cumplimiento de la citada Recomendación, en donde se precisó que el primer punto se tiene por cumplido, mientras que del segundo sólo

se espera la resolución que recaiga en el procedimiento administrativo que se inició a los servidores públicos que en el mismo se señalan.

**B.** Ahora bien, el análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que forman parte del expediente 2002/155-I, tramitado en esta Comisión Nacional con motivo del recurso de impugnación interpuesto por los señores Valente Hernández Bolán y Gloria Cecilia Solórzano Velázquez, por la no aceptación de la Recomendación CEDH/008/2002, emitida el 15 de febrero del año en curso y dirigida al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, se observó que el Organismo local que usted preside, al formular la Recomendación señalada, omitió acatar las disposiciones contenidas en los artículos 43 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, así como 3o., párrafo segundo; 99, y 100 de su Reglamento Interno; esto es, no se basó en las evidencias que de manera fehaciente constan en el expediente, razón por la cual no se encuentran debidamente sustentados los razonamientos lógico-jurídicos utilizados para los puntos recomendatorios tercero y cuarto, dirigidos al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas.

La afirmación anterior se sustenta con el oficio DGPDH/1043/2002, de fecha 8 de marzo de 2002, que el día 12 del mismo mes y año le dirigió a usted el señor Jorge Luis Arias Zebadúa, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, quien consideró que en relación con el punto tercero de la Recomendación resulta improcedente aceptarla, ya que los servidores públicos a quienes se pretende sancionar no pertenecen ni pertenecieron a la Procuraduría General de Justicia del estado, sino que se desempeñaron como servidores públicos de la Dirección de Seguridad Pública, dependiente

de la Secretaría de Gobierno, y que en la actualidad está integrada a la Secretaría de Seguridad Pública, demostrándose con ello la incompetencia de esa Procuraduría para conocer lo planteado. Respecto a la indemnización solicitada en favor del menor hijo de la occisa, señaló que tampoco le asiste la competencia a esa institución para atender lo conducente, en virtud de que el presunto inculpado del delito de homicidio, en agravio de quien en vida respondiera al nombre de Ivonne Araceli Castro Solórzano, perteneció a la Dirección de Seguridad Pública, adscrita a la Secretaría de Gobierno, por lo que es a aquella institución a la que debió recomendarse.

Es importante señalar que lo anterior también tiene sustento en el informe que rindió a esta Comisión Nacional el citado servidor público, a través del oficio DGPDH/DCNDH/165/2002, del 2 de julio de 2002, al que anexó, entre otras constancias, fotocopia del diverso CAF/DRH/1798/2002, del 29 de junio del presente, año suscrito por el Coordinador de Administración y Finanzas de la propia Procuraduría, a través del cual le comunicó sustancialmente lo siguiente:

En atención a su oficio [...] en el que solicita que se le informe si los señores *Werclain Ramos Aguilar* y *Ramón Antonio Ramos Clemente*, pertenecen o pertenecieron a esta Dependencia, al respecto le informo a usted, que de acuerdo al listado analítico del personal activo e inactivo que obra en el Departamento de Recursos Humanos a mi cargo, del periodo de 1991 a la fecha, no se encontró registro alguno de las personas antes mencionadas (*sic*).

De igual manera, el licenciado Edilberto Molina Barrientos, jefe de la Unidad de Estudio y Cuenta del Organismo local que usted preside, reconoció en el oficio UEC/049/2002 que dirigió a esta Comisión Nacional lo siguiente:

[...] por un error involuntario, recomendó al Procurador General de Justicia del Estado, iniciara procedimiento administrativo de investigación en contra de cualquiera de los elementos de Seguridad Pública del Estado, en la época de los hechos, señores *Werclain Ramos Aguilar* y *Ramón Antonio Ramos Clemente*, en virtud de que efectivamente la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, no pertenecía al momento de los hechos que se refieren en la Recomendación, a la Subprocuraduría de Seguridad Pública, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, sino dependía de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana de la Secretaría de Gobierno (*sic*).

En razón de lo anterior, quedó acreditado ante esta Comisión Nacional que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas emitió la Recomendación CEDH/08/2002 al Procurador General de Justicia del estado, a fin de que iniciara un procedimiento administrativo de investigación en contra del primer inspector *Werclain Ramos Aguilar*, quien fuera Director General de Seguridad Pública del estado en la época de los hechos, 3 de diciembre de 1998, o, en su caso, del subinspector *Ramón Antonio Ramos Clemente*, comandante operativo de la misma corporación, Sector IX, Zona Fraylesca, lo cual resultó improcedente, ya que en el momento de los hechos se encontraba adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, la cual pertenecía a la Secretaría de Gobierno del estado y en la actualidad se encuentra dentro de la Secretaría de Seguridad Pública del estado, motivo por el cual la dependencia antes mencionada es a la que corresponde, en su caso, realizar los trámites necesarios para determinar lo conducente en lo relativo a la indemnización por la muerte de la persona que en vida llevó el nombre de *Ivonne Aracely Castro Solórzano*.

Por otra parte, si bien es cierto que la Comisión estatal recomendó al Procurador General de Justicia del estado de Chiapas, con base en las acciones violatorias a los Derechos Humanos cometidas por agentes del Ministerio Público que integraron la averiguación previa 4532/1B/998, también lo es que en los puntos tercero y cuarto de la Recomendación omitió considerar que las violaciones a los Derechos Humanos fueron ejecutadas por servidores públicos que en su momento pertenecieron a la Dirección de Seguridad Pública adscrita a la Secretaría de Gobierno del estado y que en la actualidad es dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del estado, y con ello se incumplió lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, en la parte relativa a que, concluida la investigación, se formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, en la que se analizarán los hechos, argumentos, pruebas, elementos de convicción y diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los Derechos Humanos de los afectados; en tal virtud, al no respetar el mandato legal, se propició que el contenido de la Recomendación no lograra reparar de manera efectiva los Derechos Humanos vulnerados a la persona que en vida llevó el nombre de *Ivonne Aracely Castro Solórzano*

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional considera que los puntos tercero y cuarto de la Recomendación CEDH/08/2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, deben ser revocados y en su lugar debe emitirse la resolución que proceda conforme a Derecho, en plena relación con los hechos acreditados y, de ser procedente, se emita el pronunciamiento correspondiente en materia de la reparación del daño que provocó el deceso de quien en vida llevara por nombre *Ivonne Aracely Castro Solórzano*.

C. Asimismo, tal y como se desprende de las evidencias que integran el expediente del recurso interpuesto ante esta Comisión Nacional, se observó que el personal del Organismo local que tuvo bajo su responsabilidad la integración e investigación del expediente de queja CEDH/TAP/064/03/99, incumplió el contenido del artículo 9o. del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, que establece el deber de prestar sus servicios inspirado, primordialmente, en los altos principios que conforman la existencia y los propósitos de ese Organismo y, en consecuencia, procurar en toda circunstancia la protección a los Derechos Humanos de los quejosos.

De igual manera, al confundirse el carácter de servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública como pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, también se incumplió con el deber que impone a todo servidor público el artículo 45, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas, al emitirse una Recomendación que en sus puntos tercero y cuarto resulta de imposible cumplimiento por parte de la autoridad a la cual fue dirigida y no logra reparar la violación a los Derechos Humanos sufrida por el quejoso.

En consecuencia, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente a usted, señor Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva dejar sin efecto los puntos tercero y cuarto de la Recomendación emitida en el expediente de queja CEDH/TAP/064/03/99, y subsanar las deficiencias técnicas mencio-

nadas en el capítulo de observaciones del presente documento, y se emita la determinación que conforme a Derecho corresponda.

SEGUNDA. Se dé vista al Órgano de Control y Vigilancia correspondiente, con objeto de que se inicie y determine el procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos de esa Comisión de defensa de los Derechos Humanos que intervinieron en el trámite del expediente de queja ya precisado, por la probable responsabilidad que pudiesen haber incurrido.

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

Solicito, en su caso, que las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se le dirige se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya recibido la resolución del recurso de impugnación que en la presente se resuelve.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica



# Recomendación 38/2002

---

*Síntesis: El 18 de julio de 2002 esta Comisión Nacional radicó el recurso de impugnación presentado por el señor Raúl García Martínez en contra de la no aceptación, por parte de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, de la Recomendación 47/02, emitida el 21 de mayo de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León en el expediente de queja CEDH/372/2001.*

*La Comisión estatal recomendó al Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León, que girara las instrucciones necesarias a efecto de que se iniciara expediente administrativo de responsabilidad a los siguientes servidores públicos: Alfredo G. Garza de la Garza, Refugio Torres Araujo y Óscar Guevara Salazar, quienes se desempeñaban como Secretario y Director Jurídico de la Contraloría y Secretario de Desarrollo Social del Municipio, en la época en la que se dieron los hechos descritos en la Recomendación, así como también del personal bajo su cargo que haya violentado con su actuar los Derechos Humanos del señor Raúl García Martínez, conforme a lo señalado en los artículos 2o.; 3o.; 5o.; 49; 50; 63, fracción II, y 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, señalando e imponiéndose, en su caso, la sanción a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados, y, consecuentemente, se realizara el registro ante la Secretaría de la Contraloría, conforme lo ordena el artículo 94 de ese ordenamiento legal. Asimismo, se solicitó que se diera vista al Ministerio Público, para que integrara la indagatoria correspondiente.*

*De las evidencias que integran el recurso de impugnación, esta Comisión Nacional acreditó la procedencia de los agravios expresados por el señor Raúl García Martínez, toda vez que a pesar de que existían elementos suficientes para acreditar que los servidores públicos Alfredo G. Garza de la Garza, Secretario de la Contraloría Municipal, y Óscar Guevara Salazar, Secretario de Servicios Primarios, cometieron irregularidades en la integración del procedimiento de responsabilidad administrativa, que bajo el expediente R08/01 fue instaurado en contra del agraviado; el Presidente Municipal obstruyó la investigación bajo un argumento inválido, en el que pretendía equiparar la actividad de un órgano que pertenece al sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos a uno judicial, y con ello establecer una litis que restringiera las actuaciones de la Comisión local.*

*Por lo expuesto, con la finalidad de que se resarza en el goce de sus derechos al señor Raúl García Martínez y se sancione a los servidores públicos que con su actuación violentaron el Estado de Derecho, esta Comisión Nacional, con fundamento en lo ordenado por el artículo 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permitió confirmar la resolución definitiva del Organismo local de Derechos Humanos y por ello formular las siguientes recomendaciones:*

*PRIMERA. Se sirva girar sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se dé total cumplimiento a los puntos específicos de la Recomendación 47/02, emitida el 21 de mayo de 2002 por la Comisión estatal de Derechos Humanos, por ser legalmente procedente.*

*SEGUNDA. Se sirva dictar sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que los servidores públicos de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, en todo momento cooperen dentro*

*del ámbito de su competencia con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en la realización de diligencias o proporcionando la información y documentación que la misma requiera para el mejor desempeño de sus funciones constitucionales.*

México, D. F., 22 de octubre de 2002

### **Caso del recurso de impugnación del señor Raúl García Martínez**

Lic. Felipe de Jesús Cantú Rodríguez,  
Presidente municipal de Monterrey,  
Nuevo León

Distinguido señor Presidente  
municipal:

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; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 158, fracción III, y 167 de su Reglamento Interno, ha procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente 2002/214-1-I, relacionado con el caso del señor Raúl García Martínez, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** El 18 de julio de 2002 esta Comisión Nacional radicó el recurso de impugnación presentado por el señor Raúl García Martínez, en contra de la no aceptación, por parte de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, de la Recomendación número 47/02, emitida el 21 de mayo de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León en el expediente de queja número CEDH/372/2001.

En la citada Recomendación se conmina al Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León, que gire las instrucciones necesarias a efecto de que se inicie expediente administrativo de responsabilidad a los siguientes servidores públicos: Alfredo G. Garza de la Garza, Refugio Torres Araujo y Óscar Guevara Salazar, quienes se desempeñaban como Secretario, Director Jurídico de la Contraloría y Secretario de Desarrollo Social del Municipio antes citado, en la época en la que se dieron los hechos descritos en la citada Recomendación, así como también del personal bajo su cargo que haya violentado con su actuar los Derechos Humanos del señor Raúl García Martínez, conforme a lo señalado en los artículos 2o.; 3o.; 5o.; 49; 50; 63, fracción II, y 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, señalando e imponiéndose, en su caso, la sanción a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados, y, consecuentemente, se realizara el registro ante la Secretaría de la Contraloría, conforme lo ordena el artículo 94 del precitado ordenamiento legal.

Asimismo, se solicitó que se diera la vista correspondiente a la institución del Ministerio Público, a fin de que realizara la integración de la indagatoria consecuente, en caso de acreditarse su procedencia de las investigaciones que realizara la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León.

**B.** Esta Comisión Nacional radicó el recurso de impugnación con el número 2002/214-1-I, y una vez valorados los requisitos de procedibilidad que establece su legislación, calificó la incon-



formidad el 18 de julio de 2002 y lo admitió el 7 de octubre de 2002.

C. Esta Comisión Nacional, a través de los oficios 17127 y 18383, del 26 de julio y 8 de agosto de 2002, respectivamente, solicitó a la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, un informe sobre los agravios planteados por el recurrente, recibiendo la correspondiente respuesta, en la que se manifestó a este Organismo Nacional que no se aceptó la Recomendación 47/02 porque el Organismo local protector de los Derechos Humanos, durante la integración del expediente de queja CEDH-372/2001, desvió la investigación inicial que le dio origen, es decir, que el expediente antes citado se originó por una supuesta difamación que el señor Raúl García Martínez suponía había sufrido por parte del contador público Alfredo G. Garza de la Garza, secretario de la Contraloría Municipal y, finalmente, sin hacer de su conocimiento la ampliación de queja que el agraviado realizó posteriormente ante la Comisión local, se pronunció sobre hechos nuevos y distintos a los señalados inicialmente, sobre los que esa Comisión nunca le solicitó el informe respectivo, para así estar en la posibilidad de manifestar lo que a su interés conviniera.

Agregó que en todos los casos que ventila el Organismo local, por disposición legal aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, lo cual, inexplicablemente no hizo equitativamente en el presente caso, ya que, según ese ordenamiento, en el artículo 226, primer párrafo, a la letra establece: “El Tribunal debe admitir las pruebas que le presenten las partes, siempre que estén permitidas por la ley y se refieran a los puntos cuestionados”.

Por lo anterior, considera que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León juz-

ga asuntos no fijados en la litis y además no le permitió aportar pruebas sobre ellos.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** El escrito de impugnación presentado por el señor Raúl García Martínez ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, el 28 de junio de 2002.

**B.** El expediente de queja CEDH/372/2001, del que destacan los siguientes documentos:

**1.** El escrito de queja presentado por los señores Raúl García Martínez y Oralia Galindo Leal, el 25 de septiembre de 2001, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, mediante el cual manifestaron presuntas violaciones a sus Derechos Humanos, cometidas por servidores públicos de la Contraloría Municipal de Monterrey, Nuevo León, quienes, según la versión del quejoso, lo exhibieron públicamente al mencionar a un periódico local la sanción que como servidor público le había sido impuesta dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidad incoado en su contra, así como que en una ocasión y durante el trámite del procedimiento administrativo en que fue sancionado injustificadamente retiraron de una audiencia a su abogado.

Respecto de la señora Oralia Galindo Leal, esposa del quejoso, ésta mencionó haber sido amenazada por el licenciado Alfredo G. Garza de la Garza, Secretario de la Contraloría Municipal de Monterrey, Nuevo León, dentro de sus oficinas.

**2.** Los oficios V1/3746/01, V1/3747/01 y V1/3748/01, del 9 de octubre de 2001, a través de los cua-

les la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León solicitó a la Presidencia Municipal; al licenciado Alfredo G. Garza de la Garza, Secretario de la Contraloría, y al licenciado Refugio Torres Araujo, Director Jurídico de la Contraloría del Municipio de Monterrey, un informe con relación a los hechos constitutivos de la queja.

**3.** El oficio OP/64/2001, del 16 de octubre de 2001, a través del cual la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, dio respuesta a la Comisión local sobre los hechos de la queja CEDH/372/2001.

**4.** El escrito de ampliación de queja, presentado el 30 de noviembre de 2001 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León por el señor Raúl García Martínez, mediante el que solicitó a esa Comisión que se realizaran investigaciones o visitas de inspección a las oficinas de la Contraloría Municipal y de la Secretaría de Desarrollo del Municipio de Monterrey, Nuevo León, a fin de revisar el expediente de responsabilidad administrativa R08/01, instaurado en su contra, para constatar “abusos” cometidos en su perjuicio por parte de los servidores públicos Alfredo G. Garza de la Garza y Óscar Guevara Salazar, Secretario de la Contraloría Municipal y Secretario de Servicios Primarios, respectivamente, en virtud de que suponía que ambos servidores públicos acordaron “sembrar” dos documentos dentro del expediente R08/01.

**5.** El acuerdo del 25 de febrero de 2002, por el que el licenciado Luis Villarreal Galindo, Primer Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, ordenó la práctica de una diligencia de inspección en los archivos de la Secretaría de Desarrollo Social, hoy denominada Secretaría de Desarrollo.

**6.** Los oficios V1/0824/02, V1/0825/02, V1/0829/02 y V1/0830/02, del 28 de febrero de 2002, a través de los cuales la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León notificó a la Presidencia Municipal; al señor Raúl García Martínez, quejoso en el expediente de queja CEDH/372/2001; al ingeniero Óscar Guevara Salazar, Secretario de Servicios Públicos, y al contador público Alfredo G. Garza de la Garza, Secretario de la Contraloría del Municipio de Monterrey, Nuevo León, sobre la práctica de la diligencia de inspección.

**7.** El oficio SP-A/027/2002, del 6 de marzo de 2002, suscrito por usted en su carácter de Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León, dirigido al Primer Visitador General de la Comisión estatal de Derechos Humanos, en el que manifestó no estar en posibilidad de permitir que se realizara la inspección, ordenada por acuerdo de esa Comisión del 25 de febrero de 2002, en virtud de que dicha diligencia no correspondía a la litis planteada en el escrito original de queja del agraviado.

**8.** El acta del 8 de marzo de 2002, a través de la cual la licenciada Sonia Guadalupe Navarro Reyes, visitadora adjunta y proyectista adscrita a la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, hizo constar que se presentó en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Municipal de Monterrey, con el objetivo de llevar a cabo la diligencia de inspección, pero la realización de la misma le fue impedida por el licenciado Juan Enrique Barrios Rodríguez, Director Jurídico de ese municipio, argumentando que ésta no se relacionaba con los hechos que originaron la queja.

**9.** La Recomendación 47/02, emitida el 21 de mayo de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

**10.** El oficio OP/42/2002, del 3 de junio de 2002, suscrito por usted y dirigido a la licenciada Ninfa Delia Domínguez Leal, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, por el que le comunicó la no aceptación de la Recomendación 47/02.

**11.** El oficio V1/2851/02, del 25 de junio de 2002, suscrito por el licenciado Luis Villarreal Galindo, Primer Visitador General de la Comisión estatal de Derechos Humanos, por medio del cual notificó al señor Raúl García Martínez y otra, sobre la no aceptación de la Recomendación 47/02 por parte de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León.

**C.** El expediente 2002/214-1-I, integrado por esta Comisión Nacional, del que destaca el oficio OP/52/2002, del 15 de agosto de 2002, suscrito por usted, mediante el cual rindió el informe que se le solicitó.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

El 21 de mayo de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León consideró acreditadas las violaciones a los Derechos Humanos del agraviado respecto del derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, al ejercicio ilegal del cargo y a la prestación indebida del servicio público por parte de los servidores públicos del municipio a su digno cargo, por lo que emitió una Recomendación dentro del expediente CEDH/372/2001, relativa al caso de los señores Raúl García Martínez y Oralia Galindo Leal, la que se notificó al Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León, el 24 de mayo de 2002.

El 3 de junio de 2002 la autoridad recomendada notificó a la Comisión local la no aceptación de su Recomendación 47/02.

El 28 de junio de 2002 el señor Raúl García Martínez presentó un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación 47/02, dictada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, dentro del expediente de queja CEDH/372/2001, por parte de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, inconformidad que originó la apertura del expediente 2002/214-1-I por este Organismo Nacional.

### **IV. OBSERVACIONES**

Del análisis a las evidencias que se enumeran en el segundo capítulo de esta Recomendación, y con fundamento en lo establecido por el artículo 3o., cuarto párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional se permite establecer que existen elementos suficientes para la procedencia legal de los agravios hechos valer por el recurrente, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

**A.** En la integración del expediente de queja CEDH/372/2001, iniciado con motivo del escrito presentado el 25 de septiembre de 2001 por los señores Raúl García Martínez y Oralia Galindo Leal, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se observa que en su escrito inicial de queja el agraviado y su esposa expusieron hechos respecto de los que ambos presumían la existencia de violaciones a sus Derechos Humanos, consistentes en difamación, amenazas, intimidación y violación al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, cometidas por servidores públicos de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, por lo que el Organismo local protector de los Derechos Humanos procedió a investigar lo conducente, y para ello hizo del conocimiento de la Presiden-

cia Municipal las imputaciones de los agraviados, las que, una vez realizadas las respectivas investigaciones, resultaron no constituir violaciones a sus Derechos Humanos, tal y como se expresó en el contenido de la Recomendación 47/02.

No obstante lo anterior, cabe destacar que dentro del expediente CEDH/372/2001 existe una ampliación a la queja inicial, que fue presentada el 30 de noviembre de 2001 por el señor Raúl García Martínez, en la que refirió anomalías realizadas dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, que bajo el expediente R08/01 fue instaurado en su contra, señalando concretamente que los servidores públicos Alfredo G. Garza de la Garza, Secretario de la Contraloría Municipal, y Óscar Guevara Salazar, Secretario de Servicios Primarios, incorporaron al expediente dos documentos falsos, por lo que solicitó que se investigara y se sancionara conforme a Derecho a los responsables de dichas anomalías.

Por lo indicado, y dada la ampliación de queja dentro del expediente CEDH/372/2001, la Comisión local enfocó su actividad para conocer sobre las posibles anomalías que se hicieron de su conocimiento, las que además se encontraban directamente relacionadas con la queja inicial del agraviado, en la que cuestionó el actuar de los servidores públicos anteriormente citados, por lo que, dadas las facultades y obligaciones legales de los visitadores de la Comisión local, se inició la correspondiente investigación, y para ello se citaron testigos, se requirieron informes, se precisaron datos con el quejoso para conocer qué puntos en especial demostraban la falsedad del documento en cuestión, y se buscó a la persona que sobre la materia rendiría su opinión.

Por lo anterior, siendo que la Comisión local protectora de los Derechos Humanos valoró la

procedencia de la práctica de una diligencia de inspección en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Municipal de Monterrey, se procedió a señalar fecha para su realización y se notificó lo conducente a la Presidencia Municipal a su digno cargo, al señor Raúl García Martínez, al Secretario de Servicios Públicos y al Secretario de la Contraloría del Municipio de Monterrey, Nuevo León.

Es preciso señalar que con objeto de investigar una presunta violación a los Derechos Humanos, el Visitador General de la Comisión local tiene la facultad de pedir a las autoridades o servidores públicos la rendición de informes o documentos; practicar las visitas e inspecciones que considere pertinentes, por sí o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección; citar a las personas que deban comparecer como peritos y testigos, así como realizar todas las demás gestiones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Cabe destacar que las actividades antes enunciadas son facultades propias del procedimiento de investigación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, la cual no está obligada a someter sus actos o procedimientos a otras disposiciones legales, tal y como usted pretende hacer valer al manifestar que la Comisión antes citada no sujeta sus actos a la litis que usted supone debe prevalecer. Lo anterior en virtud de que es erróneo equiparar la investigación de un órgano protector de los Derechos Humanos a la que se realiza dentro de un procedimiento judicial.

Consecuentemente, su argumento, que versa sobre el “desvío de la litis” y el “estado de indefensión” de su parte, se considera improcedente, ya que usted tuvo conocimiento de la ampliación de la queja cuando se le solicitó la realiza-

ción de la diligencia en los archivos de la Secretaría de Desarrollo Social, para el cotejo del expediente, diligencia que usted no permitió que se realizara.

Por lo antes señalado, es claro que las actividades emprendidas por la Comisión local, para allegarse de las evidencias necesarias que le permitieran determinar la existencia de conductas inadecuadas de los servidores públicos, considerados como probables responsables de violentar los Derechos Humanos del señor Raúl García Martínez, siempre fueron tendentes a conocer sobre los hechos específicos que éste reportó como irregulares, es decir, buscó allegarse de las evidencias que consideró necesarias para posteriormente determinar lo procedente, actividad que realizó en los términos de la normativa que rige su actuación.

**B.** El argumento por el cual se obstruyeron las actividades de la Comisión local protectora de los Derechos Humanos no se justifica a través de lo señalado el 8 de marzo de 2002 por el licenciado Juan Enrique Barrios Rodríguez, Director Jurídico del Municipio de Monterrey, Nuevo León, al impedir la realización de la diligencia que se trató de efectuar en sus oficinas por personal de la Comisión local, mismo que usted hizo valer, a través de su oficio SP-A/027/2002, del 6 de marzo de 2002, dirigido al Primer Visitador General de la Comisión estatal de Derechos Humanos, en el que manifiesta no estar en posibilidad de permitir la realización de la inspección correspondiente en las oficinas indicadas para ello, en virtud de que esa diligencia no correspondía a la litis planteada en el escrito original de queja del agraviado, dado que en anteriores ocasiones, y con motivo de la investigación de los mismos hechos, se permitió realizar otras diligencias tendentes a conocer sobre anomalías dentro del procedimiento de responsabilidad

instaurado en contra del quejoso, tales como notificación de testigos por parte de la Contraloría Municipal y el propio Municipio.

**C.** Es evidente que la Presidencia municipal a su digno cargo es omisa en reconocer que el sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, representado en este caso por la Comisión local, tiene la competencia de conocer sobre presuntas violaciones a derechos fundamentales a través de procedimientos breves y sencillos, los cuales sólo están sujetos a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos, atendiendo siempre a los principios de inmediatez, concentración y rapidez debidos, por lo que todas las autoridades y servidores públicos estatales y municipales, inclusive aquellos que no hubiesen intervenido en los actos u omisiones reclamados o denunciados, pero que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información necesaria para esclarecer una posible violación a los Derechos Humanos, deberán cumplir de inmediato con las peticiones de la Comisión en tal sentido, de conformidad con los artículos 62 y 64 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

**D.** Del análisis de la Recomendación 47/02, emitida el 21 de mayo de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se desprende que la misma señala acertadamente, en su primer punto de Recomendación, que es procedente que se inicie una investigación administrativa que permita establecer la responsabilidad en que pudieron haber incurrido los siguientes servidores públicos: licenciado Alfredo G. Garza de la Garza, licenciado Refugio Torres Araujo e Ingeniero Óscar Guevara Salazar, quienes se desempeñaban como Secretario, Director Jurídico de la Contraloría y Secretario de Desarrollo Social del Municipio de Monterrey, Nue-

vo León, en la época en que se dieron los hechos constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos del señor Raúl García Martínez, y consecuentemente estar en posibilidad de determinar la sanción que les corresponda.

Lo anterior en virtud de que es necesario determinar y, en su caso, sancionar, las posibles conductas irregulares cometidas por los servidores públicos señalados, quienes con su actuar pudieron haber incurrido en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de sus obligaciones que como servidores públicos les correspondía efectuar. Lo indicado, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 2o.; 3o.; 5o.; 49; 50; 63, fracción II, y 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.

**E.** Se considera pertinente lo sugerido en el segundo punto de la Recomendación en comento, que indica dar vista a la Institución del Ministerio Público, en caso de que de las investigaciones realizadas por la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, sobre los hechos narrados en la Recomendación 47/02, se desprendan conductas delictivas, lo anterior con objeto de que los servidores públicos que en ellas tomaron parte y de los que se demuestre no atendieron a sus deberes de respeto a la legalidad y desempeño de su función con la probidad, eficiencia y diligencia requerida en el servicio a su cargo sean sancionados conforme a Derecho.

**F.** Para este Organismo Nacional la respuesta mediante la cual usted, en su carácter de Presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, manifiesta su negativa de aceptación de la Recomendación 47/02 a la Comisión estatal de Derechos Humanos, propicia la impunidad al no aceptar que se investigue una posible falta de sus colaboradores en la función pública.

**G.** Esta Comisión Nacional considera que su manifestación sobre la no aceptación de la Recomendación 47/02, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, constituye el grado máximo de incumplimiento respecto de la observancia de los Derechos Humanos del señor Raúl García Martínez.

Por lo expuesto, con la finalidad de que se resarza en el goce de sus derechos al señor Raúl García Martínez, y se sancione a los servidores públicos que con su actuación violentaron el Estado de Derecho, esta Comisión Nacional, con fundamento en lo ordenado por el artículo 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite confirmar la resolución definitiva del Organismo local de Derechos Humanos y por ello formular respetuosamente las siguientes:

## **V. RECOMENDACIONES**

A usted, señor presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León:

**PRIMERA.** Se sirva girar sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se dé cumplimiento total a los puntos específicos de la Recomendación 47/02, emitida el 21 de mayo de 2002 por la Comisión estatal de Derechos Humanos, por ser legalmente procedente.

**SEGUNDA.** Se sirva dictar sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que los servidores públicos de la Presidencia Municipal de Monterrey, Nuevo León, en todo momento cooperen dentro del ámbito de su competencia con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en la realización de diligencias o proporcionando la información y documentación que la misma requiera para el mejor desempeño de sus funciones constitucionales.

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, se apliquen las sanciones conducentes.

De conformidad con el artículo 46 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 su notificación.

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

La falta de 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 39/2002

---

*Síntesis: Por la naturaleza de los hechos contenidos en la Recomendación se guardó confidencialidad respecto de los nombres de quejosos, agraviados y servidores públicos señalados como responsables. El 25 de marzo de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió, vía fax, el escrito de queja de los señores “X”, mediante el cual manifestaron que su hija “Y”, de tres años ocho meses de edad, así como otros tres menores, fueron víctimas de violación y de abuso sexual por una profesora en el Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”; precisaron que tuvieron conocimiento de los hechos el 9 de diciembre de 2001, porque su menor hija tenía miedo y pena de confesarles lo ocurrido, incluso les refirió que había sido golpeada y amenazada para que no contara los hechos. Agregaron que hasta ese momento se explicaron la conducta de su hija, ya que a la entrada del Jardín de Niños ésta se aferraba al cuerpo de ellos y lloraba desesperadamente, sobre todo los lunes que vestía de blanco, ya que “fue violada después de una ceremonia cívica”.*

*El 14 de diciembre de 2001 los señores “X” informaron de los hechos a la Directora del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, y el 18 del mismo mes y año presentaron una denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual se declaró incompetente y remitió las actuaciones a la Procuraduría General de la República, donde se registró con el número 52/DDF/02.*

*Del análisis de la documentación e información proporcionada por las autoridades, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se contó con elementos que acreditaron violaciones a los Derechos Humanos de los menores “J, N, P y Y”, relativos a su sano esparcimiento y desarrollo integral; al respeto a su dignidad personal, y al respeto a su integridad física, psíquica y social, consagrados en los artículos 4o., párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o. y 4o. de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 16.1, 19.1 y 19.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, cometidas por profesores del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, al violar y abusar sexualmente de los menores.*

*Cabe señalar que tanto la Directora del Jardín de Niños como la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la Secretaría de Educación Pública tuvieron conocimiento de los hechos desde diciembre de 2001, sin embargo, omitieron informarlos a las autoridades administrativas, ministeriales y superiores jerárquicos, y hasta el 16 de julio de 2002 la Coordinadora Sectorial enteró de los acontecimientos a la Contraloría Interna en la SEP.*

*Por ello, el 23 de octubre de 2002 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 39/2002, dirigida al Secretario de Educación Pública, con objeto de que:*

*—Se inicie y determine conforme a Derecho un procedimiento administrativo en contra de la ex Directora, de la Directora y de la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, por las conductas precisadas en el capítulo de observaciones.*

—Se Instruya a quien corresponda para que se aporten los elementos de prueba suficientes que a la Contraloría Interna le permitan investigar y determinar las irregularidades administrativas en que incurrieron los servidores públicos señalados como responsables.

—Gire sus instrucciones para que, de inmediato, se haga del conocimiento de los padres de los otros niños afectados el resultado de la investigación realizada por la psicóloga Brenda Mendoza González, y se les otorgue el auxilio psicológico necesario tanto a los menores afectados como a sus padres.

—Se instruya a quien corresponda para que a la Representación Social de la Federación se le aporten los elementos necesarios para que a la brevedad posible se resuelva conforme a Derecho la indagatoria 52/DDF/2002.

—Se emitan las directrices necesarias para que los servidores públicos de esa dependencia, en casos de cualquier tipo de abuso de menores, asuman sus responsabilidades de información y colaboración inmediata para prevenirlos, atenderlos y, en su caso, denunciarlos ante las autoridades ministeriales competentes y a la Contraloría Interna, sin perjuicio de que de manera pronta y expedita informen a sus superiores jerárquicos a fin de imponerlos de los hechos.

—Se efectúen las acciones tendentes a la reglamentación del programa de prevención y atención al maltrato y abuso sexual infantil, vinculado con el grupo “Estoy Contigo”, o bien, se realicen las propuestas jurídico-administrativas respectivas para su debido funcionamiento.

Cabe destacar que se marcó copia al licenciado Rafael Marcial Macedo de la Concha, Procurador General de la República, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar respecto de la averiguación previa 52/DDF/2002. Igualmente, al ingeniero René Waller Mejía, Contralor Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de Educación Pública, se le solicitó, en vía de colaboración, que informe a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la investigación y determinación de los procedimientos administrativos que se inicien con motivo de la recomendación primera que se formula respecto de los hechos señalados en el texto de este documento, así como lo relativo a la investigación administrativa iniciada en contra de los profesores señalados como responsables, y el resultado de la misma.

México, D. F., 23 de octubre de 2002

**Caso de abuso sexual de los menores  
alumnos del Jardín de Niños  
“Arquitecto Ramiro González  
del Sordo” de la Secretaría  
de Educación Pública en el Distrito  
Federal**

Dr. Reyes Tamez Guerra,  
Secretario de Educación Pública

Muy distinguido señor Secretario:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1o.; 3o.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44, y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente 2002/845-1, relacionado con el caso de abuso sexual de los menores alumnos del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo” de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el Distrito Federal, y vistos los siguientes:

## I. HECHOS

Por razones de confidencialidad y discrecionalidad este Organismo Nacional determinó guardar la reserva de los nombres de los quejosos y agraviada en los presentes hechos, a quienes durante el presente documento denominaremos “X” y “Y”, respectivamente, así como de los otros menores también agraviados en los hechos, a quienes igualmente haremos referencia como “J, N y P”, con fundamento en los artículos 9, fracción IX, de la Ley de Imprenta, y 81 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por los mismos motivos se guarda reserva de los nombres de los servidores públicos señalados como responsables, los que se precisarán y remitirán a usted mediante un anexo confidencial.

A. El 25 de marzo de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió, vía fax, el escrito de queja de los señores “X”, mediante el cual manifestaron que su hija “Y”, de tres años ocho meses de edad, así como otros tres menores, fueron víctimas de violación y de abuso sexual por parte de su profesora AR-1 en el Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”; precisaron que tuvieron conocimiento de los hechos el 9 de diciembre de 2001, porque su menor hija tenía miedo y pena de confesarles lo ocurrido, incluso les refirió que había sido golpeada y amenazada para que no contara los hechos. Agregaron que hasta ese momento se explicaron la conducta de su hija, ya que a la entrada del Jardín de Niños ésta se aferraba al cuerpo de ellos y lloraba desesperadamente, sobre todo los lunes que vestía de blanco, ya que “fue violada después de una ceremonia cívica”.

También indicaron que su hija les refirió

[...] que un lunes de septiembre u octubre del año 2000 la profesora AR-1 la sacó junto con otros cuatro menores del mismo jardín de niños “J, N y P” y los llevó a una casa [supuestamente de la profesora], y en el cuarto de baño la profesora le sacó sangre con el dedo de la vagina a ella y a los otros niños [...] siguieron después los profesores varones AR-2 y AR-3 [...] que otro menor [J] orinó sobre el pie de la maestra, todos los niños desnudos, asustados, lloraban e incluso vomitaron [...] que les dieron de beber “somniafero”. Que estos hechos también ocurrieron varias veces en el colegio de referencia, y participaron los profesores AR-2, AR-3, el esposo de la profesora AR-1, el fotógrafo del jardín de niños y otros “viejos extraños” [...] que los hechos ocurrieron en el salón de cantos y juegos [...] que la ex Directora sorprendió a la profesora AR-1 desnuda junto con los profesores AR-3 y AR-2, que la amenazó de que “la iba a echar” y la profesora contestó “a ti te van a echar también” [...] el niño “J” bailaba sobre las niñas igual que el profesor AR-2 sobre la profesora AR-1 [...] en las ocasiones que fueron abusados cada viejo estaba con uno de los cuatro niños. Agregó que su hija fue penetrada con el dedo en el ano por los dos profesores [...] que el profesor AR-2 metió el pene en su boca y orinó, después ella vomitó; también nos contó que le mostró un cuchillo y la amenazó varias veces con cortarle la cabeza si alguien se enteraba (*sic*).

Por lo anterior, el 10 de diciembre de 2001 llevaron a su hija “Y” al “médico legista” de la Unidad Médica 37 de la Cruz Roja Mexicana, lugar en el cual la doctora María Ofelia Guerra Núñez les confirmó que la niña había sido violada con anterioridad.

El 14 de diciembre de 2001 los señores “X” acudieron con la Directora del Jardín de Niños para imponerla de los hechos, la cual el 17 de diciembre de 2001 informó de los mismos a la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la SEP; esta última servidora pública solicitó, vía telefónica, en el mes de febrero de 2002, la intervención de la Coordinación del Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual “Estoy Contigo” de la misma Subsecretaría, y se comisionó a una especialista en psicología para que realizara el trabajo de investigación con los menores agraviados “J, N y P”. De los resultados de la investigación se desprendió que la profesora AR-1 sacó a los cuatro niños de la escuela, que se abusó sexualmente de ellos y, en consecuencia, están temerosos de lo ocurrido. Igualmente, la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, el 8 de abril de 2002, “tomó como medida preventiva retirar de sus funciones frente a grupo a dos profesores”, y el 16 de julio de 2002 informó lo ocurrido a la Contraloría Interna de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de Educación Pública.

Por otra parte, el 18 de diciembre de 2001 los quejosos denunciaron los hechos ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se inició la averiguación previa FDS/088/01-12, por el delito de abuso sexual cometido en agravio de su menor hija “Y”, a la cual le practicaron dos exámenes ginecológicos y uno psicológico, los cuales determinaron que existieron desgarros himenales no recientes y que emocionalmente la menor se encontraba alterada.

La averiguación previa fue remitida el 19 del mismo mes y año a la Procuraduría General de

la República, y el 8 de enero de 2002 se registró con el número 52/DDF/02 en la Mesa VII-DDF de la Subdelegación de Procedimientos Especiales, a cargo del licenciado Mario Monroy Vega, quien les indicó a los quejosos “que la indagatoria se integraría en tres años”.

El 18 de abril del año en curso la señora “X” expresó vía telefónica a personal de este Organismo Nacional su preocupación porque la profesora involucrada en los hechos continuaba impartiendo clases en el Jardín de Niños.

**B.** Con motivo de lo anterior, esta Comisión Nacional inició el expediente 2002/845-1, y con objeto de investigar los hechos materia de la queja, se llevaron a cabo diligencias y se solicitaron los informes correspondientes al doctor Mario I. Álvarez Ledesma, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República; al licenciado Luis Vega García, Director General de Asuntos Jurídicos de la SEP, y a la antropóloga Adriana Corona Vargas, Coordinadora del Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual “Estoy Contigo” de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, de la Secretaría de Educación Pública, los cuales obsequiaron en su oportunidad, y cuyo análisis se precisará en el cuerpo del presente documento.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** El escrito de queja presentado por los señores “X”, recibido en esta Comisión Nacional vía fax el 25 de marzo de 2002.

**B.** Las actas circunstanciadas en las que constan diligencias practicadas por visitadores adjuntos

de esta Comisión Nacional los días 18 de abril, 14 de mayo, 26 y 27 de junio, 11 y 12 de julio de 2002, como fueron visitas a la Procuraduría General de la República para analizar las constancias ministeriales practicadas dentro de la averiguación previa 52/DDF/2002, y llamadas telefónicas con la madre de la menor agraviada y personal de la SEP.

**C.** El oficio DPJA.DPC/CNDH/185/02, del 16 de julio de 2002, suscrito por el licenciado Antonio Meza Zamudio, Director de Procesos Jurídico-Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEP, al que agregó diversos documentos, de los cuales destacan los siguientes:

**1.** La copia del oficio 15/2001, del 17 de diciembre de 2001, suscrito por la Directora del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, clave M-181-136 09DJN304R, dirigido a la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la SEP, mediante el que hizo de su conocimiento los hechos denunciados ante ella por los señores “X”.

**2.** La copia del oficio 217/31131/001-002, del 9 de abril de 2002, firmado por la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar, mediante el cual envió a la licenciada Ivonne Maldonado Bernal, Subdirectora de Asuntos Penales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría de Estado, una copia del Formato Único de Personal relativo a los profesores AR-1, con número de lote 13-1922, con baja por término de nombramiento, y de AR-2, con número de lote 13-3652, reubicación, el cual a partir del 9 de abril cubriría su tiempo en esa Coordinación.

**3.** La copia del oficio DPJA.DPC/CNDH/179/02, del 16 de julio de 2002, suscrito por la Coor-

dinadora Sectorial de Educación Preescolar, dirigido al licenciado Luis Vega García, Director General de Asuntos Jurídicos de la SEP, en el cual precisó que desde el 18 de diciembre de 2001 giró instrucciones al Departamento de Apoyo Jurídico de la Coordinación Sectorial de Educación Preescolar, y se tomó como medida preventiva el cambio de ubicación de las personas involucradas, como lo fueron la ex Directora y AR-2 y se prohibió la entrada del profesor AR-3 al Jardín de Niños. Asimismo, solicitó la intervención del grupo “Estoy Contigo”, sin que se precise número de oficio ni fecha.

**D.** El oficio SSED/PPAMAS/148/2002, del 16 de julio de 2002, emitido por la antropóloga Adriana Corona Vargas, Coordinadora del Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual “Estoy Contigo” de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la SEP, al que anexó una copia simple de los informes de atención elaborados por la psicóloga Brenda Mendoza González, especialista adscrita a esa Coordinación y responsable del caso, derivados de la intervención y atención prestada a menores del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, de cuyo contenido destaca la siguiente documentación:

**1.** Los informes de actividades del 21 y 26 de febrero de 2002, elaborados por la psicóloga Brenda Mendoza González, en los que precisó el resultado del trabajo realizado con “J, N y P”. En el rubro de sugerencias solicitó que los profesores fueran retirados del contacto con los niños y se estableciera comunicación con el jurídico de preescolar.

**2.** El informe del 1 de marzo de 2002, suscrito por la psicóloga Brenda Mendoza González, a través del que solicitó a la Coordinadora del Grupo “Estoy Contigo” que realizara gestiones para

que la jefa de sector le brindara las facilidades necesarias para que pudiera emitirse el diagnóstico de los otros menores agraviados, ya que no podía continuar con el trabajo, debido al comportamiento de la Directora.

**3.** El informe de intervención, relativo a los avances de la investigación, suscrito por la psicóloga Brenda Mendoza González el 8 de abril de 2002, en el que señala que la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar no le permitió trabajar a solas con los niños.

**4.** El informe de intervención, del 12 de julio de 2002, emitido por la psicóloga Brenda Mendoza González, respecto del trabajo efectuado con los menores “J, N y P”.

**E.** El oficio SSEDF/PPAMAS/151/2002, del 29 de julio de 2002, suscrito por la antropóloga Adriana Corona Vargas, Coordinadora del Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual “Estoy Contigo”, mediante el cual manifestó a este Organismo Nacional que el 8 de abril del año en curso rindió un informe parcial a la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar.

**F.** La copia certificada de las constancias ministeriales que integran la averiguación previa 52/DDF/02, de las cuales destacan las siguientes:

**1.** El examen ginecológico del 10 de diciembre de 2001, practicado a “Y” por la doctora María Otilia Guerra Núñez, perito médico-forense, en la Agencia del Ministerio Público Número 37 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el que se describe que fue revisada una persona de cuatro años nueve meses de edad, la cual presentó desgarros himenales no recientes, con bordes blancos nacarados, enrojecimiento vulvar, con datos de enfermedad in-

fectocontagiosa, caracterizada por flujo transvaginal amarillento.

**2.** El examen ginecológico del 4 de enero de 2002, efectuado por el doctor Hugo B. Martínez Ayala, jefe de la División de Obstetricia del Hospital General “Dr. Manuel Gea González” de la Secretaría de Salud, en el que asentó que la menor “Y” “no mostraba huellas de traumatismo en ese momento; sin embargo, a nivel vulvar se aprecia hiperemia importante, además de desgarros himenales incompletos”.

**3.** El dictamen psicológico del 19 de diciembre de 2001, suscrito por la doctora Martha Miranda González, perito médico en funciones en la Fiscalía para Delitos Sexuales, Unidad de Ciencias del Comportamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

**4.** La declaración ministerial de “Y”, rendida el 18 de diciembre de 2001, ante el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía para Delitos Sexuales, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

Los profesores AR-1, AR-2 y AR-3, en ejercicio y con motivo de su función pública, dentro del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, al violar y abusar sexualmente de los menores “Y, J, N y P”, de acuerdo con el dicho de los quejosos, valiéndose de su calidad de servidores públicos, incurrieron en conductas que, además de ser sancionables administrativa y penalmente, constituyen graves violaciones a los Derechos Humanos de los niños, relativos a su sano esparcimiento y desarrollo integral; de respeto a su dignidad personal, y de respeto a su integridad física, psíquica y social, consagrados

en los artículos 4o., párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o. y 4o. de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 16.1, 19.1. y 19. 2. de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por México el 20 de noviembre de 1989.

Cabe señalar que tanto la ex Directora, la Directora del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, como la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal de la SEP, tuvieron conocimiento de los hechos desde diciembre de 2001, sin embargo, omitieron informarlos a las autoridades administrativas, ministeriales y superiores jerárquicos, y hasta el 16 de julio de 2002 la última de las servidoras públicas enteró de los acontecimientos al Contralor Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la SEP.

El 18 de diciembre de 2001 los quejosos denunciaron los hechos ante el agente del Ministerio Público de la Fiscalía para Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, iniciándose la averiguación previa FDS/088/01-12, por el delito de abuso sexual cometido en agravio de la menor “Y”, en contra de los profesores AR-1, AR-2, AR-3 y quienes resulten responsables, y el 19 de diciembre del mismo año se remitió la indagatoria a la Procuraduría General de la República, radicándose con el número 52/DDF/02.

Con objeto de que la averiguación previa sea integrada y determinada conforme a Derecho a la brevedad, el 5 de septiembre de 2002, a través del oficio 20742, este Organismo formalizó una propuesta de conciliación con las autoridades de la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la

República, la cual se aceptó por medio del oficio 6447, del 20 de septiembre del año en curso.

#### IV. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera de suma importancia la garantía y el respeto a los derechos de las personas que por su condición y circunstancias personales se encuentran en situación de vulnerabilidad, especialmente en el caso de menores de edad; ya que éstos, por su falta de madurez física y psicológica, difícilmente pueden protegerse y cuidarse por sí mismos de actos o ataques que atenten contra su desarrollo integral; su dignidad personal, y su integridad física, psíquica y social, como en el presente caso aconteció.

**A.** Del contenido de las evidencias con las que contó este Organismo, se considera un hecho muy grave que los profesores AR-1, AR-2 y AR-3 sacaran de las instalaciones del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, dependiente de la Secretaría de Educación Pública a los menores “Y, J, N y P”, y abusaran sexualmente de ellos; además de que muy probablemente fueron utilizados para actos de pornografía infantil, destacándose que los servidores públicos desatendieron su deber y traicionaron la confianza de los padres de las víctimas y dañaron severamente la imagen del servicio público de educación que realiza esa Secretaría de Estado.

Sobre el particular, cabe resaltar la declaración ministerial de la menor “Y”, rendida el 18 de diciembre de 2001, ante el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía para Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dentro de la indagatoria FDS/088/01-12, a quien precisó:

Un lunes del año 2000, que vestía de blanco, después de las fiestas mexicanas y de una ceremonia cívica, la profesora AR-1 les dijo a ella, a “J, a N y a P” que los iba a llevar al circo; salieron de la escuela con los profesores AR-3 y AR-2, y subieron a una “pesera” y llegaron a casa de la profesora AR-1, donde le preguntaron ellos por qué no iban al circo, respondiendo ésta que la pesera no tenía gasolina; les ordenó se metieran al baño y se quitaran la ropa, la profesora entró al baño y “nos picó la colita con el dedo y nos dolió, a mí me salió sangre de la colita y los cuatro lloramos; después entraron los profesores AR-2 y AR-3, quienes también nos picaron la colita, nos dieron una patada en la barriga, lloramos los cuatro y los cuatro extraños nos sacaban fotos cuando nos picaban la colita”, y después la profesora AR-1 nos vistió y nos regresó a la escuela.

Asimismo, con el contenido del dictamen psicológico practicado a la menor “Y”, el 19 de diciembre de 2001, por la doctora Martha Miranda González, perito médico en funciones en la Fiscalía para Delitos Sexuales de la Unidad de Ciencias del Comportamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, esta última afirmó que al evaluar a la menor “Y” se observó

[...] que durante mucho tiempo quedó guardando sus sentimientos y pensamientos sobre el posible abuso sexual [...] continúa con las alteraciones emocionales y conductuales aún y cuando ya pasó un tiempo aproximado de un año de la fecha probable en que ocurrieron los hechos denunciados [...] es importante señalar que con base en la psicología del testimonio, la versión que proporciona la menor evaluada sobre los hechos que se investigan, presentan los criterios de credibilidad y validez como son, consistencia,

detalles específicos de la ofensa, estructura lógica, descripción de sucesos internos, al decir “yo me sentía muy mal, muy triste, cuando mi maestra iba a buscarme después de la ceremonia, decía ¡no, no, por favor, no quiero ir, me va a volver a hacer eso, no me gusta, me lastima, me duele!” (*sic*).

El comportamiento de los profesores AR-1, AR-2 y AR-3, consistente en separar del centro escolar a los menores ofendidos, para trasladarlos supuestamente a la casa de la profesora AR-1, donde abusaron sexualmente de ellos, les sacaron fotografías y los grabaron, en compañía de otras personas, resulta aberrante, carente de toda ética personal y profesional, constituye conductas que repelen a la conciencia social y son gravemente sancionadas por el orden jurídico, incluso penalmente, ya que como servidores públicos en el Jardín de Niños, estaban obligados no sólo a respetarlos, sino a brindarles la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física y psicológica sobre la base del respeto a su dignidad, de conformidad con lo ordenado por los artículos 4o., párrafo séptimo, de la Constitución General de la República; 42 de la Ley General de Educación; 3.1 y 3.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990, y 3 y 4 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Asimismo, en el presente caso se desprende que los profesores señalados, valiéndose de su función pública y aprovechando su condición de adultos, sacaron del centro escolar a los menores agraviados y los llevaron a un lugar donde tenían el control de ellos, donde los amenazaron con causarles graves daños si informaban de lo que les hacían y realizaron en ellos conductas lascivas en compañía de un extraño de apellido Martínez; los desnudaron, les sacaron fotogra-



fías y grabaron las escenas. El comportamiento descrito sin duda debe ser calificado como de extrema gravedad por el daño que causa no sólo a las víctimas sino a la sociedad en su conjunto, además de que dichas conductas corresponden a los tipos penales de abuso sexual, violación y pornografía infantil (previstos y sancionados en los artículos 261; 265, en relación con el 266-bis, fracciones I, III y IV; 201-bis; 201-bis-1, y 201-bis-2 del Código Penal Federal), por lo que las mismas deben ser investigadas por el órgano de procuración de justicia competente.

**B.** Para este Organismo Nacional resulta grave la omisión de las autoridades escolares que tuvieron conocimiento de los hechos, como lo fueron la ex Directora y Directora del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, y la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, quienes minimizaron el problema, ya que no realizaron gestión alguna para atender y resolver de manera oportuna y urgente el caso, aunado a que no brindaron el apoyo y auxilio a los menores ni orientaron debidamente a los padres de familia, pues lejos de ello les ocultaron lo ocurrido.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública tuvo conocimiento de los acontecimientos en enero de 2002, como se desprende del contenido del oficio 2125, que le fue dirigido por el licenciado Mario Monroy Vega, representante social de la Federación, encargado de la integración de la averiguación previa 52/DDF/02, y sólo se han concretado a esperar los resultados de la investigación ministerial.

Cabe resaltar que los servidores públicos mencionados en los párrafos que anteceden se abstuvieron de informar inmediatamente de los hechos a la Contraloría Interna de la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de Educación Pública, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 47, fracciones I y XX, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en el momento de ocurrir los hechos, e incluso las servidoras públicas primeramente mencionadas ocultaron lo ocurrido a los padres de los menores agraviados “J, N y P”, ya que de la información proporcionada por esa Secretaría de Estado y de las constancias de la averiguación previa respectiva, no existe evidencia de que hayan realizado gestión alguna en forma inmediata para enterar a las autoridades ministeriales competentes, acorde con lo dispuesto por el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Otro aspecto que es importante destacar es la omisión en que incurrió la ex Directora del plantel educativo, de acuerdo con el dicho de los quejosos, ya que no obstante que ella sorprendió a los profesores AR-1, AR-2 y AR-3 desnudos con los niños en el salón de cantos y juegos, no efectuó acción alguna para impedir la realización de esas conductas para sancionarlas, sino que, por el contrario, negó los hechos.

Por otra parte, la actual Directora conoció de los hechos desde el 14 de diciembre de 2001, cuando los señores “X” acudieron con ella para exponerle lo expresado por la menor; sin embargo, ésta, en su calidad de servidora pública responsable de la custodia no sólo de los menores agraviados, sino de toda la población escolar de ese centro, sólo se concretó a comunicar lo ocurrido a la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar, mediante el oficio 15/2001, del 17 de diciembre de 2001. Por su parte, la Coordinadora Sectorial, hasta el 8 de abril de 2002 (casi cuatro meses después de que tuvo conocimiento), decidió, como medida preventiva, retirar de sus funciones frente a grupo a la ex Directora

del Jardín de Niños y al profesor AR-2, adscribiéndolos temporalmente a la Coordinación de Educación Preescolar Número 2 y, hasta el 16 de julio del año en curso, a través del oficio 29517/02, hizo del conocimiento del Contralor Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de Educación Pública la queja formulada por los señores “X”, es decir, siete meses después de haber tenido conocimiento de los hechos.

En este orden de ideas, la actual Directora del plantel educativo no atendió la obligación propia de su cargo de brindar protección y seguridad a la comunidad escolar para evitar todo tipo de abuso físico, según lo previenen los artículos 1.3.3 y 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual establece que todas las instituciones públicas, encargadas del cuidado y protección de los niños deben contar con personal competente para ello. Por otra parte, teniendo conocimiento de que había otros menores agraviados, no informó de los hechos a sus padres; asimismo, obstaculizó el trabajo de investigación a cargo de la psicóloga Brenda Mendoza González, como esta última lo afirmó en el informe de actividades que rindió a la antropóloga Adriana Corona Vargas, Coordinadora del Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual “Estoy Contigo”, el 1 de marzo de 2002.

La ex Directora y la Directora del Jardín de Niños “Arq. Ramiro González del Sordo”, y la Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal realizaron conductas de naturaleza administrativa que deben ser investigadas y resueltas conforme a Derecho por la Contraloría Interna de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de Educación Pública, con fundamento en los artículos 108; 109, fracciones II y III, y 113, de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 26, párrafos primero y segundo, fracciones III.I y IV, inciso a), 1, del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigentes al momento de ocurrir los hechos.

De acuerdo con lo anterior, las mencionadas servidoras públicas probablemente incurrieron en las conductas previstas en los tipos penales contenidos en los artículos 214, fracción V, y 400, fracción III, del Código Penal Federal, ya que, por razones de su cargo, tenían la obligación de custodiar, vigilar, proteger y brindar seguridad a los menores agraviados, a quienes se les ocasionó un grave daño en su persona, por lo que corresponderá a la Representación Social de la Federación investigar y determinar si la conducta de las servidoras públicas se adecua a algún tipo penal para que se apliquen las sanciones correspondientes, en virtud de que legalmente corresponde a ese órgano investigador determinar sobre la procedencia o no del ejercicio de la acción penal, tal como lo disponen los artículos 21, y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 2o. del Código Federal de Procedimientos Penales.

Preocupa a este Organismo Nacional la actuación de las autoridades de esa Secretaría con motivo de las agresiones sexuales a menores estudiantes de escuelas pertenecientes a la SEP, ya que se cuenta con diversos antecedentes de esa problemática, que en su momento han motivado la emisión de varias Recomendaciones, lo que hace presumir que en esa dependencia a su cargo no se han tomado las medidas para evitar que ese tipo de conductas se presenten; por el contrario, en los casos anteriores que se han aten-

dido, se presenta la constante de que las autoridades de esa Secretaría no actúan con la diligencia debida para atender el problema; incluso, restan importancia a la gravedad de esas conductas y se limitan, en la mayoría de los casos, a cambiar de adscripción a los responsables.

Por ello, se sugiere que esa Secretaría de Estado a su cargo emita de manera urgente las directrices necesarias para que los servidores públicos de esa dependencia, en casos de cualquier tipo de abuso de menores, asuman sus responsabilidades de información y colaboración inmediata para prevenirlos, atenderlos y, en su caso, denunciarlos ante las autoridades ministeriales competentes y a la Contraloría Interna, sin perjuicio de que de manera pronta y expedita informen a sus superiores jerárquicos a fin de imponerlos de los hechos.

Por otro lado, como es de su conocimiento, en septiembre de 1999 la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal creó en la dependencia a su cargo el Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil, con un grupo interdisciplinario de especialistas en las áreas de psicología y pedagogía, denominado “Estoy Contigo”, cuyo objetivo es proporcionar atención, ayuda, apoyo, orientación y prevención a la comunidad educativa afectada por el maltrato y/o abuso sexual.

Cabe destacar que, en el presente caso, el personal de la coordinación del programa colaboró oportunamente con este Organismo Nacional y proporcionó de manera eficiente la información solicitada que tuvo a su alcance respecto de la atención del presente asunto. Sin embargo, se observa que con relación al programa no existe normativa que regule su actividad, por lo tanto, en esa dependencia a su cargo se deben llevar a cabo las acciones tendentes a reglamentar y, en

su caso, efectuar las propuestas respectivas para su debido funcionamiento, ello de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 y 12, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o., fracción I, y 42 de la Ley General de Educación; 10, fracciones I, III y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y 3.2 y 3.4 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a usted, señor Secretario de Educación Pública, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Sé de vista al Órgano de Control Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de Educación Pública, con objeto de que se inicie y determine conforme a Derecho un procedimiento administrativo en contra de la ex Directora, Directora y Coordinadora Sectorial de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, por las conductas precisadas en el capítulo de observaciones del presente documento.

SEGUNDA. Instruya a quien corresponda para que aporten a la Contraloría Interna de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en esa Secretaría de Estado, los elementos de prueba suficientes que le permitan investigar y determinar las irregularidades administrativas en que incurrieron los servidores públicos AR-1, AR-2 y AR-3.

TERCERA. Gire sus instrucciones a quien corresponda para que de forma inmediata se haga

del conocimiento de los padres de los otros niños afectados el resultado de la investigación realizada por la psicóloga Brenda Mendoza González, y se les otorgue el auxilio psicológico necesario tanto a los menores afectados como a sus padres.

CUARTA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se aporten los elementos necesarios a la Representación Social de la Federación para que a la brevedad posible se resuelva conforme a Derecho la indagatoria 52/DDF/2002.

QUINTA. Emita las directrices necesarias para que los servidores públicos de esa dependencia, en casos de cualquier tipo de abuso de menores, asuman sus responsabilidades de información y colaboración inmediata para prevenirlos, atenderlos y, en su caso, denunciarlos ante las autoridades ministeriales competentes y a la Contraloría Interna, sin perjuicio de que de manera pronta y expedita informen a sus superiores jerárquicos a fin de imponerlos de los hechos.

SEXTA. Se efectúen las acciones tendentes a la reglamentación del Programa de Prevención y Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil, vinculado con el grupo “Estoy Contigo”, o bien, se realicen las propuestas jurídico-administrativas respectivas para su debido funcionamiento.

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 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 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 40/2002

---

*Síntesis: El 18 de diciembre de 2001 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió el recurso de impugnación presentado por los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, en contra de la no aceptación de la Recomendación que el 1 de agosto de 2001 dirigió la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos al licenciado José Luis Salgado Urióstegui, titular de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, a fin de que ordenara el inicio del procedimiento administrativo en contra de los elementos de la Policía Ministerial de Morelos, Zona Oriente, y del doctor Aguileo Santos Galicia López, adscrito a la Coordinación de Servicios Periciales de la Zona Oriente de la Subprocuraduría General de Justicia de ese estado, aplicándoles la sanción correspondiente; asimismo, que instruyera al agente del Ministerio Público para que iniciara la averiguación penal por los delitos que resultaran en contra de los servidores públicos implicados.*

*El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el número de expediente 2001/318-3-I, y, una vez analizadas las evidencias que lo integran, se consideró que la Recomendación formulada por la Comisión estatal a la referida Procuraduría fue apegada a Derecho, toda vez que de las constancias que integran el sumario se comprobó que los servidores públicos de la Policía Ministerial adscritos a la Subprocuraduría General de Justicia de Morelos, Zona Oriente, que detuvieron a los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, el 29 de mayo de 2001, ejercieron violencia física en contra de éstos, lo cual se acredita con la fe de las lesiones hecha por el agente del Ministerio Público del Fuero Común de la ciudad de Cuautla, cuando los agraviados fueron puestos a disposición de éste; con la del titular de la Segunda Visitaduría Regional Oriente de la Comisión estatal y la del Secretario de Acuerdos del Juzgado Primero Penal de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial en el Estado de Morelos, así como con el certificado expedido por el médico adscrito al Departamento de Servicio Médico del centro en donde se le recluyó, de donde se desprende que dichos servidores públicos, con su actuar, violaron en perjuicio de los hoy recurrentes su derecho a recibir un trato digno y a que se respete su integridad física, que prevén los artículos 19, último párrafo, y 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En tal virtud, el 23 de octubre de 2002 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 40/2002, dirigida al Gobernador constitucional del estado de Morelos, para que se sirva ordenar al Procurador General de Justicia del estado que acepte la Recomendación del 1 de agosto de 2001, emitida por la citada Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos y, consecuentemente, se cumpla en sus términos.*

México, D. F., 23 de octubre de 2002

**Derivada del recurso de impugnación  
donde fueron recurrentes los señores  
Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo**

Lic. Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez,  
Gobernador constitucional del estado  
de Morelos

Distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 158, fracción III, y 167, de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2001/318-3-I, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

**A.** El 18 de diciembre de 2001 esta Comisión Nacional recibió un oficio sin número, del 5 del mismo mes y año, suscrito por el licenciado Manuel Hernández Franco, Segundo Visitador Regional Oriente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, por medio del cual remitió el recurso de impugnación interpuesto en esa misma fecha por los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, en contra de la no aceptación de la Recomendación que ese Organismo estatal emitió en el expediente de queja 120/2001-V.R.O.

**B.** Los recurrentes expresaron que el 29 de mayo de 2001, aproximadamente a las 22:30 horas, fueron detenidos por elementos de la Policía Ministerial del Estado de Morelos, quienes los golpearon para que se declararan culpables de la comisión de diversos delitos de robo a comercios en la ciudad de Cuautla, Morelos. Agregaron que fueron detenidos sin orden de aprehensión dictada por autoridad competente, y que para lograr su detención allanaron el domicilio de Raúl Ríos Cedillo, ubicado en la calle Manuel Negrete s/n, colonia Casasano, en la referida localidad, de lo cual se percataron varios vecinos y familiares.

Con motivo de lo anterior, en la misma fecha, la señora Graciela Robles Martínez presentó una queja en favor de los agraviados ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos. En consecuencia, el 1 de junio de 2001, el licenciado Manuel Hernández Franco, titular de la Segunda Visitaduría Regional Oriente, se presentó en el “área de defensores de la Cárcel Distrital” de Cuautla, Morelos, donde se entrevistó con los internos Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, quienes ratificaron la queja presentada a nombre de ellos por la señora Graciela Robles Martínez; asimismo, el visitador dio fe de las lesiones que ambos quejosos presentaban, precisando que Raúl Ríos Cedillo mostraba un derrame de color rojizo en el ojo izquierdo y Daniel Estrada Robles una mancha de color violáceo ligera en la región orbital izquierda.

**C.** En razón de los hechos señalados, la Comisión estatal inició el expediente 120/2001-V.R.O., en contra de elementos de la Policía Ministerial adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, con residencia en la ciudad de Cuautla, por ejercer “violencia física” en perjuicio de los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, y una vez realizadas las in-

investigaciones correspondientes, la Comisión estatal dirigió al licenciado José Luis Urióstegui Salgado, Procurador General de Justicia en esa entidad federativa, la Recomendación de fecha 1 de agosto de 2001, la cual señala en lo que interesa:

SEGUNDO. Es fundada la queja formulada por *Graciela Robles Martínez*, a favor de *Daniel Estrada Robles* y *Raúl Ríos Cedillo*, por las violencias físicas reclamadas a los elementos de la Policía Ministerial del Estado Zona Oriente y por haber consignado situaciones falsas, al doctor *Aguileo Santos Galicia López*, adscrito a la Coordinación de Servicios Periciales de la Subprocuraduría General de Justicia del estado, Zona Oriente.

TERCERO. Se recomienda al licenciado *José Luis Urióstegui Salgado*, Procurador General de Justicia del estado, proceda en los términos señalados en la parte final del último apartado de esta resolución.

El apartado recomendaba, en su parte final:

[...] al Procurador General de Justicia del estado, ordene el inicio de procedimiento administrativo en contra de los elementos de la Policía Ministerial del estado, Zona Oriente, y del doctor *Aguileo Santos Galicia López*, adscrito a la Coordinación de Servicios Periciales de la Zona Oriente de la Subprocuraduría General de Justicia del estado, Zona Oriente, aplicándoles la sanción correspondiente. Igualmente se recomienda al mencionado Procurador, instruya al agente del Ministerio Público para que inicie averiguación penal por los delitos que resulten, en contra de los elementos policiacos implicados, y de encontrarse reunidos y satisfechos los requisitos exigidos en los artículos 16 y 21 de nues-

tra Carta Magna, ejercite acción penal en su contra, por los delitos que queden acreditados.

D. El 24 de septiembre de 2001, el Procurador, mediante el oficio DH/939/01, hizo del conocimiento del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos su determinación de no aceptar la Recomendación de fecha 1 de agosto de 2002, argumentando que si bien es cierto que el visitador del Organismo tiene fe pública, también lo es que el Ministerio Público goza de tal facultad, y que del certificado médico practicado a los agraviados se desprende que no presentaron huellas de lesiones recientes, aunado a que éstos no ofrecieron las pruebas correspondientes, y tienen “expedito su derecho si así lo prefieren para hacerlo valer en la vía y forma correspondiente”.

El 18 de diciembre de 2001 esta Comisión Nacional recibió el acta de fecha 5 del mes y año citados, a través de la cual los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo fueron notificados de la no aceptación de la Recomendación mencionada, por parte del titular de la Procuraduría General de Justicia de ese estado, por lo cual, en ese mismo acto, se inconformaron, expresando como agravio dicho rechazo.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

A. El acta del 5 de diciembre de 2001, a través de la cual los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo interpusieron un recurso de impugnación por la no aceptación de la Recomendación emitida dentro del expediente de queja 120/2001-V.R.O., por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, dirigida al Procurador General de Justicia de esa entidad.

**B.** Un oficio sin número, de fecha 5 de diciembre de 2001, suscrito por el Segundo Visitador Regional Oriente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, mediante el que se remitió a esta Comisión Nacional una copia certificada del expediente de queja 120/2001-V.R.O., de cuyo contenido destacan las siguientes constancias:

**1.** La fe de estado psicofísico, realizada por el licenciado David Marroquín Ojeda, agente del Ministerio Público del Fuero Común en la ciudad de Cuautla, Morelos, el 29 de mayo de 2001, dentro de la averiguación previa CT/ME/024/01-05, en la que asentó que ambos agraviados presentaban lesiones al momento de tenerlos a la vista.

**2.** Los certificados de estado psicofísico, del 30 de mayo de 2001, a nombre de los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, suscritos por el doctor Aguileo Santos Galicia López, adscrito a la Coordinación de Servicios Periciales de la Subprocuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, Zona Oriente, en los que señaló, en sus conclusiones, que no presentaban huellas de lesiones recientes visibles en la superficie corporal.

**3.** El escrito de queja del 31 de mayo de 2001, suscrito por la señora Graciela Robles Martínez, en favor de los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, a través del cual hizo del conocimiento de la Comisión estatal el abuso de autoridad del que habían sido objeto éstos, al momento de ser detenidos por elementos de la Policía Ministerial del Estado de Morelos.

**4.** Los exámenes médicos de ingreso, practicados el 31 de mayo de 2001 por el doctor Perfecto Flores Zúñiga, adscrito al Departamento de Servicio Médico del Centro de Readaptación

Social de Cuautla, Morelos, a los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, en los que se estableció que ambos presentaban lesiones.

**5.** El acta circunstanciada del 1 de junio de 2001, en la cual consta que los agraviados ratificaron la queja promovida en su nombre, y en la que el titular de la Segunda Visitaduría Regional Oriente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos dio fe de las lesiones que presentaban.

**6.** La Recomendación de fecha 1 de agosto de 2001.

**7.** El oficio DH/939/01, del 24 de septiembre de 2001, mediante el cual el licenciado José Luis Urióstegui Salgado, Procurador General de Justicia del estado de Morelos, hizo del conocimiento del titular de la Comisión estatal la no aceptación de la Recomendación que se le formuló.

**C.** El oficio número 2405, del 12 de junio de 2002, por el que la Comisión estatal remitió una copia certificada de las causas penales 114/2001-1 y 52/2001-1, radicadas ante el Juzgado Menor Penal y Juzgado Primero Penal de Primera Instancia, ambos del Sexto Distrito Judicial del Estado de Morelos, de los cuales destacan los siguientes documentos:

**1.** El parte informativo del 29 de mayo de 2001, rendido por los comandantes de la Policía Judicial del Estado de Morelos, Carlos Campos Hernández y Martín Yáñez González, al agente del Ministerio Público del Fuero Común en turno en Cuautla, Morelos, mediante el cual pusieron a su disposición a los señores Raúl Ríos Cedillo y Daniel Estrada Robles, por haberlos encontrado en flagrante delito de portación de arma.



2. La declaración preparatoria rendida por el agraviado Raúl Ríos Cedillo, el 7 de junio de 2001, dentro de la causa penal 52/2001-1, radicada ante el Juzgado Primero Penal de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial en el Estado de Morelos, en la cual consta que el Secretario de Acuerdos del órgano jurisdiccional dio fe de las lesiones que presentaba el señor Raúl Ríos Cedillo al momento de desahogarse esa diligencia.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 29 de mayo de 2001 los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo fueron golpeados al ser detenidos por elementos de la Policía Ministerial del Estado de Morelos, al haberlos encontrado en flagrante delito de portación de arma, así como por estar relacionados con la comisión de diversos robos a comercios establecidos de la ciudad de Cuautla, en esa entidad federativa, siendo puestos a disposición del agente del Ministerio Público del Fuero Común del lugar, quien inició las averiguaciones previas CT/4a./1744/01-05 por el primero de los ilícitos mencionados, y la CT/ME/024/01-05 por el robo al comercio denominado Agrícola La Trinidad de Cuautla; dichas indagatorias fueron consignadas el 31 de mayo y 2 de junio del año citado, ante el Juez Menor Penal y el Juez Primero Penal de Primera Instancia, ambos del Sexto Distrito Judicial, radicándose las causas 114/2001-1 y 52/2001-1, respectivamente. Por la “violencia física” ejercida en su agravio, la señora Graciela Robles Martínez denunció ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos que los inculpados fueron golpeados por los agentes aprehensores para que se declararan culpables de los actos que se les imputaron.

En tal virtud, la Comisión estatal integró el expediente 120/2001-V.R.O., dentro del cual

determinó, el 1 de agosto de 2001, dirigir una Recomendación al titular de la Procuraduría General de Justicia del estado, por haberse acreditado que los elementos de la Policía Ministerial realizaron “violencia física” en perjuicio de los agraviados, y porque el perito adscrito a la Coordinación de Servicios Periciales de la Subprocuraduría General de Justicia del estado, Zona Oriente, que los valoró al encontrarse a disposición del representante social, consignó situaciones falsas en los certificados médicos correspondientes.

La Recomendación no fue aceptada por la autoridad, aduciendo que no existían pruebas que demostraran el maltrato físico del que fueron objeto los agraviados a manos de los agentes aprehensores y que, en todo caso, éstos podían ejercitar la acción que consideraran necesaria para denunciar un probable abuso de autoridad, razón por la que se interpuso el recurso de impugnación que ahora se resuelve.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis de los hechos y de las evidencias que integran el expediente de impugnación que nos ocupa, esta Comisión Nacional considera que la Recomendación que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos dirigió al titular de la Procuraduría General de Justicia en esa entidad federativa, fue apegada a derecho, debido a que se comprobó que los servidores públicos de la Policía Ministerial que detuvieron a los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo, violaron, en agravio de éstos, el derecho a recibir un trato digno y a que se respete su integridad física, por las siguientes razones:

El 29 de mayo de 2001 los recurrentes fueron detenidos por los comandantes de la Policía Mi-

nisterial del estado, Carlos Campos Hernández y Martín Yáñez González, quienes los pusieron a disposición del agente del Ministerio Público del Fuero Común en turno, en Cuautla, Morelos, quien dio fe de que Raúl Ríos Cedillo presentaba una “mancha hemática en zona esclerótica de ojo izquierdo” y Daniel Estrada Robles “contusión con proceso inflamatorio en párpado izquierdo, y ligera escoriación en parte media del pecho”.

Posteriormente, el 31 del mes y año señalados, los recurrentes fueron consignados ante el Juez Menor Penal del Sexto Distrito Judicial en el Estado de Morelos, como probables responsables del delito de portación de arma, e internados en el Centro de Readaptación Social de Cuautla, Morelos; en esa misma fecha, el doctor Perfecto Flores Zúñiga, adscrito al Departamento de Servicio Médico del establecimiento, practicó a los internos exámenes médicos de ingreso, en los que hizo constar que el señor Daniel Estrada Robles “en zona perí (*sic*) orbicular izq., presenta (*sic*) equimosis de 4 días de evolución...” y en el señor Raúl Ríos Cedillo “se aprecia derrame hemático (*sic*) en esclerótica (*sic*), y equimosis en área periorbicular izq., de 3 días de evol.”.

Asimismo, el 1 de junio de 2001, el licenciado Manuel Hernández Franco, titular de la Segunda Visitaduría Regional Oriente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, se presentó en las instalaciones del centro de reclusión y dio fe de que el señor Raúl Ríos Cedillo presentaba un derrame de color rojizo en el ojo izquierdo y el señor Daniel Estrada Robles una mancha de color violáceo en la región orbital izquierda.

Aunado a lo anterior, el 7 de junio de 2001, el señor Raúl Ríos Cedillo, al rendir su declaración preparatoria ante el Juzgado Primero Penal de

Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial en el Estado de Morelos, dentro de la causa penal 52/2001, se negó a ratificar su deposición ministerial, argumentando que su contenido había sido asentado por el Ministerio Público y su defensor de oficio, y que fue obligado a firmarla mediante golpes. En dicha diligencia el Secretario de Acuerdos también dio fe de las lesiones que presentaba el compareciente, consistentes en “hematoma en el ojo izquierdo, por lo cual lo tenía totalmente rojo, al parecer derrame de vaso sanguíneo; una equimosis de color violasea (*sic*) en el lado inferior del ojo, región orbital izquierda, al parecer reciente”.

De todo lo narrado, se advierte que los elementos de la Policía Ministerial que realizaron la detención maltrataron a los recurrentes, lo cual se acredita con la fe de las lesiones que éstos presentaron al momento de ser puestos a disposición del agente del Ministerio Público del Fuero Común de la ciudad de Cuautla, con la del titular de la Segunda Visitaduría Regional Oriente de la Comisión estatal, y la del Secretario de Acuerdos del Juzgado Primero Penal de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial en el Estado de Morelos, así como con el certificado suscrito por el médico adscrito al Departamento de Servicio Médico del centro de reclusión, de las que se deduce que dichos servidores públicos violaron su actuar, en perjuicio de los agraviados, el derecho humano a recibir un trato digno y a que se respete su integridad física, previstos en los artículos 19, último párrafo, y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señalan, respectivamente, que todo maltrato en la aprehensión es un abuso que será corregido por las leyes y reprimido por las autoridades, y que además quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, etcétera.

Esta Comisión Nacional considera que los elementos de la Policía Ministerial que detuvieron a los señores Daniel Estrada Robles y Raúl Ríos Cedillo realizaron acciones que dieron como resultado una alteración en su salud, toda vez que las lesiones que estos presentaron, y que fueron certificadas por las autoridades mencionadas en párrafos anteriores, corresponden en tiempo y lugar al momento de su detención, por lo cual el comportamiento de aquellos correspondería a la hipótesis del artículo 272, fracción II, del Código Penal para el Estado de Morelos, relativo al abuso de autoridad, al haber ejercido violencia contra los agraviados.

Es importante señalar que los argumentos expresados por el Procurador General de Justicia del estado de Morelos, al informar a la Comisión estatal sobre su determinación de no aceptar la Recomendación que le fue dirigida, son incongruentes, pues reconoce que tanto el visitador del Organismo de referencia como el agente del Ministerio Público tienen fe pública, apreciación con la que estamos de acuerdo y que fortalece los argumentos de la Recomendación, toda vez que, como se advierte en el cuerpo del presente documento, el representante social que conoció de los hechos fue quien por primera vez, al tener a la vista a los agraviados, dio fe de que ambos presentaban lesiones, acreditándose así que tales alteraciones en su salud existían al momento de ser presentados por los agentes aprehensores.

Asimismo, el Procurador refirió que del examen médico practicado a los agraviados por el médico Aguileo Santos Galicia López, adscrito a la Coordinación de Servicios Periciales de la Subprocuraduría General de Justicia del estado, Zona Oriente, se desprende que no presentaban huellas de lesiones recientes visibles, conclusión que carece de credibilidad, pues no sólo contra-

dice al propio agente del Ministerio Público del Fuero Común de la ciudad de Cuautla, que solicitó la práctica de los exámenes, sino también a lo observado tanto por el titular de la Segunda Visitaduría Regional Oriente de la Comisión estatal como por el Secretario de Acuerdos del Juzgado Primero Penal de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial en el Estado de Morelos y el médico adscrito al Departamento de Servicio Médico del Centro de Readaptación Social de Cuautla, Morelos.

Resulta por demás extraño para esta Comisión Nacional que en el rubro de observaciones del certificado médico expedido por el doctor Galicia López, relacionado con el señor Raúl Ríos Cedillo, se indique que a la inspección y exploración física presentaba en el ojo izquierdo un derrame conjuntival del 80%, e indica que éste se lo había ocasionado al golpearse con un objeto extraño, estableciendo por esta simple razón que no presentaba huellas recientes visibles de lesiones, y omitiendo como perito en la materia, dada la magnitud de la lesión, profundizar e indagar en la mecánica de producción y temporalidad de la misma.

Por lo tanto, como ya se destacó, no es posible que en el caso del señor Daniel Estrada Robles el agente del Ministerio Público del conocimiento, el médico adscrito al Departamento de Servicio Médico del Centro de Readaptación Social de Cuautla y el titular de la Segunda Visitaduría Regional Oriente de la Comisión estatal sí hayan observado que presentaba una contusión en el párpado izquierdo, y que tal perito médico soslayara ese aspecto.

También resulta contradictorio con lo anterior que en el parte informativo rendido por los aludidos elementos policiacos no se señalara que a los indiciados se les observaban lesiones al mo-

mento de su aseguramiento, lo cual contribuye a desvirtuar la versión asentada por el perito, en el sentido de que el señor Ríos Cedillo, el 27 de mayo de 2001, se había ocasionado la lesión que presentaba con un objeto romo.

Conviene enfatizar que el derecho humano a recibir un trato digno y a que se respete su integridad física, psíquica y moral, son derechos reconocidos por instrumentos internacionales suscritos por el gobierno mexicano, los cuales son considerados norma vigente en nuestro país, por lo tanto se considera que los agentes de la Policía Ministerial Zona Oriente violaron, en agravio de los recurrentes, los artículos 5, numerales 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de enero de 1981; 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación en la misma fecha, y 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 1986.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se confirma la Recomendación de fecha 1 de agosto de 2001, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, por estar dictada conforme a Derecho.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional se permite formular a usted, señor Gobernador constitucional del estado de Morelos, la siguiente:

## V. RECOMENDACIÓN

UNICA. Se sirva ordenar al Procurador General de Justicia del estado que acepte la Recomendación de fecha 1 de agosto de 2001, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, y, consecuentemente, se cumpla en sus términos, de conformidad con las consideracio-

nes vertidas en el apartado de observaciones del presente documento.

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

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

La falta de 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 41/2002

---

*Síntesis: El 18 de julio de 2002 en esta Comisión Nacional se recibió el recurso de impugnación presentado por los señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Corneo Peralta, a nombre propio y en representación de 1,213 habitantes del municipio de Caborca, Sonora, por la no aceptación, por parte del Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador Municipal del Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del H. Ayuntamiento de ese lugar, de la Recomendación 06/2002, emitida por la Comisión estatal de Derechos Humanos en esa entidad federativa, en la que se pidió que el servicio de agua potable a los usuarios del municipio de Caborca, Sonora, se cobrará de acuerdo con las tarifas vigentes en el año 2001, ya que el incremento que se hizo a las mismas era ilegal, además de que a toda persona que lo solicitara se le reintegrara la suma que hubiere pagado por virtud de tal incremento, salvo convenio que en otro sentido se celebrara con el solicitante.*

*El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el número de expediente 2002/215-3-I, y del cúmulo de evidencias que integran el mismo se consideró que la Recomendación formulada por la Comisión estatal al referido órgano municipal fue apegada a Derecho, debido a que se comprobó que el incremento del 35% en el servicio público de agua potable ha dado como consecuencia cobros indebidos en perjuicio de los habitantes del municipio de Caborca, Sonora, pues al no contar con la aprobación del Congreso del estado, dicho organismo debió considerar lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley de Hacienda Municipal, y aplicar en el año 2002 las tarifas señaladas para el ejercicio fiscal del año inmediato anterior.*

*En esa tesitura, se advirtió que los servidores públicos del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Caborca, Sonora, que aplicaron el incremento a la tarifa referida, ejercieron indebidamente el cargo que tienen conferido y, por lo tanto, violaron en agravio de los recurrentes y de los habitantes de ese municipio sus Derechos Humanos respecto a la legalidad y a la seguridad jurídica, consagrados en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Con base en lo anterior, el 25 de octubre de 2002 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 41/2002, dirigida al Presidente municipal de Caborca, Sonora, para que se sirva aceptar la Recomendación 06/2002 que emitió la Comisión estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa, y, consecuentemente, se cumpla en sus términos.*

México, D. F., 25 de octubre de 2002

**Derivada del recurso de impugnación donde fueron recurrentes los señores Marco Antonio Valles Grosso, Rogelio Cornejo Peralta y otros**

Lic. Jorge Trevor Pino,  
Presidente municipal de Caborca, Sonora

Distinguido señor Presidente municipal:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 158, fracción III, y 167, de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/215-3-I, relacionado con el recurso de impugnación interpuesto por los señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Cornejo Peralta, y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

**A.** El 20 de febrero de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora recibió dos escritos de queja signados por los señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Cornejo Peralta, respectivamente, a nombre propio y en representación, ambos, de 1,213 habitantes del municipio de Caborca, Sonora, cuyas firmas de adhesión se adjuntaron a los mismos, en contra del H. Ayuntamiento; del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, y su Junta de Gobierno, todos del mencionado lugar. En dichos escritos, los ahora

recurrentes manifestaron su desacuerdo con el incremento del 35% a las tarifas del servicio público de agua potable y drenaje, por no estar sustentado legalmente, además de ser desproporcionado, pues existe una falta de equilibrio entre ese aumento y los registrados por el salario mínimo y la inflación nacional, motivo por el cual lo consideraron violatorio de sus Derechos Humanos.

Asimismo, se quejaron del incremento de 8% en el impuesto predial, efectuado por el H. Ayuntamiento de Caborca, sin la debida autorización del Congreso del Estado de Sonora, así como del alza desproporcionada en los valores catastrales de los inmuebles del municipio. Las quejas dieron origen a los expedientes CEDH/II/33/2/089/2002 y CEDH/II/33/2/090/2002, y toda vez que se trata de los mismos hechos, la Comisión estatal acordó la acumulación al primero de ellos del asunto enunciado en segundo término.

**B.** Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 28 de mayo de 2002 la citada Comisión estatal dirigió a usted, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Caborca, Sonora, la Recomendación 06/2002, cuyas recomendaciones específicas son las siguientes:

**PRIMERA.** Que el servicio de agua potable a los usuarios del municipio de Caborca, Sonora, se cobre de acuerdo a las tarifas vigentes en el año 2001, ya que el incremento del 35% a las mismas es ilegal por los motivos expresados en el capítulo IV de esta resolución.

**SEGUNDA.** Que a toda persona que lo solicite le sea reintegrada la suma que hubiere

pagado por virtud del incremento de referencia, salvo convenio que en otro sentido se celebre con el solicitante.

**C.** El 5 de julio de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora recibió un escrito signado por usted, mediante el cual informó su determinación de no aceptar la Recomendación 06/2002, argumentando, en resumen, que si bien es cierto que la Ley de Gobierno y Administración Municipal entró en vigor el día 15 de octubre de 2001, también lo es que el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Caborca se rige por la Ley 104 de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora, la cual establece que los órganos competentes para conocer y dictaminar sobre su estructura y operación son el Consejo Consultivo y la Junta de Gobierno; asimismo, el artículo 20, fracción IV, de ese cuerpo normativo dispone que el Organismo Operador Municipal tendrá a su cargo aprobar las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento, saneamiento y manejo de lodos, así como requerir, cobrar o gestionar su cobro en los términos de ley.

También señaló que con el fin de ajustar sus actuaciones al “marco legal actual”, presentaron ante el Consejo Consultivo una propuesta para autorizar el incremento de las tarifas de agua potable, la cual fue discutida en las sesiones de fechas 12 de junio y 16 de julio de 2001, y posteriormente, el 21 de octubre del mismo año, se aprobó por consenso un incremento del 35%, el cual se presentó para su aprobación definitiva a la Junta de Gobierno en la sesión del 21 de noviembre de 2001, y para que ese incremento tuviera validez, se determinó que se integrara al proyecto de presupuesto de ingresos del ejercicio 2002, por lo que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2002.

Además, refirió que la nueva Ley de Gobierno y Administración Municipal contempla, en el artículo 111, que cuando el organismo público descentralizado tenga por objeto la prestación de un servicio público, el Ayuntamiento, a propuesta del propio organismo y del estudio técnico que presente, propondrá las tarifas que en su caso correspondan y, una vez que éstas sean autorizadas por el Congreso del estado, se publicarán en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Por lo anterior, previa autorización del Cabildo que integra el Ayuntamiento de Caborca, el 6 de junio del año en curso se presentó la correspondiente solicitud ante el Congreso del estado, cuya autorización, según su dicho, se encuentra en trámite.

**D.** El 18 de julio de 2002 esta Comisión Nacional recibió el escrito de los señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Cornejo Peralta, por medio del cual presentaron ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación 06/2002, al considerar que esta determinación viola sus Derechos Humanos.

Asimismo, los recurrentes impugnaron la Recomendación de mérito, al no incluirse pronunciamiento alguno respecto de los actos de autoridad considerados por ellos como violatorios de sus Derechos Humanos, relacionados con los cobros del impuesto predial y traslativo de dominio, con base en los altos valores catastrales acordados por el Congreso del Estado de Sonora, y ejecutados por la Administración Pública Municipal.

**E.** El recurso de referencia se sustanció en esta Comisión Nacional en el expediente 2002/215-3-I, al que se agregaron los informes y las constancias que obsequió la Comisión Estatal de

Derechos Humanos de Sonora y el Congreso de ese estado, mismos que se valorarán en el capítulo de observaciones del presente documento.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

**A.** Un escrito de fecha 15 de julio de 2002, suscrito por los señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Cornejo Peralta, mediante el cual interpusieron el recurso de impugnación ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

**B.** El oficio 581/2002, del 17 de julio de 2002, suscrito por el licenciado Gabriel García Correa, Segundo Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, mediante el cual remitió una copia certificada del expediente CEDH/II/33/02/089/2002, en donde destacan, por su importancia, las siguientes constancias:

**1.** Los escritos de queja, suscritos por los señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Cornejo Peralta, presentados el día 20 de febrero de 2002.

**2.** El oficio 17092/2002, del 13 de marzo de 2002, por medio del cual usted, en su carácter de Presidente municipal de Caborca, Sonora, informó a la Comisión estatal, entre otras cosas, que de acuerdo con el artículo 8o. de la Ley Número 116 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Caborca, Sonora, para el ejercicio fiscal del año 2002, en materia de derechos y tarifas por el servicio de agua potable y alcantarillado, el ordenamiento jurídico aplicable es la Ley de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Sonora, cuyo

artículo 20, fracción IV, señala que el Organismo Operador Municipal tendrá a su cargo aprobar, entre otras, las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable.

Anexos al mencionado escrito destacan los siguientes documentos:

**a)** El acta número 5, del 28 de noviembre de 2001, correspondiente a la sesión del Consejo Consultivo del Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Caborca, Sonora, mediante la cual se autorizó el incremento de 35% a las tarifas de agua, a partir de la facturación del mes de enero de 2002.

**b)** Un oficio del 20 de febrero de 2002, mediante el cual usted, así como los ingenieros Abel Romo Domínguez y Héctor Quiroz Oros, Presidente de la Junta de Gobierno; Presidente del Consejo Consultivo, y Director del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Caborca, Sonora, respectivamente, solicitaron al Congreso del Estado de Sonora la ratificación del incremento de 35% a las tarifas para consumo de agua potable en todos los rangos, doméstica, industrial y comercial, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2002.

**c)** El *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, número 15, del 21 de febrero de 2002, en el que aparece publicada el acta número 5, relacionada con la sesión del Consejo Consultivo del Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Caborca, Sonora, celebrada el 28 de noviembre de 2001.

**3.** El oficio AD 045/02, del 28 de mayo de 2002, mediante el cual el Organismo estatal notificó la Recomendación 06/2002 a los recurrentes.



4. La factura de Estafeta número 614-74463, del 28 de mayo de 2002, relacionada con la correspondencia remitida al domicilio de los recurrentes y al de la Presidencia Municipal de Caborca, Sonora, donde se notifica la Recomendación 06/2002 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

5. Un escrito sin número ni fecha, por medio del cual usted, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Caborca, Sonora, dio contestación a la Recomendación 06/2002, misma que fue recibida por la Comisión estatal el 5 de julio de 2002, destacándose, entre otras, la siguiente documental:

a) El acta número 50, del 27 de mayo de 2002, derivada de la Sesión Ordinaria del Cabildo del H. Ayuntamiento de Caborca, Sonora, por la que se aprueba el aumento de 35% a la tarifa del agua potable.

6. Un oficio sin número, de fecha 15 de octubre de 2002, suscrito por el diputado Raúl Acosta Tapia, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, mediante el cual informó a esta Comisión Nacional, entre otras cosas, que en virtud de la entrada en vigor del decreto 237, de 20 de diciembre de 2001, que reforma, deroga y adiciona la Ley de Hacienda Municipal, se otorgó al Congreso del estado la facultad para aprobar las cuotas y tarifas por la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en las leyes de ingresos de los ayuntamientos, según lo establece el artículo 107 de la citada ley, y que de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto mencionado hasta en tanto no sean aprobadas las cuotas y tarifas por los servicios públicos municipales que presten los organismos del sector paramunicipal y los concesionarios, se declaran vigentes para el ejercicio fiscal

de 2002 las cuotas, tasas y tarifas que se aplicaron en el ejercicio fiscal de 2001.

Asimismo, el escrito señala que para modificar las tarifas por el servicio público de agua potable y alcantarillado debe atenderse al procedimiento de reforma de la ley de ingresos del municipio que lo solicite, y que el único facultado para solicitar el aumento o disminución de dichas tarifas, es el ayuntamiento respectivo, en razón de que es quien goza del derecho constitucional de iniciativa para la creación, reforma, derogación o adición de una resolución del Congreso del estado con carácter de ley, como lo es la de ingresos y presupuesto de ingresos de los ayuntamientos.

Por último, en el documento se indica que al momento de su expedición el Congreso del estado no había aprobado modificación alguna a dicha Ley de Ingresos, ni recibido, de parte del ayuntamiento de Caborca, Sonora, la correspondiente iniciativa de ley de reforma.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

A partir del 1 de enero de 2002 el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en el Municipio de Caborca, Sonora, incrementó 35% la tarifa del agua potable, sin haber contado con la autorización del Congreso del estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

Lo anterior motivó que los hoy recurrentes interpusieran diversas quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, que dieron origen a los expedientes CEDH/II/33/02/089/2002 y CEDH/II/33/02/090/2002, y toda vez que se trata de los mismos hechos, el Organismo

mo estatal acordó la acumulación del asunto enunciado en segundo término, al primero.

Ahora bien, una vez agotada la investigación e integración del mismo, el 28 de mayo de 2002 se emitió la Recomendación 06/2002, dirigida a usted, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo Operador de referencia; sin embargo, dicha determinación no fue aceptada.

En tal virtud, el 15 de julio de 2002 los recurrentes, señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Cornejo Peralta, presentaron el recurso de impugnación de mérito, mismo que fue recibido en esta Comisión Nacional el 16 del mes y año en cita, iniciándose el expediente 2002/215-3-I, el cual se encuentra debidamente integrado para su resolución.

#### **IV. OBSERVACIONES**

Esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por los señores Marco Antonio Valles Grosso y Rogelio Cornejo Peralta, sustanciado en el expediente 2002/215-3-I, es procedente y fundado contra la no aceptación de la Recomendación número 06/2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y dirigida a usted, ya que del enlace lógico-jurídico que se realizó al conjunto de evidencias que forman parte del expediente, quedó acreditada la violación a los Derechos Humanos respecto a la legalidad y a la seguridad jurídica en agravio de los recurrentes y de los habitantes del municipio de Caborca, Sonora; lo anterior, en atención a los siguientes razonamientos:

Efectivamente, a partir del 1 de enero del año en curso, el Organismo Operador Municipal de

Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en ese municipio incrementó 35% la tarifa del servicio público de agua potable, sin que éste hubiere sido aprobado por el Congreso del estado.

Al respecto, es indudable que el actuar del organismo en comento es contrario a lo previsto en los artículos 115, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 139, inciso d), párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, dado que estos preceptos establecen la obligación de los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, de proponer a las legislaturas estatales, en el presente caso al Congreso del Estado de Sonora, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Aunado a lo anterior, el numeral 111 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal establece que cuando se trate de un organismo público descentralizado municipal, como lo es el que nos ocupa, el Ayuntamiento, a propuesta del propio organismo, propondrá al Congreso las tarifas que en su caso correspondan para el servicio público de que se trate, las cuales serán aprobadas, de acuerdo con el artículo 107 de la Ley de Hacienda Municipal, en las leyes de ingresos de los ayuntamientos.

Esta Comisión Nacional no ignora que usted argumentó que la determinación del Organismo Operador Municipal se basó en lo previsto por los artículos 8o. de la Ley Número 116 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Caborca, Sonora, para el ejercicio fiscal del año 2002, y 20, fracción IV, de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado

para el Estado de Sonora, señalando que ese aspecto fue contemplado en el anteproyecto de la ley de ingresos referida.

Sin embargo, del análisis de los mencionados numerales se desprende que su aplicación fue incorrecta, pues el artículo 8o. únicamente señala que “en lo relativo a las tarifas y derechos de conexión que se causen por el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, así como la forma de pago, se regularán por los ordenamientos jurídicos correspondientes”. Por su parte, el artículo 20, fracción IV, menciona que dicho organismo tendrá a su cargo aprobar las tarifas o cuotas por los servicios de agua potable.

En ese sentido, si bien es cierto que la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora faculta al Organismo Operador Municipal para aprobar las señaladas tarifas, también lo es que el artículo tercero transitorio de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, que entró en vigor el 15 de octubre de 2001, prevé que quedan derogadas todas las disposiciones y ordenamientos legales que se opongan a ella; en consecuencia, a la fecha de aprobación del aumento respectivo (28 de noviembre del mismo año) se debió aplicar el marco legal vigente; es decir, después de haber autorizado las tarifas y cuotas que se aplicarían para los cobros del servicio público de agua potable, dicho organismo debió entregar oportunamente el proyecto al Ayuntamiento, junto con el soporte técnico necesario para comprobar que el incremento era acorde a las necesidades del municipio, y éste, a su vez, lo debía haber remitido al Congreso del estado para su aprobación.

Sin embargo, el trámite no se efectuó de esa manera, y fue hasta el 2 de mayo de 2002, según informó el Presidente de la Mesa Directiva del

Congreso del estado, cuando usted, en su calidad de Presidente del Consejo Consultivo y Director del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Caborca, Sonora, presentó ante la Legislatura del estado un escrito en el que solicitó la ratificación del incremento a las tarifas para el consumo de agua potable, petición que desde luego fue declarada improcedente, pues para modificar dichas tarifas debió seguirse el procedimiento de reforma de la ley de ingresos que ya se encontraba vigente, además de que la presentación de la correspondiente iniciativa es facultad del Ayuntamiento y no del referido organismo, tal como lo establece el artículo 53, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, lo que permite corroborar que no se otorgó la autorización de la Legislatura del estado, que se exige por mandato constitucional y legal, tal como lo informó a esta Comisión Nacional el mencionado Presidente de la Mesa Directiva, haciéndose así evidente la ilegalidad de su aplicación.

En ese contexto, puede establecerse que el aumento a la tarifa del servicio público de agua potable en 35% para el año 2002, aplicada por el organismo operador municipal, ha dado como consecuencia cobros indebidos en perjuicio de los habitantes del municipio de Caborca, Sonora, pues al no contar con la aprobación del Congreso del estado, dicho organismo debió tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley de Hacienda Municipal, y aplicar en el año 2002 las tarifas señaladas para el ejercicio fiscal del año inmediato anterior.

De todo lo anterior, esta Comisión Nacional advierte que los servidores públicos del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Caborca, Sonora, que aplicaron indebidamente el incremen-

to a la tarifa referida, ejercieron indebidamente el cargo que tenían conferido y, por lo tanto, violaron los Derechos Humanos respecto a la legalidad y a la seguridad jurídica en agravio de los recurrentes y de los habitantes del municipio de Caborca, Sonora, consagrados en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales se traducen en la obligación que tienen todas las autoridades de sujetar su acción a las disposiciones legales que resultan aplicables a los casos concretos; por lo tanto, en el asunto que nos ocupa la aplicación del incremento de 35% a las tarifas de agua potable, sin la debida autorización del Congreso del estado, constituye un acto de molestia sin motivo legal, que afecta directamente el patrimonio de los habitantes del citado municipio.

Por último, es importante mencionar que los recurrentes también señalaron como agravio la omisión efectuada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, al no haberse pronunciado sobre los cobros del impuesto predial y los traslativos de dominio, con base en los altos valores catastrales acordados por el Congreso del Estado de Sonora y ejecutados por la Administración Pública Municipal de Caborca, Sonora. Sin embargo, al analizar las constancias que integran el expediente CEDH/II/332/089/2002, se observó que la resolución impugnada fue notificada a los recurrentes el 29 de mayo de 2002, y el recurso en cuestión fue presentado hasta el 16 de julio del año en curso, es decir, después de los 30 días naturales que para tal efecto señala como plazo el artículo 159, fracción III, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que dicho agravio es improcedente por ser extemporáneo y, en consecuencia, esta Institución se encuentra impedida para entrar al estudio de tales hechos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se confirma la Recomendación 06/2002, emitida el 28 de mayo de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, por estar dictada conforme a Derecho.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional se permite formular a usted, señor Presidente municipal de Caborca, Sonora, la siguiente:

## **V. RECOMENDACIÓN**

ÚNICA. Se sirva aceptar la Recomendación 06/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, y, consecuentemente, se cumpla en sus términos, de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado de observaciones de este documento.

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

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

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

La falta de contestación en relación con la aceptación de la Recomendación dará lugar a que

se interprete que la misma no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional  
Rúbrica



*Centro de  
Documentación  
y Biblioteca de la CNDH*

---





# NUEVAS ADQUISICIONES DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOTECA

## LIBROS

ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS, *Annual Report 2001=Jaarverslag 2001*. [La Haya], Advisory Council on International Affairs, [s. a.], 57 pp. (Edición bilingüe inglés-neerlandés.)  
341.5/A222a/2001

ALANÍS ENCISO, Fernando Saúl, coord., *La emigración de San Luis Potosí a Estados Unidos: pasado y presente*. [Monterrey], El Colegio de San Luis, Senado de la República, [2001], 172 pp.  
325.2/A322e

ARGENTINA. DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, *Quinto informe anual 1998*. [Buenos Aires], Defensor del Pueblo de la Nación, [s. a.]. 2 vols.  
350.9182/A754q/1998

BERNAL, Beatriz, *Cuba y sus leyes: estudios históricos-jurídicos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 173 pp. (Serie: Estudios jurídicos, 27)  
328.09/B546c

FERRER MUÑOZ, Manuel, coord., *La imagen del México decimonónico de los visitantes extranjeros: ¿un Estado-Nación o un mosaico plurinacional?* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 376 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 56)  
323.11/F394i

FINLANDIA. CHANCELLOR OF JUSTICE, *Report of the Finnish Chancellor of Justice 1999: Summary*. Helsinki, [Chancellor of Justice], 2000, 56 pp.  
350.914897/F496r/1999

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, coord., *Constitución y derechos indígenas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 287 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 92)  
323.11/G614c

GUYANA. OFFICE OF THE OMBUDSMAN, *Report of the Ombudsman for the Period 1st. October, 1994 to 31st. December, 1995*. Guyana, Office of the Ombudsman, [s. a.], 58 pp.  
350.91881/G978r/1995

HUMAN RIGHTS INTERNET, *Annual Report 2001=Rapport Annuel 2001*. Ottawa, Human Rights Internet, [s. a.], 10 pp. IIs. (Edición bilingüe inglés-francés.)  
341.481/H93a/2001

INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES, *Annual Report 2001*. Londres, International Centre for Prison Studies, King's College London, [s. a.], 24 pp. IIs.  
365.3/I61a/2001

IRLANDA. OFFICE OF THE OMBUDSMAN, *Annual Report of the Ombudsman 1999=Tuarascáil Bhliantúil an Ombudsman 1999*. Dublín, Office of the Ombudsman, [s. a.], 106 pp. IIs. (Edición bilingüe inglés-irlandés.)  
350.91415/I72a/1999

JIMÉNEZ ORNELAS, René A. y Olga Islas de González Mariscal, *El secuestro: problemas sociales y jurídicos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 134 pp. (Serie: Estudios jurídicos, 26)  
364.154/J53s

KURCZYN, Patricia y María Carmen Macías Vázquez, coords., *Libertad sindical: cláusula de exclusión*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 126 pp. (Serie: Estudios jurídicos, 25)  
331.88/K96l

MAURICIO. OFFICE OF THE OMBUDSMAN, *Twenty-Seventh Annual Report of the Ombudsman: January-December 2000*. Mauricio, Office of the Ombudsman, [2001], 77 pp.  
350.916982/M416t/2000

MÉXICO (ESTADO). COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Informe anual de actividades 2001: síntesis*. [Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002], 57 pp.  
350.917252/M582i/2001

MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México: 1821-2000*. 2a. ed., corregida y aumentada. [México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 2000], 381 pp.  
325/M582c

NACIONES UNIDAS, *Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas*. Nueva York, Naciones Unidas, [2002], 23 pp. (Folleto informativo, 27)  
341.23/N12d

NEUQUÉN, ARGENTINA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN, *Informe anual 1999-2000*. Neuquén, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, [2000], 422 pp.  
350.918272/N47i/1999-2000

—————, *Segundo informe anual 2000-2001*. Neuquén, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, [s. a.], 28 pp. IIs.  
350.918272/N47s/2000-01

—————, *Síntesis ejecutiva del informe anual 1999/2000*. Neuquén, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, [s. a.], 27 pp. IIs.  
350.918272/N47s/1999-2000

NICARAGUA. PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua*. Managua, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, [2000], 66 pp.  
323.497285/N53p

NUEVA YORK. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Annual Report 2001*. Nueva York, Commission on Human Rights, [s. a.], 40 pp.  
350.91747/N89a/2001

OAXACA. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE OAXACA, *Primer informe anual de actividades: 2001-2002*. [Oaxaca], Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, [s. a.], 333 pp. IIs.  
350.917278/O11p/2001-02

OROZCO, Graciela, Esther González y Roger Díaz de Cossío, *Las organizaciones mexicano-americanas, hispanas y mexicanas en Estados Unidos*. [México], Fundación Solidaridad Mexicano Americana, [2000], 584 pp.  
C 361.77/O68o

PANAMÁ. COMISIÓN DE LA VERDAD, *Informe final*. [Panamá], Comisión de la Verdad de Panamá, 2002, 266 pp.  
323.4987/P184i

PAOLI BOLIO, Francisco José, *Conciencia y poder en México, siglos XIX y XX*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2002, 410 pp.  
305.55/P198c

PUERTO RICO. PROCURADOR DEL CIUDADANO, *Vigésimo segundo informe anual 1998-1999*. [Puerto Rico], Procurador del Ciudadano, [s. a.], 52 pp.  
350.917295/P958v/1998-99

QUEENSLAND, AUSTRALIA. PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATIVE INVESTIGATIONS QUEENSLAND OMBUDSMAN, *Twenty-Fourth Annual Report 1 July 1997 to 30 June 1998*. Queensland, Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations Queensland Ombudsman, 1998, 139 pp.  
350.91943/Q1t/1997-98

SALDAÑA, Javier, coord., *Problemas actuales sobre Derechos Humanos: una propuesta filosófica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 246 pp. (Serie E: Varios, 88)  
323.4/S228p

SUDÁFRICA. PUBLIC PROTECTOR SOUTH AFRICA, *Annual Report: 1 January 2000-31 March 2001*. [Pretoria], Public Protector South Africa, [s. a.], 81 pp. Ils.  
350.9168/S954a/2000-01

———, *Joint Investigation Report into the Strategic Defence Procurement Packages*. [Sudáfrica], Public Protector South Africa, 2001, 380 pp.  
323.4968/S954j

VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 131 pp. (Serie: Estudios jurídicos, 24)  
342/V17p

VANOSI, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 330 pp. (Serie: Doctrina jurídica, 70)  
342.02/V28e

YÁÑEZ VICENCIO, Inocencio, *El Estado a debate*. [Monterrey, H. Cámara de Senadores, 2001], 260 pp.  
320.1/Y82e

## REVISTAS

ALCÁNTARA E., Armando, “Raíces históricas de injusticia: en menos de un siglo se extinguió 30% de etnias”, *Mercurio XXI: la Voz del Comercio*. México, Zeus Editores, (127), 15 de octubre al 15 de noviembre, 2001, pp. 15-17.

ANCHONDO PAREDES, Marco E., “El nuevo proceso civil”, *Lecturas Jurídicas*. Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Derecho, 10(10), octubre, 2001, pp. 71-85.

“Aplicación de una política lingüística mundial basada en el plurilingüismo. Resolución 30/C12”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, pp. 97-98.

“La aprobación del Tratado de Roma, con el estatuto de la Corte Penal Internacional”, *Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia=Observatory on Human Rights in Colombia*. Bogotá, Vicepresidencia de la República de Colombia, (19), diciembre, 2001, pp. 1-3.

BRENES, Arnoldo, “El comercio de armas y los Derechos Humanos”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 51-56.

CALVET, Jean-Louis, “El porvenir de las lenguas”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, pp. 71-72.

CARAVEO VALDEZ, Jaime A., “El Common Law”, *Lecturas Jurídicas*. Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Derecho, 10(10), octubre, 2001, pp. 37-40.

“Carta de los derechos generales de los pacientes”, *Revista Conamed*. México, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 9(20), julio-septiembre, 2001, pp. 30-32.

“Código Ético Mundial para el Turismo”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (54), noviembre-diciembre, 2001, pp. 107-113.

“Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 128-131.

“Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, *Gaceta*. Durango, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, (25), septiembre-diciembre, 2001, pp. 122-126.

“Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 108-114.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Esfuerzos para limitar y controlar la disponibilidad de armas”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 57-63.

“Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, *Gaceta*. Durango, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, (25), septiembre-diciembre, 2001, pp. 133-139.

“Declaración sobre la Suspensión de la Importación, la Exportación y la Fabricación de Armas Ligeras en el África Occidental”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 115.

“Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, pp. 99-102.

“Derechos Humanos en México: asuntos pendientes”, *Sipaz Informe*. Chiapas, Servicio Internacional para la Paz, (5), marzo, 2002, pp. 1, 7-8.

FLORES ARZATE, Gonzalo, “Las lenguas indígenas”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, pp. 78-83.

GILLARD, Emanuela, “¿Qué es legal? ¿Qué es ilegal?: limitaciones a las transferencias de armas pequeñas en virtud del derecho internacional”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 64-75.

GODNICK, Willam H., “La Organización de Estados Americanos y la conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas en todos los aspectos de 2001: cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 83-103.

———, “La circulación de armas pequeñas en Centroamérica: armas pequeñas, grandes problemas”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 76-82.

GÓMEZ VALLE, José, “¿Dónde están los desaparecidos?”, *Metapolítica*. México, Centro de Estudios de Política Comparada, 6(22), marzo-abril, 2002, pp. 20-21.

GUZMÁN MORA, Fernando, “Criterios para definir la responsabilidad civil del acto médico en Colombia”, *Revista Conamed*. México, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 10(21), octubre-diciembre, 2001, pp. 6-16.

HERNÁNDEZ PIZARRO, Félix, “Víctimas del delito del sistema jurídico mexicano”, *Gaceta*. Oaxaca, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, (15), julio-diciembre, 2001, pp. 58-60.

HERNÁNDEZ SANTIAGO, Pastor, “Población y desarrollo humano”, *Gaceta*. Oaxaca, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, (15), julio-diciembre, 2001, pp. 69-70.

“Human Rights in Special Education”, *Tirohia*. Nueva Zelanda, Human Rights Commission, (1), 2002, p. 13.

JACOB, Kokila, “U. S. Media Reconsidering Post-September 11 Patriotism”, *CJFE Reporter*. Toronto, Journalists for Free Expression, (1), 2002, pp. 1, 3.

KÖNIG, Matthias, “La diversidad cultural y las políticas lingüísticas”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, pp. 86-92.

LEÓN-PORTILLA, Miguel, “Las lenguas indígenas en el tercer milenio”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, pp. 73-75.

———, “Pensando en el destino del náhuatl”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, pp. 76-77.

MEDINA PEREA, Miguel, “La fragancia en la Constitución de la República y su tratamiento en el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua”, *Lecturas Jurídicas*. Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Derecho, 10(10), octubre, 2001, pp. 23-30.

OSORNO ZARCO, Miguel Ángel, “El derecho al tiempo libre”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (54), noviembre-diciembre, 2001, pp. 69-72.

“Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 120-127.

“Proyecto de recomendación sobre la promoción y el uso del multilingüismo y el acceso universal al ciberespacio. Resolución 30/C37”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (53), septiembre-octubre, 2001, p. 96.

“Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/51/631)]: 51/210. Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, *Derechos Humanos: Órgano Informativo*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (52), julio-agosto, 2001, pp. 105-107.

RÍOS PARRA, Fernando, “Nuevo Ombudsman”, *Mercurio XXI: la Voz del Comercio*. México, Zeus Editores, (127), 15 de octubre al 15 de noviembre de 2001, pp. 6-7.

ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique, “Derecho ambiental”, *Revista de Ciencias Jurídicas*. San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Colegio de Abogados, (95), mayo-agosto, 2001, pp. 103-143.

## **DIARIO OFICIAL Y LEGISLACIÓN**

“Acuerdo que modifica el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de marzo de 2002, pp. 93-98.

“Decreto por el que se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis de octubre de mil novecientos noventa y nueve”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de enero de 2002, p. 3. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinticinco de mayo de dos mil”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de enero de 2002, pp. 18-19. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinticinco de mayo de dos mil”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 16 de enero de 2002, p. 4. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueba el Retiro Parcial de las Declaraciones Interpretativas y de la Reserva que el Gobierno de México formuló al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 respectivamente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al proceder al depósito de su instrumento de adhesión el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de enero de 2002, p. 19. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueba la Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones, que entró en vigor el treinta de noviembre de mil novecientos cincuenta y cuatro”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 16 de enero de 2002, p. 2. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de enero de 2002, p. 4. 1a. Secc.



“Decreto por el que se aprueba la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veintiséis de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 16 de enero de 2002, p. 4. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueba la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la Tortura, de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de enero de 2002, p. 17. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueba la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veintiuno de diciembre de mil novecientos sesenta y cinco”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de enero de 2002, p. 18. 1a. Secc.

“Decreto por el que se aprueban las Enmiendas a los artículos 17 párrafo 7 y 18 párrafo 5 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, adoptada en Nueva York, el ocho de septiembre de mil novecientos noventa y dos”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de enero de 2002, p. 16. 1a. Secc.

“Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de marzo de 2002, pp. 64-79. 1a. Secc.

“Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de enero de 2002, pp. 7-20. 1a. Secc.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 2002, pp. 2-6. 1a. Secc.

“Decreto por el que se regula el organismo descentralizado Instituto Nacional de Adultos en Plenitud”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de enero de 2002, p. 26. 1a. Secc.

“Disposiciones en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, que se deberán observar durante el ejercicio fiscal 2002, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de febrero de 2002, pp. 122-123. 1a. Secc.

“Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de febrero de 2002, pp. 64-82. 1a. Secc.

“Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango”, *Gaceta*. Durango, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, (25), septiembre-diciembre, 2001, pp. 94-119.

“Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de enero de 2002, pp. 2-40. 1a. Secc.

“Manual de percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el año 2002”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de febrero de 2002, pp. 95-108. 1a. Secc.

“Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de enero de 2002, pp. 44-90. 1a. Secc.

“Recomendación General Número Tres, sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de febrero de 2002, pp. 113-123. 1a. Secc.

“Reformas y adiciones a las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de febrero de 2002, pp. 23-33. 1a. Secc.

“Reglas de Operación del Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes”, *Diario Oficial* de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de marzo de 2002, pp. 59-69. 2a. Secc.

## **DISCOS COMPACTOS**

OAXACA. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE OAXACA, *Primer informe anual de actividades: 2001-2002*. [Oaxaca], Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, [s. a.]. (Un CD-ROM.) 025.1782/CD/64

**OTROS MATERIALES\***

ASOCIACIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN AL RECIÉN NACIDO, *Anpren*. [México], Asociación Nacional de Protección al Recién Nacido, [s. a.], 11 pp.

AV/2321

MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. CONSEJO DE MENORES, *Violencia familiar y menores infractores: análisis de la aplicación del cuestionario de violencia familiar a los padres y/o tutores de menores en centros de tratamiento en el estado de Sonora*. [México], Secretaría de Seguridad Pública, Consejo de Menores, 2002, 20 pp. (Cuadernos del Boletín, 31)

AV/2317

NUEVA YORK. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Operational Protocols of the New York City Commission on Human Rights*. Nueva York, Commission on Human Rights, [2002], 39 pp.

AV/2319

VENEZUELA. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Los Derechos Humanos en Venezuela: hacia un Programa Nacional de Derechos Humanos*. [s. l.], Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, [s. a.], 31 pp.

AV/2329

Para su consulta se encuentran disponibles  
en el Centro de Documentación y Biblioteca  
de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.  
Av. Río Magdalena núm. 108, Col. Tizapán,  
Delegación Álvaro Obregón,  
C. P. 01090. México, D. F.  
Teléfonos: 56 16 86 92 al 98,  
exts. 5117, 5118 y 5121.

---

\* Fotocopias, engargolados, folletos, trípticos, calendarios, hojas sueltas, etcétera.





COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M E X I C O

**Presidente**

José Luis Soberanes Fernández

**Consejo Consultivo**

Griselda Álvarez Ponce de León  
Juan Casillas García de León  
Clementina Díaz y de Ovando  
Guillermo Espinosa Velasco  
Héctor Fix-Zamudio  
Sergio García Ramírez  
Juliana González Valenzuela  
Ricardo Pozas Horcasitas  
Federico Reyes Heróles  
Luis Villoro Toranzo

**Primer Visitador General**

Víctor M. Martínez Bullé-Goyri

**Segundo Visitador General**

Raúl Plascencia Villanueva

**Tercer Visitador General**

José Antonio Bernal Guerrero

**Cuarto Visitador General**

Rodolfo Lara Ponte

**Secretario Ejecutivo**

Francisco Olguín Uribe

**Secretaria Técnica del Consejo**

Susana Thalía Pedroza de la Llave