



# Gaceta 156

Ciudad de México, julio, 2003



Dr. Jorge Carpizo McGregor



Lic. Jorge Matrazo Villar



Dra. Mirella Roccazi Vázquez



Dr. José Luis Soberanes Fernández



Inauguración de los trabajos del IV Congreso Nacional Extraordinario de la Federación Mexicana de Organizaciones Públicas de Derechos Humanos



Workshop de colaboración para la organización de un diplomado en Derechos Humanos entre la CNDH, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos



Presentación del Informe especial sobre la situación de los Derechos Humanos de los habitantes en los Estados de México



El Dr. José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH, recibe el diploma y la premio "Norma Corona Sapient"



Programa del Seminario "Determinantes del Pobreza y Democratización"



Programa Integral de Seguridad Pública para Ciudad Juárez

**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 13, núm. 156, julio de 2003  
Suscripciones: Carretera Picacho-Ajusco 238,  
edificio Torre 2, colonia Jardines de la Montaña,  
Delegación Tlalpan,  
C. P. 14210, México, D. F.  
Teléfono 56 31 00 40, ext. 2332

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

Diseño de la portada:  
*Flavio López Alcocer*

Si desea colaborar con algún artículo relacionado con cualquier aspecto de los Derechos Humanos, favor de hacerlo llegar, junto con sus datos personales, a la siguiente dirección de correo electrónico: [mбенавидес@cndh.org.mx](mailto:mбенавидес@cndh.org.mx).

El personal de la Dirección Editorial hará un análisis del artículo, y, si se dictaminara de manera positiva, podrá ser dado a conocer a través de esta publicación.

# CONTENIDO

---

## *Actividades*

---

Ratifican como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al doctor Sergio García Ramírez	7
Inauguración de los trabajos del IV Congreso Nacional Extraordinario de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos	9
Convenio de colaboración para la organización de un diplomado en Derechos Humanos entre la CNDH, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos	13
Presentación del Informe especial sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana	17
El doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la CNDH, recibe el diploma y la presea “Norma Corona Sapién”	21
Programa del Seminario “Defensoría del Pueblo y Consolidación Democrática”	23
Programa Integral de Seguridad para Ciudad Juárez	25

## *Informes especiales*

---

Informe especial sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana	29
--	----

## *Normatividad de la CNDH*

---

Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	63
Lineamientos para la Elaboración, Distribución y Comercialización de las Publicaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	81
Normas para la presentación de originales	87

---

Artículos

---

El sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado  
*Álvaro Castro Estrada* 107

Recomendaciones

---

<b>Recomendación</b>	<b>Autoridad destinataria</b>	
<b>25/2003</b> Sobre el caso del recurso de impugnación de la señora María Concepción Soriano Guatirojo y otra	Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos	125
<b>26/2003</b> Sobre el caso de la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga	Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social	135
<b>27/2003</b> Derivada del recurso de impugnación donde fue recurrente la señora Gloria Elena Gámez Ortega	H. Ayuntamiento de Ciudad Madera, Chihuahua	143
<b>28/2003</b> Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Gilberto Oy Cen	Gobernador constitucional del estado de Yucatán, y H. Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán	149
<b>29/2003</b> Sobre el recurso de impugnación promovido por el señor Rafael Castro Morales	H. Ayuntamiento constitucional de Orizaba, Veracruz	161
<b>30/2003</b> Sobre el recurso de impugnación del señor Gregorio Sánchez Vázquez	H. Ayuntamiento constitucional de Apizaco, Tlaxcala	169
<b>31/2003</b> Sobre el caso del recurso de impugnación del señor David Férrez Castañeda	H. Ayuntamiento de Saucillo, Chihuahua	177

Centro de Documentación y Biblioteca

---

Nuevas adquisiciones del Centro de Documentación y Biblioteca  
*Lic. María Eugenia Carranza Hurtado* 187

*Actividades*

---





COMISION NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M E X I C O

**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
felicitá al**

**Dr. Sergio García Ramírez**

**Jurista destacado, maestro, investigador y miembro  
del Consejo Consultivo de este Organismo Nacional,**

**por su ratificación como**

**Juez de la Corte Interamericana de Derechos  
Humanos**

**México, D. F., julio de 2003**





# INAUGURACIÓN DE LOS TRABAJOS DEL IV CONGRESO NACIONAL EXTRAORDINARIO DE LA FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS\*

Quienes tenemos el privilegio y el compromiso de defender y promover en nuestro país el respeto a los derechos fundamentales de las personas, vemos siempre con interés y, al mismo tiempo, con esperanza, que asambleas como la que hoy nos convoca sean fructíferas para analizar y ajustar el rumbo, para reiterar algunas certezas y para incorporar nuevos compromisos, siempre en favor de un mejor cumplimiento de los fines del *Ombudsman* ante la sociedad a la que servimos.

Contribuir a reducir la distancia que separa los postulados teóricos de los Derechos Humanos de su progresiva realización en la práctica cotidiana, puede ser —y por ello hago votos— uno de los mejores frutos de esta importante reunión.

Un objetivo deseable, que, al mismo tiempo, constituye un reto para las y los *Ombudsman* es hacer que las principales consideraciones que de aquí surjan también puedan ser escuchadas por las autori-

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pronunciado en la ciudad de Toluca el 1 de julio de 2003 con motivo de la inauguración de los trabajos del IV Congreso Nacional Extraordinario de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, a la que asistieron el licenciado Arturo Montiel Rojas, Gobernador constitucional del Estado de México; el Magistrado Abel Estrada Villicaña, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; el Diputado Aarón Urbina Bedolla, Presidente de la Gran Comisión de la LIV Legislatura del Estado de México; el Diputado Mario Santana Carbajal, Presidente de la Comisión de Dictamen de Derechos Humanos de la LIV Legislatura del Estado de México; el licenciado Juan Alarcón Hernández, Presidente de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos; el maestro Miguel Ángel Osorno Zarco, Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México; el doctor Eduardo Mondino, Defensor del Pueblo Argentino y Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman; el doctor Rafael López Castañares, Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, y el doctor Miguel Ángel Contreras Nieto, Subsecretario de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de México.

dades, los servidores públicos, las organizaciones de la sociedad civil y los demás actores sociales con los que interactuamos a diario.

La lucha por la defensa de las libertades de las personas no puede ni debe ser librada en forma aislada por una sola instancia. Reafirmo, por ello, mi convicción personal de que los Organismos públicos de Derechos Humanos están obligados a vincularse más y a realizar proyectos que, con pleno respeto al mandato de cada uno, permitan concretar convergencias en lo esencial.

Para quienes formamos la comunidad nacional del *Ombudsman*, el examen vigilante del entorno social y la problemática relacionada con la vigencia de la ley constituyen el basamento que renueva nuestro compromiso por hacer permanente el Estado de Derecho, no obstante los riesgos que la protección a los Derechos Humanos entraña, los que, por cierto, han dado pie a mantener la unidad en torno a su promoción y defensa.

Señoras y señores:

Derechos Humanos y democracia constituyen elementos indispensables para la convivencia de la sociedad y para fortalecer el Estado de Derecho. La distancia entre los postulados de los Derechos Humanos y su práctica cotidiana aleja la posibilidad de una sociedad libre dispuesta a cumplir y a respetar la ley.

Democracia y Derechos Humanos confluyen en la exigencia de que las libertades individuales siempre sean respetadas, para que los gobernados puedan disfrutarlas en condiciones de igualdad y solidaridad, de manera que ambos conceptos se convierten en condición de legitimidad política de los Estados y condición de la justicia del Estado de Derecho.

El desafío es, entonces, coadyuvar entre todos a construir una sociedad democrática en la que los derechos esenciales constituyan la base ética y funcionen como medida de conducta tanto de la autoridad legalmente constituida como de los gobernados. Una cultura democrática y una ética ciudadana deberán contribuir a encaminar las relaciones sociales a la consecución de la justicia y la paz, lo que supone, desde luego, la definición de un mínimo de valores y principios éticos, derivados de la cultura de los Derechos Humanos.

De ahí, precisamente, la necesidad de que los organismos que conforman el sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos amplíen sus canales de comunicación directa e incrementen su actividad conjunta, más allá de cualquier interés personal o de grupo.

Precisamente, en afán de dar ejemplo de la construcción y consolidación de espacios de discusión democrática, no podemos menos que convocar a la discusión serena de los temas de nuestra agenda de Derechos Humanos, para que el ejercicio de la razón sea, en sí mismo, un logro que concierna a todos los aquí presentes.

Quisiera mencionar la presencia en este presidium del doctor Eduardo René Mondino, Defensor del Pueblo Argentino y Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, quien aceptó compartir con nosotros en este acto su experiencia al frente de la defensoría de habitantes argentina.

Asimismo, expreso mi reconocimiento al licenciado Arturo Montiel Rojas, Gobernador constitucional del Estado de México, a quien también agradezco su cordial bienvenida.



# **CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE UN DIPLOMADO EN DERECHOS HUMANOS ENTRE LA CNDH, LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS Y LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE MORELOS\***

Quienes servimos en los Organismos públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos —sean de los ámbitos estatal o federal—, sabemos que las actividades de estudio, difusión y promoción de los derechos esenciales de las personas son consustanciales a la institución del *Ombudsman*.

También sabemos que impulsar el conocimiento y respeto a los Derechos Humanos en todo el país tiene las dimensiones de un reto permanente que sólo podemos enfrentar si para ello hacemos causa común y convocamos la participación de muchos otros sectores y grupos de la sociedad.

La realidad cotidiana nos revela que, lamentablemente, muchos mexicanos carecen de información sobre sus derechos y desconocen que hay instancias y mecanismos para exigir su respeto y, de ser el caso, su restitución. Más grave aún es que muchos desconocen la calidad que, como titulares de los derechos fundamentales, es inherente a su condición personal.

---

\* Mensaje del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el acto de firma del convenio celebrado el 4 de julio de 2003, donde estuvieron presentes el doctor José Francisco Coronato Rodríguez, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos; el psicólogo René Santoveña Arredondo, Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; el licenciado Manuel Prieto Gómez, Secretario General de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; el doctor Alejandro Chao Barona, Coordinador General de la Unidad Central de Estudios para el Desarrollo Social de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y el maestro Ascensión Pacheco Godínez, Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Ante estas realidades, la CNDH tiene entre sus prioridades la de realizar proyectos que enriquezcan y amplíen el bagaje cultural social en materia de derechos fundamentales; para ello, fomentamos el intercambio académico con instituciones nacionales, y brindamos atención a estudiantes, maestros, servidores públicos, profesionales independientes, Organizaciones No Gubernamentales, así como al público en general.

Cursos, talleres, conferencias, diplomados, estudios de posgrado, así como la edición de publicaciones, son algunas de nuestras actividades más frecuentes y que procuramos llevar a toda la República Mexicana.

La firma de este convenio de colaboración con el *Ombudsman* estatal y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos para la organización conjunta de un Diplomado en Derechos Humanos, nos da la oportunidad de insistir en la suma y unidad de esfuerzos como camino para avanzar en la investigación, defensa, difusión y promoción de estos derechos.

El diplomado que habremos de realizar al amparo de este convenio de colaboración comprende el estudio de la evolución histórica y la ubicación de los Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano; la protección jurisdiccional y no jurisdiccional a los mismos en los ámbitos federal, estatal y municipal; los mecanismos de protección internacional, así como los derechos de grupos específicos, la participación de la sociedad civil y los retos y perspectivas actuales de los Derechos Humanos.

Estamos seguros de que en este diplomado los participantes actualizarán y acrecentarán sus conocimientos, que incidirán positivamente en el ejercicio de sus actividades cotidianas y en beneficio de las instituciones donde colaboran.

Con actividades como ésta, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también quiere apoyar el desarrollo de una conciencia de respeto a la dignidad de los demás; promover la enseñanza de los derechos esenciales, y poner de manifiesto, una vez más, la ingente necesidad y la importancia de avanzar como país en una convivencia social cada vez más sustentada en la observancia de la ley.

Quisiera agradecer el entusiasmo del doctor José Francisco Coronato Rodríguez, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos; del psicólogo René Santoveña Arredondo, Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; del doctor Alejandro Chao Barona, Coordinador General de la Unidad Central de Estudios para el Desarrollo Social de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y del maestro Ascensión Pacheco Godínez, Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de dicha universidad, su manifiesto interés para apoyar la realización de actividades como ésta.

Felicito muy sinceramente a todos ustedes y a quienes, de una forma u otra, también participan en esta acción: profesores, coordinadores, organizadores y, muy particularmente, a los alumnos que iniciarán este diplomado. Los invito a seguir estudiando, a interesarse cada vez más en esta materia y les

recuerdo que la verdadera evaluación y los auténticos resultados del conocimiento se vierten siempre en la práctica profesional, misma que —estoy seguro— se verá enriquecida con un sólido enfoque y conocimiento en el saber de los Derechos Humanos.





# **PRESENTACIÓN DEL INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INTERNOS EN LOS CENTROS DE MENORES DE LA REPÚBLICA MEXICANA\***

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta a ustedes, para conocimiento de la opinión pública, el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana.

Este Informe Especial fue enviado, para su conocimiento, al Presidente de la República, y para su atención al Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero —por lo que hace a las situaciones prevalecientes en los centros de internamiento del sistema federal—, y a los gobernadores de los estados, por lo que toca a los centros de cada entidad federativa.

La CNDH solicita, tanto a la autoridad federal como a las autoridades estatales, que “en el ámbito de su competencia, se tomen las medidas pertinentes para preservar los derechos fundamentales de este grupo vulnerable”.

El Informe también se envía a los titulares federales de las Secretarías de Gobernación, Salud, Educación Pública y Desarrollo Social, así como a los respectivos titulares de la Procuraduría General de la República, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Este Informe Especial toma en cuenta un conjunto de datos que nuestros visitantes adjuntos recabaron en las visitas de supervisión que llevaron a cabo durante el año 2002, a los 54 centros de internamiento de menores que existen en todo el país. En estos centros son internados menores de edad que

---

\* Palabras del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al presentar el Informe Especial el jueves 10 de julio de 2003.

cometen infracciones a la ley penal, y que, por tanto, se ubican bajo los preceptos del artículo 18 constitucional en el sentido de que la Federación y los gobiernos de los estados deben establecer instituciones especiales para su tratamiento, en donde es obligatorio el respeto a los Derechos Humanos que consagra el orden jurídico mexicano.

Sin embargo, existen evidencias de que esto no siempre se cumple, y que en muchos de estos lugares se violan los Derechos Humanos de este grupo vulnerable por parte de las autoridades encargadas de esos establecimientos.

Es importante destacar algunas de ellas, como son el hecho de que se dé un trato indigno a los menores, al ser alojados en instalaciones que se encuentran en pésimas condiciones generales (tales serían los casos de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, entre otros) o en establecimientos construidos con características similares a los centros de reclusión para adultos, pues en lugar de dormitorios, los niños son ubicados en celdas con rejas o puertas metálicas, llegando al grado de tener mallas de acero que semejan jaulas para animales (Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Nuevo León, y el Centro “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, del Distrito Federal, entre otros).

En otros casos existe sobrepoblación, que ocasiona que los internos duerman en el suelo (Chiapas, Distrito Federal, Jalisco), y en las situaciones más graves se recibieron quejas de menores internos por golpes y maltratos de parte del personal que los custodia (el Consejo de Menores de Tijuana, el Centro de Orientación y Tratamiento para Varones de Mexicali y el Centro de Veracruz, etcétera).

- Existe violación al derecho al desarrollo integral de los menores, ya que en varios establecimientos no se realiza la clasificación y separación pertinente, atendiendo a su sexo, edad, características personales y situación jurídica, observándose en algún caso a menores de siete años conviviendo con adolescentes cuyas edades eran cercanas a los 18 años.
- En numerosos centros se viola el derecho a la seguridad jurídica, porque no existe un reglamento interno que norme las actividades que tienen que ver con la organización y el funcionamiento de los mismos, entre ellas las relacionadas con la aplicación de correctivos cuando los menores realizan conductas contrarias a la disciplina (en tal situación, están los centros de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).
- También se viola el derecho a la igualdad, porque gran parte de los establecimientos fueron construidos para alojar a población masculina, por lo que se carece de áreas adecuadas para las niñas, quienes generalmente ocupan espacios insuficientes para el desarrollo normal de sus actividades, y, en consecuencia, comparten con los varones las áreas, al menos durante el día. En un centro (Chiapas) se constató la estancia de dos niñas infractoras con sus hijos, quienes se encontraban en condiciones precarias debido a la falta de instalaciones adecuadas y de personal técnico que las atendiera.

Se detectó que en algunos lugares no se otorgan los tratamientos necesarios para una adecuada adaptación de los menores infractores, pues no participan en actividades educativas, se registra inexistencia de actividades ocupacionales o hay insuficiencia de personal técnico. Por otra parte, es un hecho la centralización de estos establecimientos en las capitales de la mayoría de las entidades federativas, lo cual obstaculiza el contacto continuo de los niños con sus familiares.

- Se viola el derecho a la protección de la salud, pues algunos centros carecen de servicio médico. Constituye un problema constante la escasez de medicamentos y de material de curación, además de que los centros no cuentan con los servicios de un psiquiatra adscrito, no obstante que hay menores con padecimientos psiquiátricos y otros trastornos comunes en la infancia y la adolescencia, además de que es necesario el tratamiento de las adicciones, pues, de acuerdo con los datos recabados, de los 4,753 menores internos en el país, 55% de ellos en algún momento ha consumido sustancias tóxicas como alcohol, marihuana, cocaína, solventes, pastillas psicotrópicas o narcóticos conocidos como “cristal” o “piedra”.

Es importante señalar que, en su mayoría, estos menores han sido internados por cometer la infracción de robo, directamente relacionada con la motivación de conseguir dinero para comprar y consumir sustancias psicoactivas, siendo claro el ejemplo manifestado por algunos de ellos en el sentido de que la adicción a la “piedra” era tal, que tenían que robar para seguir drogándose.

Más allá de las violaciones señaladas, existen temas que preocupan a esta Comisión Nacional sobre los que es necesario pronunciarse, como, por ejemplo, la llamada edad penal, que es la edad para considerar a una persona penalmente responsable, señalándose que en nuestro país no existe un criterio uniforme respecto de la fijación de la misma, pues en algunos estados es al cumplir los 16 años, en otros a los 17, y en el resto de las entidades federativas, así como en materia federal, a los 18 años. Antes de esas edades se aplican las leyes de menores infractores cuando se cometen infracciones a las normas penales.

Por ello, es conveniente enfatizar que, de acuerdo con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación en fecha 29 de mayo de 2000, son adolescentes las personas que tienen entre 12 y 18 años de edad, además de que la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de enero de 1991, cuya aplicación es obligatoria en el territorio nacional, define al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad.

El criterio que predomina actualmente en el plano internacional —tal como se encuentra plasmado en el artículo 11 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y que ha sido sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, es en el sentido de que menor es toda persona que no ha cumplido 18 años de edad, y que, por lo tanto, cuando a éste se le atribuya la comisión de una conducta delictiva, deberá quedar sujeto a órganos específicos distintos de los correspondientes a los adultos.

Así pues, en algunas entidades federativas de nuestro país, dicha edad se encuentra fijada a los 16 o a los 17 años, y cuando estas personas cometen conductas delictivas puede darse el supuesto de ser recluidas en cárceles para adultos que, como es del conocimiento público, lejos de cumplir con la exigencia constitucional de readaptación social, constituyen verdaderas escuelas del delito, donde además del aprendizaje de conductas negativas, los internos de menor edad son víctimas de toda clase de abusos y maltratos por parte de los mayores.

La CNDH considera que la preocupación principal del Estado en el combate a la delincuencia no debe centrarse en recluir en cárceles de adultos a los menores de edad que infringen la ley, sino en buscar soluciones a los problemas económicos, educativos, sociales y culturales que constituyen las causas profundas de la delincuencia.

Una situación que causa especial preocupación a esta Comisión Nacional es que en algunas entidades federativas no existe un límite mínimo de edad para que los menores sean considerados no imputables, y en otras este límite está fijado a edades muy tempranas. Al respecto, durante las visitas fueron detectados menores infractores de siete años de edad, que fueron internados por robo y allanamiento de morada, cuando resulta evidente que a esa edad una persona no tiene la suficiente madurez mental para comprender la naturaleza de su acción.

No obstante, únicamente algunas entidades federativas han determinado que sea a partir de los 12 años cuando los niños que infrinjan las normas penales sean susceptibles de ser puestos a disposición de las autoridades encargadas de la justicia de menores, dado que ya cuentan con cierta madurez mental que les permite comprender la naturaleza de sus actos. Por lo tanto, sería conveniente que hubiera una homologación de estas normas por el conjunto de las legislaturas locales, y que no se repitan los fenómenos de que niños de edades inferiores a los 12 años pisen estos centros de internamiento, sino que sean objeto de asistencia social.

Por todo ello, tanto la Federación como las entidades federativas deberían tomar en cuenta las realidades que reporta este Informe Especial; como resultado de la investigación, el Informe contiene un catálogo de principios que pueden servir de guía para corregir las irregularidades detectadas y cumplir así con lo previsto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. de nuestra Carta Magna, de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez, el ejercicio pleno de sus derechos y su desarrollo integral.

**EL DOCTOR JOSÉ LUIS SOBERANES  
FERNÁNDEZ, PRESIDENTE DE LA CNDH,  
RECIBE EL DIPLOMA Y LA PRESEA  
“NORMA CORONA SAPIÉN”**



Asociación de Abogados Litigantes de la República Mexicana, A. C.  
“Por la Preservación del Derecho y la Justicia”

“Día del Abogado Litigante”

En The University Club of Mexico  
Paseo de la Reforma número 150, esquina Lucerna  
8:30 horas del día lunes 14 de julio del año 2003

Reconocimiento al  
Dr. José Luis Soberanes Fernández,  
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Diploma y presea  
“Norma Corona Sapién”  
Por los Derechos Humanos

Comité Ejecutivo Nacional  
Lic. Manuel Alfonso Lobato,  
Presidente

Lic. Rosa Estela García Wheeler,  
Vicepresidenta

Lic. Horacio Brindis Herrera,  
Secretario General

Lic. Elizabeth Halloran Kuvener,  
Oficial Mayor

Lic. Adalberto Santander Espino,  
Tesorero

Lic. Raymundo González Serrano,  
Secretario de Organización

Lic. José Emilio López Corres,  
Secretario de Honor y Justicia

Lic. Emmanuel Oalde y Hernández,  
Promotor



# PROGRAMA DEL SEMINARIO “DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA”



Federación Iberoamericana  
O M B U D S M A N  
defensores del pueblo para Iberoamérica

Seminario “Defensoría del Pueblo y Consolidación Democrática”  
Asunción-Paraguay, 17 y 18 de julio de 2003

## *Programa*

### **Jueves 17/7/03**

#### **Hora**

- 12:00 Reunión de trabajo Defensores Nacionales.
- 15:30 Apertura: Palabras del Defensor del Pueblo de Paraguay, Manuel María Páez Monges.  
Tema: Objetivos del seminario.
- 16:15 Conferencia del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México,  
Dr. José Luis Soberanes Fernández.
- 17:15 Preguntas al conferencista.
- 17:45 Palabras a cargo del Defensor del Pueblo de la República Argentina y Presidente de la Federación  
Iberoamericana de Ombudsmán, Profr. Eduardo Mondino.
- 18:45 Preguntas al conferencista.
- 19:15 Cierre de la jornada.

### **Viernes 18/7/03**

- 8:00 Visitas de autoridades nacionales de la República del Paraguay.
- 9:00 Presentación de ponencias de participantes.
- 12:00 Receso.
- 13:00 Conferencia de prensa brindada por los *Ombudsmán*.
- 17:30 Entrega de certificados a los participantes.
- 18:00 Clausura del seminario.





# PROGRAMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA CIUDAD JUÁREZ\*

**1.** Ha transcurrido casi medio año desde que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifestó aquí mismo que los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez —por su condición repetida e irrefrenada por su insuficiente esclarecimiento—, no sólo eran una vergüenza nacional, sino también constituían una verdadera emergencia nacional que debía mover la voluntad y las acciones de los tres niveles de gobierno.

**2.** Fue en febrero de este año cuando la CNDH dispuso abrir en esta ciudad una oficina con personal de Visitaduría capaz de dar seguimiento a las quejas presentadas con motivo de las graves violaciones a los Derechos Humanos de las víctimas y para conocer la situación de vulnerabilidad extrema que se ceba sobre las mujeres en esta localidad.

**3.** Desde entonces, iniciamos la revisión a fondo de todas y cada una de las páginas de las investigaciones en curso, referidas a los 233 casos documentados a esa fecha, e hicimos la petición formal a las autoridades federales, estatales y del municipio para coordinarse y asumir la obligación de dar respuestas firmes que esclarecieran los homicidios, pero también —muy claramente— para que se pusieran en marcha medidas preventivas tendentes a cumplir el reclamo social generalizado de “ni una muerta más”.

A reserva de lo que precise nuestro próximo informe de lo que ha sido nuestro trabajo a lo largo de estos seis meses, no dudo en manifestar ahora que cualquier esfuerzo coordinado de prevención y esclarecimiento, como el que ahora se emprende, ha de dar respuesta al hecho de que si se suman los registros disponibles relativos a la violencia contra mujeres en Ciudad Juárez, existen no sólo los 233 casos de homicidios pendientes de resolver a plenitud, sino que también hay casi 4,000 casos de mujeres desaparecidas o ausentes denunciados como tales y cuya situación también debe ser esclarecida.

---

\* Palabras del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante la puesta en marcha del Programa, celebrada el martes 22 de julio en Ciudad Juárez, Chihuahua.

4. En un primer recuento de dificultades para la revisión detallada de la información disponible, seguimos, hoy día, reiterando la necesidad de la colaboración de la autoridad municipal de Juárez. Seguiremos insistiendo en este punto, ahora con la perentoriedad que exige nuestra función como institución revisora de sus actuaciones en estos casos, que no sólo se extienden con su marca impune por este municipio, sino también —como habremos de precisarlo— en la ciudad de Chihuahua y en la ciudad sonoreense de Nogales.

5. Desde ahora, y ante este foro respetable, quiero manifestar que ningún informe será suficiente —ni el que presente la CNDH ni ningún otro— mientras siga ocurriendo un nuevo homicidio que no sea oportuna y debidamente aclarado hasta la consignación y castigo de quien o quienes lo cometan. Reitero, por ello, como motor y divisa de nuestro trabajo institucional, el clamor social que hacemos nuestro de “ni una muerta más”, insisto: “ni una muerta más”.

6. La CNDH manifiesta que la piedra angular del quehacer de todos los presentes es la prevención, pues ése es el único elemento que, sin entorpecer las investigaciones en curso, puede romper la inercia de estos homicidios y, al mismo tiempo, superar cualquier enfoque parcial o técnicamente limitado en la colaboración entre la Federación, el estado y el municipio.

Hoy, por fin, asistimos aquí a lo que queremos que sea, sin eufemismo alguno, un acto de decisión y compromiso. Estamos en la puerta de tener una coordinación activa para enfrentar los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez. Reitero, por ello, con esperanza, el deseo de que éste sea el día uno del nuevo andamiaje de voluntades y capacidades que aseguren, en los hechos, que en Ciudad Juárez “ni una muerta más” y para desactivar la situación de emergencia nacional a la que todos nos hemos visto enfrentados.

7. La CNDH seguirá actuando con pleno respeto al esfuerzo que hoy se inicia y ejerciendo con responsabilidad sus funciones de supervisión hacia el pleno cumplimiento de las garantías fundamentales, tal como lo establecen la Constitución y sus propios ordenamientos.

8. Encontrar soluciones a la grave problemática cuya atención nos convoca y hacerlo con toda la decisión y la fuerza de las instituciones surgidas de nuestro orden jurídico, sin escatimar apoyos de carácter técnico que la comunidad internacional pueda ofrecer, es el reto de todos.

*Informes especiales*

---



# **INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INTERNOS EN LOS CENTROS DE MENORES DE LA REPÚBLICA MEXICANA**

México, Distrito Federal, a 8 de julio de 2003

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 y 6º, fracción VII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su Reglamento Interno, ha examinado la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana. Por la relevancia del caso, presenta el informe especial, en el cual se detallan los hechos que dieron origen a este documento, las evidencias que lo respaldan, así como las observaciones y propuestas, para procurar, en lo posible, el respeto a los derechos fundamentales de estas personas.

## **I. ANTECEDENTES**

Con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos creó, entre otros, el Programa de Supervisión sobre el Sistema Penitenciario y de Centros de Internamiento, cuyo objetivo es precisamente verificar el respeto de los derechos humanos de las personas reclusas, incluyendo a los menores, así como el Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, dentro del cual se abarca a ese sector de la población.

En ese contexto, en cumplimiento a los programas señalados anteriormente, personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos llevó a cabo durante el año 2002, visitas a los 54 centros de internamiento de menores que existen en todo el país, en las cuales se constataron las condiciones generales de vida de los menores y de las instalaciones.

Con la finalidad de contar con información detallada, y toda vez que la experiencia en ese tipo de visitas ha demostrado que en ocasiones no es posible percibir a simple vista algunas violaciones, además de la observación de las instalaciones, los visitantes adjuntos realizaron una investigación minuciosa sobre la documentación relacionada con la situación jurídica de los menores, así como los programas que se desarrollan en los centros.

Asimismo, mediante entrevistas hechas a los directores, y al personal técnico y de custodia de todos y cada uno de los establecimientos visitados, se recopiló información sobre las legislaciones aplicables, organización y funcionamiento de los centros.

La información proporcionada por las autoridades se comparó con lo expresado por 717 menores internos (que corresponden al 15.06% de la población total de menores en esa condición en todo el país), a quienes se les aplicó un cuestionario para conocer su situación personal. Los datos obtenidos, permitieron a este organismo nacional identificar los factores del medio familiar y social que contribuyeron a que estos menores cometieran infracciones a la ley penal y por consecuencia, a ser internados en los centros mencionados. Es importante destacar que toda la información recabada durante las visitas fue debidamente asentada en actas circunstanciadas, que obran en los archivos de este organismo nacional, y de acuerdo con las mismas se desprende la siguiente situación imperante:

Al momento de las visitas había una población interna en todos los centros de 4,496 varones y 257 mujeres, que suman 4,753 menores; de ellos, 123 eran indígenas y 20 extranjeros; 13 niñas se encontraban en estado de gravidez; además, 4 internas tenían a sus hijos viviendo con ellas en el establecimiento correspondiente. La edad promedio de los varones internos era de 17 años y la de las mujeres de 15.

Con relación a la utilización de sustancias tóxicas, se detectó que 2,620 menores, que corresponden al 55% del total de internos en todo el país, han consumido en algún momento de su vida alcohol (48.7%), marihuana (35.7%), cocaína (22%), solventes (17%), pastillas psicotrópicas (8.8%) o narcóticos conocidos como “cristal” (6%) o “piedra” (4.5%).

De los datos recabados se desprende que la mayoría de los menores internos cometieron infracciones del fuero común; el robo, en todas sus modalidades, fue la más frecuente (2,646 varones y 100 mujeres); seguida de violación (506 varones y 2 mujeres); luego homicidio (457 varones y 29 mujeres), y por último lesiones (206 varones y 11 mujeres).

Los directores de la mayoría de los establecimientos refirieron que el robo está directamente relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas; al respecto, algunos niños adictos al narcótico conocido como “piedra”, manifestaron que cuando empezaban a usarlo ya no podían parar, por lo que tenían que robar para seguir “drogándose”.

De las entrevistas realizadas con los menores infractores en los centros de internamiento, se advierte que en muchos casos sus padres eran dependientes de sustancias tóxicas (71%) o tenían familiares presos (36%); algunos se habían fugado de la casa de sus padres (37%), otros formaban parte de pandillas (25%) o habían sido víctimas de violencia intrafamiliar (18%).

En la investigación se documentó información sobre la edad para considerar a una persona penalmente responsable, señalándose que no existe en nuestro país un criterio uniforme respecto de la fijación de la misma. En consecuencia, en Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, se encuentra fijada al cumplir los 16 años; en Tabasco a los 17 años; en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, así como en materia federal, a los 18 años. Antes de esas edades, se aplican las leyes de menores infractores por violación a la ley penal.

Otro aspecto documentado, es el relativo a la edad mínima a partir de la cual los niños pueden ser considerados como infractores. En Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, no se establece un límite en ese sentido; en Tamaulipas es a partir de los 6 años; en Aguascalientes, de los 7 años; en San Luis Potosí y Tabasco, de los 8 años; en Coahuila, de los 10 años; en Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, de los 11 años; en Baja California Sur, Durango, Hidalgo y Nuevo León, desde los 12 años.

Es conveniente referir que en nuestro país predominan dos sistemas en materia de justicia de menores, el tutelar y el garantista.

El primero de estos sistemas considera al menor como sujeto de tutela pública, y hace una distinción entre niños y adolescentes, y niños infractores; estima que estos últimos se encuentran en situación irregular por haber infringido las normas penales o administrativas, o por haber incurrido en conductas antisociales. La consideración de que el niño no delinque y que, por lo tanto, no debe ser tratado como delincuente, da origen a la concepción de menor infractor abandonado, y trae como resultado la intervención protectora del Estado, quien se convierte en un padre sustituto, y realiza las tareas correspondientes a la patria potestad y la tutela, con el fin de brindarle la atención y los cuidados que, por diversas circunstancias, no son capaces de proporcionarle sus propios padres o quienes los tienen bajo su cuidado, no sólo en casos de conductas contrarias a las normas penales y administrativas, sino también en los supuestos de “abandono” y “estado de peligro”; este último, de acuerdo con la definición utilizada en la mayoría de las legislaciones que adoptan el sistema tutelar, en referencia a “menores que manifiesten una forma de conducta que haga presumir una inclinación a causar daño a sí mismo, a la familia o la sociedad”.

Característica específica de dicho sistema es que el procedimiento aplicable a los menores es esencialmente tutelar, y generalmente es sustanciado por un órgano colegiado denominado Consejo Tutelar, integrado por tres consejeros, un maestro, un médico y un psicólogo, todos ellos especializados en menores infractores, quienes realizan la substanciación del procedimiento, y buscan la causa por la cual el menor incurrió en la conducta infractora, para brindarle, según sea el caso, la atención médica, psicológica, pedagógica y social, así como aquella otra que requiera.

Algunas garantías procesales que rigen para los adultos se contemplan en este procedimiento, por ejemplo: la defensa corre a cargo de un promotor de menores (en la mayoría de las legislaciones de

este tipo), y los plazos para la substanciación del procedimiento son más cortos que los que se establecen para adultos; sin embargo, en relación con los menores que se internan en el Consejo, sin que hayan incurrido en infracción, no se les reconocen las garantías que son de observancia obligatoria en todo procedimiento en el que esté en juego la libertad personal.

La aplicación de un sistema tutelar genera, en la práctica, la posibilidad de que sean albergados en un mismo inmueble menores con diversidad de conductas: los infractores, en “estado de peligro”, o bien en situación de calle o “abandono”, e incluso aquellos niños considerados “incorregibles”, a quienes las leyes correspondientes les dan un tratamiento similar.

El segundo sistema es el denominado garantista, que tiene su origen en la doctrina de la protección integral, cuyo fundamento es precisamente considerar a niños y adolescentes como personas con capacidad jurídica; dicha doctrina, concentra los principios que en la Organización de las Naciones Unidas se han establecido para la protección de los derechos humanos de los menores infractores, y que están plasmados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Esos principios garantizan que los menores, al ser sometidos a un procedimiento, por haber cometido una conducta contraria a las normas penales, serán tratados con respeto a sus derechos humanos; asimismo, al ser considerados como personas con capacidad de ejercer derechos y cumplir con obligaciones, con todas las garantías y principios aplicables en la justicia penal para adultos, pero tomando en cuenta que pertenecen a un grupo vulnerable debido a su falta de madurez física y mental, necesitan protección y cuidados especiales; en consecuencia, el Estado debe evitar cualquier exceso que no responda al interés superior de los menores.

De acuerdo con el análisis de la legislación vigente en materia de menores infractores, únicamente en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como las existentes en los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, México, Nayarit y Querétaro, se ha adoptado un sistema garantista. Existen otras entidades federativas que han incorporado el reconocimiento de ciertas garantías a favor de los menores, que los ubican, en opinión de esta Comisión Nacional, en un sistema mixto, tal es el caso de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

Las entidades federativas que conservan una legislación tutelar son: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Dentro de este marco, las visitas realizadas a los 54 centros de internamiento de menores, por los visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, tuvieron como finalidad investigar cuántos hay en cada entidad federativa y si los mismos cuentan con las condiciones para atender adecuadamente las necesidades de los menores que se encuentran internos en ellos, particularmente las relacionadas con su estancia, tratamiento y salud; para tal efecto, siguiendo una metodología de observación y entrevistas, se revisaron los siguientes aspectos:

- a) Supervisión general de las instalaciones, para conocer la capacidad instalada y su población, así como para valorar el estado de conservación de todas sus áreas, entre las que se encuentran



los dormitorios, sanitarios, cocina, comedor, servicio médico, aulas, talleres, zonas recreativas y deportivas. Asimismo, la observación del diseño de la estructura de los establecimientos, nos permitió saber si sus características son las adecuadas para un centro de menores.

- b) Se obtuvo información con relación a la actuación de los servidores públicos que laboran en los centros, con la finalidad de saber cuál es el trato que reciben los menores durante su internamiento.
- c) Se investigó si los establecimientos cuentan con las áreas necesarias para realizar una adecuada separación y clasificación de menores internos por sexo, situación jurídica y características personales, y si las autoridades cumplen en este sentido con lo que la legislación correspondiente les ordena.
- d) En cuanto a las actividades educativas, se obtuvo información sobre el tipo de enseñanza (alfabetización, primaria, secundaria, etcétera), el personal docente, el material didáctico y el número de menores que reciben instrucción.

Respecto de las actividades ocupacionales, se verificó la existencia de talleres, así como de recursos materiales e instructores para su funcionamiento y el número de menores que participan en ellas.

Asimismo, se obtuvo información sobre el número de especialistas que laboran en las diversas áreas técnicas, así como las actividades que realizan, particularmente en materia de psicología y trabajo social.

- e) Se indagó sobre cuál es la participación de la familia en el tratamiento de los menores internos, así como la frecuencia con que éstos son visitados, por lo que se tuvo especial interés en conocer las distancias que existen entre los centros y los lugares de residencia original de los menores, con la finalidad de saber si el internamiento ha propiciado desvinculación familiar.
- f) La educación para la salud y la prevención de enfermedades, así como la atención médica que reciben los menores, son aspectos relevantes en su tratamiento, por lo que fueron revisados minuciosamente, especialmente los relacionados con el tratamiento de padecimientos psiquiátricos, entre los cuales, las adicciones ocupan un lugar particularmente grave como detonadores de algunos de esos trastornos. Aunado a lo anterior, se obtuvo información sobre el personal médico y especialistas en psiquiatría, que, en su caso, laboran en cada uno de los establecimientos, así como el instrumental con que cuentan, el abasto de medicamentos y el material para curación.
- g) Se investigaron también los diversos aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento de todos y cada uno de los centros de internamiento; se tuvo especial atención en verificar la existencia de reglamentos internos y su correcta aplicación.
- h) Se examinaron las condiciones de internamiento y el trato que reciben los menores de uno y otro sexo, con la finalidad de detectar algún tipo de discriminación.

Una vez que se ha precisado cuales fueron las actividades realizadas durante las visitas a los centros de menores, se hará mención únicamente de las irregularidades encontradas y no así de lo que se observó que está en condiciones adecuadas, por considerar que en esos casos están satisfechas las necesidades de estancia, alimentación, tratamiento y salud de los menores que ahí se encuentran. En este contexto, las anomalías que a continuación se señalan constituyen violaciones a los derechos huma-

nos de los menores internos y, en algunos casos, pudieran ser conductas delictivas por parte del personal de los centros, por ejemplo: los golpes y maltratos denunciados por menores internos; estas anomalías son:

## **A. Derecho a recibir un trato digno**

### *1. Deficiencias en las instalaciones de los centros*

En los estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como en los establecimientos ubicados en Torreón, Coahuila; en Matamoros y Reynosa, Tamaulipas; en los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Varones del Distrito Federal, en el área femenil del Centro de Observación y Readaptación Social de Menores Infractores de Puebla, y en el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora, se observaron pésimas condiciones generales, principalmente en las áreas de dormitorios, donde es evidente la falta de mantenimiento preventivo y correctivo en paredes, techos, puertas, ventanas, pisos, así como en instalaciones sanitarias, hidráulicas y eléctricas.

El establecimiento de Colima, Colima, presentó una notoria falta de mantenimiento e higiene en las áreas destinadas a las actividades educativas; asimismo, se observaron fugas de agua en varias áreas debido a que la red hidráulica es muy antigua.

En el Centro de Observación y Clasificación de Menores Infractores de Mexicali, Baja California, el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, el Centro de Observación, Diagnóstico y Tratamiento para Menores Infractores de Quintana Roo, y las “celdas de adaptación” del Centro Educativo Tutelar para Niñas Infractoras de Tabasco, varios niños duermen en el piso, sobre colchonetas, debido a que no hay suficientes camas. En el Centro Intermedio para Menores Infractores de Sonora, las planchas de concreto no tienen colchones.

### *2. Existencia de establecimientos para menores similares a centros de reclusión para adultos*

En diversos establecimientos para menores las instalaciones están construidas con iguales características que los centros de reclusión para adultos, ya que en lugar de dormitorios, los niños son ubicados en celdas con rejas o puertas metálicas.

Se encuentran en esas condiciones los centros ubicados en los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Zacatecas; así como en el Centro de Atención Especial “Doctor Alfonso Quiroz Cuarón”, en el Distrito Federal; el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora; el Centro Educativo Tutelar para Varones Infractores de Tabasco y el Centro de Observación y Tratamiento de Menores de Matamoros, Tamaulipas.

En el Centro de Diagnóstico del Consejo Estatal de menores de Nuevo León, las estancias donde duermen los menores, en lugar de paredes tienen mallas metálicas que semejan jaulas para animales.

### *3. Sobrepoblación*

Durante las visitas se constató que algunos establecimientos presentaban sobrepoblación, particularmente el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, el Centro de Diagnóstico para Varones del Distrito Federal, la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco y el Consejo Tutelar de Menores del Estado de Quintana Roo, en porcentajes del 69, 18, 5 y 127, respectivamente.

### *4. Golpes y maltratos*

En el Centro de Orientación y Tratamiento para Varones de Mexicali y en el Consejo de Menores de Tijuana, ambos en Baja California, así como en el Centro de Observación y Adaptación Social para Niños y Niñas en Conflicto con la Ley Penal del Estado de Veracruz, los menores internos se quejaron de golpes y maltratos de parte del personal que los custodia. En dichos casos tomó conocimiento el correspondiente órgano local de protección a los derechos humanos.

En el Consejo de Menores de Tijuana, Baja California, los niños son levantados en la madrugada (a las 04:00 horas) para trabajar en la tortillería, donde elaboran diariamente 1500 kilos de tortillas para el consumo de los internos del Centro de Readaptación Social “Lic. Jorge A. Duarte Castillo”, antes “La Mesa”.

## **B. Derecho al desarrollo integral de los menores**

### *1. Falta de clasificación y separación*

En los establecimientos localizados en Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Quintana Roo y Ciudad Obregón, Sonora, no se aplica criterio alguno de clasificación en las áreas de tratamiento, por lo que todos los menores conviven permanentemente, sin importar edad, infracción cometida o características personales; en igual situación de falta de clasificación se encuentran las niñas en todos los establecimientos visitados, con excepción del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del Distrito Federal.

En el Centro de Orientación y Tratamiento para varones de Mexicali, en el establecimiento de Baja California Sur, en el Consejo de Tutela de Menores Infractores de Oaxaca y, en el Centro de Observación y Tratamiento de Matamoros, Tamaulipas, solamente se toma en cuenta la edad como criterio de clasificación; en el Centro de Observación de Menores Infractores de Jalisco, únicamente se considera para la clasificación la reiterancia; y en Chiapas, no obstante que las autoridades aseguraron que en los dormitorios existe una adecuada clasificación, los visitantes adjuntos constataron que durante el día conviven todos los menores internos, bajo la vigilancia de sólo tres custodios.

En el Centro de Observación y Adaptación Social para Niños y Niñas en Conflicto con la Ley Penal del Estado de Veracruz, se encontraron a dos niños de 7 años de edad, uno de ellos acusado de

allanamiento de morada y el otro de robo, conviviendo con adolescentes cuyas edades eran alrededor de los 18 años.

En los centros de Baja California Sur, Chihuahua, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas, así como en Reynosa, Tamaulipas, no existen áreas para separar a los menores que se encuentran en observación y los que están sujetos a un tratamiento. Es importante mencionar que en Nuevo Laredo, Tamaulipas; Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro y Veracruz, los internos de uno y otro sexo conviven durante el día.

### *2. Falta de motivación a los menores para participar en las actividades educativas*

No obstante que en todos los establecimientos se imparten clases de alfabetización, primaria y secundaria, se detectó que en el Consejo de Menores de Ensenada y el Centro de Orientación y Tratamiento de Mexicali, ambos en Baja California; en el Centro Estatal de Menores de Colima; en la Escuela de Rehabilitación de Menores de Chihuahua; el Centro de Prevención, Tratamiento y Observación de Menores de Nayarit, el Centro de Observación y Readaptación Social de Menores de Puebla; el Centro de Observación y Tratamiento de Menores de Querétaro; el Centro Educativo Tutelar para Menores Infractores Varones de Tabasco, y en el Centro de Observación y Tratamiento de Menores de Nuevo Laredo, Tamaulipas, las autoridades no prestan la debida atención en fomentar el interés de los niños en dichas actividades, por lo que un número reducido de la población interna participa en ellas; este problema es particularmente grave en dos establecimientos del citado estado de Baja California, ya que en el Consejo de Menores de Tijuana y en el Centro de Observación y Clasificación de Mexicali, únicamente el 12% de los niños participa en las mismas.

Asimismo, en los establecimientos del Distrito Federal, que dependen de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, así como en el de Morelos, hay escasez de material didáctico, de acuerdo con la información proporcionada por el personal que ahí labora. En Chiapas, el aula de clases y la biblioteca no tenían mobiliario, y en esta última no había libros.

### *3. Inexistencia de actividades ocupacionales*

Con relación a las actividades ocupacionales, necesarias para el desarrollo integral de los menores, durante las visitas se observó que en los centros de Chiapas, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, así como los ubicados en Torreón, Coahuila; el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del Distrito Federal, y en Matamoros, Tamaulipas, los menores tanto varones como mujeres permanecían inactivos debido a la falta de personal técnico, de talleres y herramientas o del material necesario para el funcionamiento de los mismos.

Por otra parte, merecen atención especial los centros ubicados en Morelos, Puebla, Querétaro y Tabasco, los cuales cuentan con una granja para enseñar a los niños a criar y reproducir aves, conejos y cerdos para el autoconsumo y la obtención de recursos económicos, sin embargo, son los propios niños los encargados de la matanza de esos animales.

#### *4. Insuficiencia de personal técnico*

Durante las visitas, fue evidente que en varios establecimientos el personal especializado en psicología es insuficiente para atender las necesidades de la población interna. En esas circunstancias se encontraron el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, en donde sólo hay una psicóloga que atiende a 278 menores; en la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco, labora un psicólogo y la población asciende a 209 niños, y en Sinaloa un psicólogo trabaja con 159 niños.

Con relación al personal de trabajo social, de igual forma se detectó que no es suficiente en el Centro Juvenil de Adaptación Social de Nuevo León, donde sólo hay un trabajador social para atender a 188 menores.

#### *5. Centralización de los establecimientos*

En la mayoría de los estados existe solamente un centro de menores, generalmente ubicado en la ciudad capital, y en algunos casos a cientos de kilómetros de distancia de otras ciudades y comunidades de la entidad federativa, lo cual, aunado a la falta de recursos económicos de los familiares, dificulta en gran medida que éstos acudan a visitar a sus hijos y que participen en las terapias y pláticas organizadas por el personal técnico. La excepción se encuentra en el Distrito Federal, Baja California, Coahuila, Sonora y Tamaulipas.

Aunado a lo anterior, algunas autoridades reconocieron que la centralización de los establecimientos provoca que la medida de tratamiento que se aplica con mayor frecuencia sea la de internamiento, debido a que las grandes distancias que existen entre los lugares de residencia de los familiares de los menores y los centros, hace imposible el seguimiento de las medidas de tratamiento en externación.

### **C. Derecho a la protección de la salud**

Durante las visitas se constató que las Residencias Juveniles Varonil y Femenil de Saltillo y la Residencia Juvenil Varonil de Torreón, en Coahuila; así como el Centro de Atención Especial, en el Distrito Federal, carecen de servicio médico; por tal motivo las autoridades encargadas de su administración solicitan el apoyo de otras instituciones para la atención de los menores.

En cuanto a los medicamentos y el material para curación, la escasez de los mismos constituye un problema constante, según informaron las autoridades de los centros localizados en Mexicali y Ensenada en Baja California, Baja California Sur, Piedras Negras, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí; Reynosa, Tamaulipas, y Veracruz. Aunado a lo anterior, se constató que en Chiapas no había equipo médico para realizar la exploración clínica, y que en Michoacán no existen expedientes clínicos, por lo que solamente hay notas médicas en los expedientes generales de los menores.

En el Centro de Observación y Adaptación Social para Niños y Niñas en Conflicto con la Ley Penal del Estado de Veracruz, los visitantes observaron que tres menores enfermos de varicela permanecían encerrados en habitaciones sin ningún tipo de mobiliario, localizadas lejos del servicio médico.

Fueron detectados 62 menores bajo tratamiento psiquiátrico en diferentes establecimientos, y no obstante que para atender esta clase de padecimientos y otros trastornos, comunes en la infancia y la adolescencia, son necesarios los servicios de un psiquiatra, es el caso que no existe un especialista adscrito en los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como en el Centro de Observación y Clasificación de Menores Infractores de Mexicali y el Consejo de Menores de Ensenada, ambos en Baja California, y en el Centro de Readaptación Social para Menores del Sur, en Ciudad Obregón, Sonora. En cuanto a los medicamentos psiquiátricos, debido a la falta de presupuesto de los establecimientos, generalmente son proporcionados por los propios familiares.

Otro problema detectado durante las visitas es la insalubridad que priva en algunos establecimientos, especialmente en los de Colima, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, y Zacatecas, así como en el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora, donde se observó falta de higiene y presencia de fauna nociva. Cabe destacar, además, que en Chiapas las propias autoridades mencionaron que el agua escasea.

#### **D. Derecho a la seguridad jurídica**

De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades durante las visitas, en algunos centros de internamiento no existe un reglamento interno, debidamente aprobado, que norme las actividades que tienen que ver con la organización y funcionamiento de los mismos, entre ellas, las relacionadas con la aplicación de correctivos cuando los menores realizan conductas contrarias a la disciplina.

En tales circunstancias se encuentran los centros de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

#### **E. Derecho a la igualdad**

De los 54 centros visitados, únicamente los ubicados en Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila; Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora; Tabasco y Zacatecas, cuentan con instalaciones para varones y mujeres completamente separadas. El resto de los establecimientos del país fueron construidos para alojar a población masculina, por lo que no tienen áreas adecuadas para las niñas, quienes generalmente ocupan espacios insuficientes para el desarrollo normal de sus actividades, y comparten durante el día

las áreas que ocupan los niños en horarios restringidos, debido a que la población masculina es muy superior en número. Asimismo, en Nayarit las autoridades habilitaron la lavandería como área femenil, y en Tlaxcala las niñas ocupan un dormitorio destinado a los menores de nuevo ingreso.

Durante la visita al Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores del Estado de Chiapas, se constató la estancia de dos niñas infractoras con sus hijos, quienes se encontraban en condiciones precarias, debido a la falta de instalaciones adecuadas y de personal técnico que las atendiera, así como a sus hijos.

## **II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra los derechos fundamentales de todos los individuos y, particularmente, respecto de los menores, los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º, establecen, respectivamente, que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, garantías que incluyen también a las personas internas en los centros de menores. Tales disposiciones tienen íntima relación, en lo conducente, con los derechos a la educación y a la salud, contemplados en los artículos 3º, párrafo primero, y 4º, párrafo tercero, de la Ley Fundamental.

Específicamente, en el artículo 18 constitucional se señala que la Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por México y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991, señala, en su artículo 40.3, que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los menores de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber violado esas leyes.

La misma Convención establece un catálogo de derechos especialmente aplicables a los menores infractores, entre los que destaca el previsto en el artículo 37. a, que corresponde al de recibir un trato digno. En este esquema, debe tomarse en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido tesis jurisprudencial en el sentido de que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales, y en segundo plano respecto de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas, el Congreso de la Unión decretó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4º de nuestra Carta Magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2000, la cual, en su artículo 1, establece que sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexi-

cana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Existen también instrumentos internacionales generados en el Pleno de la Organización de las Naciones Unidas, relativos a los derechos fundamentales mencionados anteriormente, y aplicables a los menores. Tales documentos son: Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”, adoptadas el 29 de noviembre de 1985; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil “Directrices de Riad”, y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, estas últimas adoptadas por dicho organismo internacional, el 14 de diciembre de 1990. No obstante que dichos instrumentos no constituyen un imperativo jurídico para nuestro país, por ser de naturaleza declarativa, sí son reconocidos como fundamento de principios que, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, constituyen una fuente de derecho para los Estados miembros, entre los cuales se encuentra México.

### **III. OBSERVACIONES**

La información de las autoridades, las visitas realizadas a los centros de internamiento de menores, así como el análisis de las legislaciones locales en la materia, ponen de manifiesto las violaciones a los derechos humanos de los menores internos, las cuales son provocadas por diversas irregularidades que se detallan en el capítulo de antecedentes de este documento; y si bien es cierto que no en todas las entidades federativas se encuentran en su totalidad esas anomalías, por lo menos sí algunas de ellas, por tal razón es pertinente hacer notar esas violaciones, con la finalidad de que se eliminen en los lugares donde existen y, en su caso, evitar su aparición en otros sitios. Independientemente de ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite sus opiniones y criterios en este tema de trascendental importancia.

**A.** De los antecedentes descritos al inicio de este documento se desprende que las autoridades encargadas de los centros de internamiento de menores, violan los derechos humanos de estas personas especialmente vulnerables, en razón de los razonamientos que a continuación se formulan:

**1.** En primer lugar, el mal estado de algunas instalaciones, la semejanza de éstas con centros de reclusión para adultos, la sobrepoblación, así como los abusos de toda índole que abarcan, en algunos casos, golpes y maltratos denunciados por los menores, son irregularidades, y a veces delitos, que violan su derecho humano a recibir un trato digno, el cual es tutelado por el párrafo séptimo del artículo 4º Constitucional y por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Las condiciones tan deplorables en que se encontraron los establecimientos de menores o algunas de sus áreas en los estados de Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como los establecimientos ubicados en Torreón, Coahuila; en Matamoros y Reynosa, Tamaulipas; en el Centro de Diagnóstico para Varones



y el Centro de Tratamiento para Varones, ambos del Distrito Federal, y el área femenil del Centro de Observación y Readaptación Social de Menores de Puebla, así como el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora, se debe a que no se han tomado las medidas necesarias para conservar sus instalaciones adecuadamente, lo que muestra una evidente falta de interés de las autoridades estatales para proporcionarles las mínimas condiciones de alojamiento que les permitan satisfacer dignamente sus necesidades primarias.

El Estado tiene la obligación de crear instalaciones que reúnan las condiciones que garanticen a los menores una estancia digna, así como de realizar las acciones necesarias para mantenerlas en buenas condiciones, en cuanto a su infraestructura, muebles y servicios. Al respecto, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, señalan en sus artículos 12, 31 y 34, respectivamente, que la privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores; que los menores privados de libertad tendrán derecho a contar con locales y servicios que satisfagan todas las exigencias de la higiene y de la dignidad humana; y que las instalaciones sanitarias deberán ser de un nivel adecuado y estar situadas de modo tal que el menor pueda satisfacer sus necesidades físicas en la intimidad y en forma aseada y adecuada.

No es justificable que al momento de las visitas, los centros referidos se encontraran en tan lamentables condiciones, toda vez que para mantenerlos en buen estado no se requieren elevados recursos económicos como en el caso de los centros de reclusión de adultos, debido a que el número de la población y el tamaño de aquellos establecimientos son, en comparación, pocos y de menores dimensiones.

Asimismo, la falta de colchones en algunos establecimientos obliga a los niños internos a dormir en el piso o sobre las planchas de concreto, lo que les ocasiona padecer incomodidad extrema y se traduce en un trato indigno para estos menores, por parte de las autoridades que no resuelven este tipo de carencias.

En ese sentido, el artículo 27.1 de las “Reglas de Beijing”, señala que son aplicables al tratamiento de los menores delincuentes en establecimientos penitenciarios, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 663 C I (XXIV), de 31 de julio de 1957. Dicho instrumento indica las características que deben reunir los locales destinados al alojamiento de los reclusos; en este caso para los menores, particularmente, en los numerales 14 y 19, menciona que los locales frecuentados regularmente por estas personas deberán ser mantenidos en debido estado y limpios, y que cada una dispondrá, de conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad, a fin de asegurar su limpieza.

Por otra parte, el diseño y la estructura de algunos establecimientos para menores, cuyas instalaciones son semejantes a las cárceles de adultos, ocasiona que se intensifiquen los efectos negativos que produce la privación de libertad. No debemos olvidar que debido a que se trata de personas en desarrollo, los menores son especialmente vulnerables a esos efectos, los cuales se agudizan por el hecho

de estar internados y aislados de su medio social. Además, debe tomarse en cuenta, de acuerdo con lo señalado en el artículo 32 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, que el diseño de los centros de detención para menores y el medio físico deberán responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento, considerando que es una persona en pleno desarrollo, y que al no contar con estas condiciones se viola el derecho fundamental de los menores, contenido en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional.

La sobrepoblación que existe en el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, el Centro de Diagnóstico para Varones del Distrito Federal, la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco y el Consejo Tutelar de Menores de Quintana Roo, genera insuficiencia de los satisfactores de necesidades primarias, lo cual reduce la calidad de vida de los menores y aumenta la incidencia de conflictos interpersonales, debido a la disminución del espacio vital, además de que dificulta a las autoridades brindar un tratamiento individualizado.

Para lograr un desarrollo pleno y armonioso, los menores deben crecer en un ambiente de afecto y comprensión, de acuerdo a lo señalado en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño; sin embargo, esto no sucede en el caso de los menores internos, quienes, además de que generalmente sus familias no les han proporcionado los medios necesarios para alcanzar dicho desarrollo, son ubicados en un entorno con carencias como las señaladas anteriormente, que los hace sentirse reprimidos y rechazados por la sociedad. Hay que tomar en cuenta, de conformidad con lo señalado en el artículo 26.1 de las “Reglas de Beijing”, que “la capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tiene por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel productivo en la sociedad”.

Está demostrado que la privación de la libertad tiende a generar un ambiente de riesgo para el respeto de la dignidad humana, la cual consiste en que los seres humanos deben tratar a sus semejantes como tales y respetar sus necesidades vitales y sus diferencias. También hay que enfatizar que uno de los presupuestos para salvaguardar este derecho es evitar, en lo posible, el tratamiento en internación, y solamente debe hacerse en el caso de que no sea conveniente la aplicación de una medida alternativa. Las condiciones de internamiento, cuando esto se haya resuelto, no deben traducirse en mayores limitaciones que las estrictamente inherentes al tratamiento y, en todo caso, ser adecuadas para satisfacer las necesidades básicas de los menores, y propiciar condiciones positivas para su sano desarrollo, sobre todo porque se trata de un grupo particularmente vulnerable, como el de los niños.

Así, la Convención Sobre los Derechos del Niño, establece en el artículo 37. c, que los Estados parte velarán porque todo niño privado de la libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. A mayor abundamiento, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en su artículo 12, que la privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores.

Una de las conductas que bajo ninguna circunstancia debe permitirse en un establecimiento de menores, es la relacionada con los golpes y maltratos, de los cuales se quejaron los niños internos en los estados de Baja California y Veracruz, y que por tratarse de casos muy concretos fueron turnados para su investigación a los correspondientes organismos estatales de protección a los derechos humanos, por lo que en su momento dichas instituciones harán los pronunciamientos específicos correspondientes.

De igual forma, es inaceptable que las autoridades levanten en la madrugada a los menores internos del Consejo de Menores en Tijuana, Baja California, para elaborar las tortillas que consume la población del Centro de Readaptación Social de esa ciudad, lo cual constituye un trato inadecuado para un menor y que se traduce en una agresión a su buen desarrollo físico, en virtud de que, con estos horarios, le limitan seriamente su sueño y descanso, que es tan importante para su buen desarrollo físico y psíquico, independientemente de que la ley laboral prohíbe que los menores realicen trabajos nocturnos. Además, lo más conveniente es que estos niños sean capacitados para que en el futuro puedan emplearse de acuerdo a su libre decisión, amén de que la labor señalada anteriormente de ninguna manera puede considerarse como una actividad ocupacional para el tratamiento de los menores.

Para prevenir que los niños internados sean víctimas de maltratos, se sugiere que el personal responsable de la custodia y tratamiento de los menores debe ser supervisado en su actuación, tal como sucede en la mayoría de las entidades federativas, por servidores públicos de otras instituciones como lo son los sistemas estatales para el desarrollo integral de la familia y los consejos de menores, que si bien es cierto no se encargan directamente de la custodia de éstos, tienen facultades para vigilar el respeto de sus derechos humanos durante el internamiento.

La existencia de conductas como las señaladas viola los derechos fundamentales de los menores, en lo relativo a que se respete su integridad física y a recibir un trato digno, lo cual incumple lo previsto en la Convención Sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 37.a establece que los Estados parte velarán porque ningún niño sea sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el mismo sentido, el artículo 87 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, señala que el personal de los centros de detención deberá respetar y proteger la dignidad y los derechos humanos fundamentales de todos los menores y, en especial, no podrá infligir, instigar o tolerar acto alguno de tortura, ni forma alguna de trato, castigo, o medida correctiva o disciplinaria severa, cruel, inhumana o degradante. Asimismo, el numeral 54 de las “Directrices de Riad”, señala que ningún niño o joven deberá ser objeto de medidas de corrección o castigo severos o degradantes en el hogar, en la escuela ni en ninguna otra institución.

**2.** Existen otras irregularidades relacionadas con la desatención para los menores internos que afectan su desarrollo integral, y que son contrarias a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre ellas se encuentran las relacionadas con la falta de clasificación y separación; el alto índice de menores que no participan en las actividades educativas; la inexistencia de actividades ocupacionales formativas y de personal técnico suficiente; así como la centralización de los establecimientos de menores que provoca la desvinculación de éstos al núcleo familiar.

En primer lugar, la ubicación que se hace de los menores, sin tomar en cuenta criterio alguno de clasificación, sin atender a su sexo, edad, estado de salud físico y mental, reiteración, rasgos de personalidad, gravedad de la infracción y demás características que presenten, así como la falta de instalaciones para separar en diferentes categorías a los internos, ocasiona que estén mezclados los menores sujetos a observación y aquellos que se encuentran recibiendo un tratamiento; lo cual, además, pone en riesgo la integridad, tanto física como psicológica de los menores, debido a las diferencias en el desarrollo físico y mental que existen entre ellos. Esto contribuye al aprendizaje de conductas negativas, debido al contacto permanente de niños de edades y características muy diferentes, y afecta considerablemente su sano desarrollo. Por tal motivo, no es aceptable que durante las visitas se hayan observado a menores de 7 años conviviendo con adolescentes cuyas edades eran de alrededor de los 18 años.

Al respecto, es importante mencionar que las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en su artículo 28, que la detención de los menores sólo se producirá en condiciones que tengan en cuenta plenamente sus necesidades y situaciones concretas, y los requisitos especiales que exijan su edad, personalidad, sexo y tipo de delito, así como su salud física y mental, y que garanticen su protección contra influencias nocivas y situaciones de riesgo. El criterio principal para separar a los diversos grupos de menores privados de su libertad deberá ser la prestación del tipo de asistencia que mejor se adapte a las necesidades concretas de los interesados y la protección de su bienestar e integridad físicos, mentales y morales.

Es conveniente aclarar que estas irregularidades no obedecen necesariamente a la negligencia o falta de interés de las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de tratamiento, sino también a que en la mayoría de las entidades federativas no se cuenta con las instalaciones adecuadas para albergar en secciones totalmente separadas a menores de diversas categorías, no obstante que dicha separación se encuentra prevista en todas las legislaciones locales en la materia. Vale la pena mencionar que en el artículo 18 constitucional, se establecen una serie de garantías que deben observarse para las personas adultas que estén sujetas a reclusión, entre las que destaca la separación entre procesados y sentenciados, la cual debe observarse también respecto de los menores infractores, por no estar excluidos de ella en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, para lograr la adaptación social del menor interno es necesario brindarle un tratamiento individualizado, mediante la aplicación de sistemas o métodos especializados, con aportación de diversas ciencias, técnicas y disciplinas pertinentes, a partir del diagnóstico de personalidad, con la finalidad de corregir las causas que motivaron la infracción por la cual fue internado, para disminuir así la probabilidad de que se reiteren conductas contrarias a la ley penal al reincorporarse a la sociedad, y que, en su caso, pueda cometer delitos al llegar a la edad adulta.

Por ello, es necesario que en los centros de menores se brinden a los internos los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria —social, educacional, profesional, psicológica, médica y física— que puedan requerir, de acuerdo a su edad, sexo, y personalidad, y en interés de su sano desarrollo, tal como lo señala el numeral 26.2 de las “Reglas de Beijing”.

En ese orden de ideas, la educación es un factor fundamental en el desarrollo de los niños, la cual, de conformidad con el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, debe estar encaminada a desarrollar en él la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades; inculcar el respeto a los derechos humanos, a las libertades fundamentales y a los principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas, así como el respeto a sus padres, a su propia identidad cultural, a su idioma y sus valores, a los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya; preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena, e inculcarle el respeto al medio ambiente natural.

En el párrafo primero del artículo 3° constitucional y en los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 4° de la propia Carta Magna, se establece el derecho fundamental a la educación y, además, el párrafo séptimo del artículo citado en último término, dispone que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Particularmente, en el caso de los menores internos, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, señalan, en su artículo 38, que todo menor en edad de escolaridad obligatoria, tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad.

Por lo tanto, el hecho de que un número reducido de la población interna participe en actividades educativas, e incluso, como en el caso de dos centros en el estado de Baja California, donde únicamente el 12% de los niños recibe instrucción, sin que las autoridades se preocupen por estimular la participación en las mismas, vulnera los derechos humanos de un porcentaje considerable de los menores internos.

También las actividades ocupacionales contribuyen al desarrollo de las habilidades físicas y mentales de los niños y, al mismo tiempo, les permiten aprender un oficio que les será de gran utilidad al ser reintegrados a sus comunidades, especialmente en un país como el nuestro, donde la mayoría de los menores internados provienen de hogares con escasos recursos económicos

Por ello, es de suma importancia que los establecimientos de menores cuenten con los recursos materiales y personales para brindar capacitación laboral a los niños. Al respecto, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en sus artículos 42 y 45, respectivamente, que todo menor tendrá derecho a recibir formación para el ejercicio de una profesión que lo prepare para un futuro empleo cuando se reintegren a sus comunidades. En consecuencia, es indebido que en los centros ubicados en Chiapas, Torreón, Coahuila; Nayarit, Quintana Roo, Matamoros, Tamaulipas; Veracruz y Yucatán, así como en el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del Distrito Federal, los menores no reciban un tratamiento adecuado, debido a la falta de actividades ocupacionales de carácter formativo, dentro de las que se pueden incluir también las deportivas.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, las autoridades deben evitar que los menores realicen actividades que afecten su sano desarrollo, como las detectadas durante las visitas a los centros ubicados en Morelos, Puebla, Querétaro y Tabasco, donde los niños realizan la matanza de animales que crían en granjas, lo cual es incongruente con un tratamiento que tiene por objeto corregir las conductas antisociales de los menores, que en muchos casos se encuentran internos por la comisión de conductas violentas, por lo que dichas actividades les crean una actitud mental contraria al respeto de la vida en general; no debemos olvidar que los niños están en una etapa fundamental de aprendizaje que necesariamente influirá en su comportamiento futuro.

Dichas irregularidades son contrarias a lo previsto en el artículo 32. 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce el derecho que tiene todo menor a estar protegido contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Otro problema presente en algunos establecimientos ubicados en los estados de Chiapas y Sinaloa, así como en la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco y El Centro Juvenil de Adaptación Social de Nuevo León, es que no cuentan con suficiente personal técnico para atender adecuadamente a los menores internos, particularmente psicólogos y trabajadores sociales.

Lo anterior, impide que las autoridades encargadas de la custodia de los menores realicen de manera eficiente sus labores y que alcancen los objetivos del tratamiento, cuyos resultados positivos dependen en gran medida de las labores que realiza el personal técnico. En el caso de los psicólogos, su participación consiste en aplicar evaluaciones psicológicas que ayudan a conocer el estado emocional e intelectual del niño, así como a detectar un posible daño cerebral; en proporcionar orientación sobre temas relevantes para un sano desarrollo, como farmacodependencia y sexualidad; en organizar y participar en talleres denominados “escuela para padres”, y en brindar terapias familiares e individuales, entre otras.

Con relación a los trabajadores sociales, ellos se encargan de realizar diversas actividades, tales como los estudios socioeconómicos de los menores, las visitas domiciliarias para determinar si el ambiente familiar y el del lugar del domicilio del menor, no es nocivo para éste, y estar en posibilidad de sugerir, fundadamente, en su caso, que el menor no debe reincorporarse a la familia y, en consecuencia, se le provea de una habitación y grupo familiar diverso más adecuado para él; establecer lazos entre los internos y sus familiares, organizar y vigilar la visita familiar, custodiar las pertenencias de los niños, solicitar y coordinar el apoyo de las instituciones de salud y educativas en casos necesarios, y participar en los talleres mencionados en el párrafo anterior.

Como puede observarse, son diversas las labores que tienen que realizar esos profesionistas, y por ello, al no existir el número suficiente de ellos en algunos centros, no se atienden oportunamente las necesidades de los menores, pues se ve rebasada su capacidad de trabajo, como sucede claramente en Chiapas, donde una psicóloga se encarga de 278 menores, o en El Centro Juvenil de Adaptación Social de Nuevo León, donde un trabajador social labora en un establecimiento con 188 niños; en

comparación, en el estado de Tlaxcala hay 5 psicólogos y 3 trabajadores sociales para atender a una población interna de 25 menores, y en Zacatecas, 6 psicólogos y 3 trabajadores sociales atienden a 38 personas.

Dicho personal, debe contar con un perfil de personalidad específico para tratar a los menores, y con información precisa para tal efecto; al respecto, los artículos 81 y 85 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, prevén que para proporcionar a los menores un tratamiento adecuado es indispensable que se cuente con suficiente personal especializado, el cual tiene que ser debidamente seleccionado, tomando en cuenta su integridad, actitud humanitaria, capacidad y competencia profesionales para tratar con menores. Asimismo, dicho personal deberá recibir una formación que le permita desempeñar eficazmente sus funciones, en particular, la capacitación en psicología infantil, protección de la infancia, criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño.

Un punto muy importante a tomarse en cuenta cuando un menor resulta ser internado, lo representa la familia, que constituye un factor esencial para el desarrollo del niño; por lo tanto, al sustraerlo de ella, las autoridades deben realizar las acciones necesarias para que no se interrumpa este vínculo, en el caso de que la familia sea un elemento positivo para el menor; sin embargo, esto no es posible ya que la mayoría de los centros de menores se encuentran ubicados en las capitales de los estados de nuestro país, lo cual dificulta las visitas de los familiares, debido a las grandes distancias que tienen que recorrer desde sus lugares de origen, y a la falta de recursos económicos para solventar los gastos de sus traslados.

Lo anterior ha ocasionado también, de acuerdo con información proporcionada por algunas autoridades, que la medida de tratamiento que se aplica con mayor frecuencia sea la de internamiento, debido a que las distancias entre los centros y los lugares de residencia de los menores y sus familias hace imposible el seguimiento de un tratamiento en externación, sin considerar que la reclusión debe ser la última medida que debe aplicarse a los menores.

Tal situación es contraria a lo establecido en el artículo 30 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el cual señala que los centros de detención para menores deberán de estar descentralizados y tener un tamaño que facilite el acceso de las familias de los menores y su contacto con ellas; asimismo, menciona que convendrá establecer pequeños centros de detención e integrarlos en el entorno social, económico y cultural de la comunidad.

De igual forma, la utilización indiscriminada de medidas de internamiento viola, en perjuicio de los niños, el artículo 37. b, de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece que los Estados parte tienen la obligación de velar porque la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se utilice tan sólo como último recurso y durante el período más breve posible.

**3.** El hecho de que no exista servicio médico en tres establecimientos ubicados en Coahuila y en uno del Distrito Federal; la escasez de medicamentos y material para curación referida por las autoridades

de Baja California, Baja California Sur, Piedras Negras, Coahuila; Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz; así como la falta de expedientes clínicos en Michoacán, viola en perjuicio de los menores el derecho humano a la protección de la salud, previsto en el párrafo tercero del artículo 4º de nuestra Carta Magna.

En este sentido, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en sus artículos 49 y 51, respectivamente, que todo menor debe recibir atención médica adecuada, tanto preventiva como correctiva, que incluya servicios de odontología, oftalmología y de salud mental, así como los productos farmacéuticos y dietas especiales que hayan sido recetados por un médico; y que cuando esté enfermo, se queje de enfermedad o presente síntomas de dificultades físicas o mentales, tiene derecho a ser examinado rápidamente por un facultativo, lo cual no es posible en los centros referidos en el párrafo anterior.

Asimismo, un problema de salud que existe en los centros de menores de todas las entidades federativas es el relativo al consumo de drogas, y no obstante que el 55% del total de menores internos en el país, han usado, abusado o son dependientes de sustancias psicoactivas, no existen programas de desintoxicación, con excepción de dos establecimientos ubicados en Nuevo León y Sonora. Además, en centros de 23 estados no hay un psiquiatra adscrito y únicamente en 3 se cuenta con el apoyo de un paidopsiquiatra (especialista en niños y adolescentes) indispensable para el tratamiento de los menores que sufren padecimientos psiquiátricos derivados del uso de psicotrópicos, así como de trastornos del comportamiento y de las emociones de comienzo habitual en la infancia y adolescencia, trastornos específicos del desarrollo del aprendizaje escolar o retraso mental, todo ello de conformidad con la Clasificación de Trastornos Mentales de la Organización Mundial de la Salud (CIE 10). Dichos padecimientos tienen un impacto sobre la conducta de niños y adolescentes y favorecen la aparición de rasgos de personalidad, que en muchos casos, si no se les brinda la atención necesaria, son la principal causa de que los menores presenten conductas antisociales.

Por lo anterior, es necesario que el diagnóstico y tratamiento de los menores sea realizado por personal especializado en niños y adolescentes, con bases científicas y metodológicas para realizar un estudio integral. Un psiquiatra exclusivamente de adultos no tiene la formación profesional especializada que se requiere para atender niños y adolescentes, que sí tiene el paidopsiquiatra, cuya participación resulta indispensable para dar cumplimiento al citado artículo 51 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el cual señala que los servicios médicos a disposición de los menores deberán detectar y tratar, toda enfermedad física o mental, todo uso indebido de sustancias químicas y cualquier otro estado que pudiera constituir un obstáculo para la integración del joven a la sociedad.

Por otro lado, la falta de expedientes clínicos, detectada en el centro de menores de Michoacán, es una irregularidad que dificulta una adecuada atención médica, en virtud de que, al no existir registro de los antecedentes relacionados con la salud de cada interno, el médico tratante no cuenta con elementos suficientes para proporcionar, en algunos casos, una atención oportuna. Tal irregularidad, es contraria a lo establecido en el artículo 5.1 de la NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico, publica-



da en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 1999, el cual señala que los prestadores de servicios médicos de carácter público, social y privado, estarán obligados a integrar y conservar el expediente clínico en los términos previstos en la norma.

Las irregularidades descritas son contrarias, también, al artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual señala que los Estados parte reconocerán el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, y se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de ese derecho.

**4.** En los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, no existe un reglamento interno que norme los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los centros de menores, entre ellos, la aplicación de sanciones disciplinarias, lo cual transgrede el derecho humano de seguridad jurídica previsto en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de nuestra Ley Fundamental.

La garantía de seguridad jurídica consagrada en nuestra Carta Magna, implica la existencia de un orden que regule la actuación de las autoridades y dé certeza a los gobernados de que dichas autoridades respetarán ese orden, y que el individuo tendrá la seguridad de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente. En consecuencia, las autoridades tienen la obligación de sujetar sus acciones a las disposiciones legales que resulten aplicables a los casos concretos. Esto significa que todo acto emanado de los órganos del Estado, debe encontrarse fundado y motivado por las normas jurídicas vigentes.

En el asunto que nos ocupa, ese derecho es vulnerado en virtud de que los servidores públicos que administran los centros de menores realizan actos de autoridad que afectan de alguna forma la esfera jurídica de los niños internos, los cuales no pueden estar debidamente fundados y motivados, al no existir una norma legal que prevea expresamente tales actos de autoridad.

Al respecto, el artículo 14, párrafo segundo, de nuestra Ley Fundamental, establece que nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; al no observarse estas exigencias, debido a la inexistencia de un reglamento interno, se presenta también la ausencia de fundamentación y motivación en los actos que realicen los servidores públicos encargados de los establecimientos de menores, y por lo tanto la directa violación al artículo 16 constitucional, pues nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por lo tanto, es necesario que las autoridades de las entidades federativas mencionadas, elaboren de inmediato los correspondientes reglamentos, tomando en cuenta los derechos fundamentales que tiene toda persona, y particularmente los menores, establecidos en el orden jurídico nacional y en los ins-

trumentos internacionales en la materia; sin olvidar que en toda medida concerniente a este grupo tan vulnerable debe atenderse primordialmente al interés superior del niño. Un punto esencial que por ningún motivo debe faltar en dichos cuerpos normativos es el relativo a los correctivos disciplinarios, pues se debe tener especial cuidado en que su aplicación no constituya un trato cruel, inhumano o degradante, de conformidad con el artículo 37. a, de la Convención sobre los Derechos del Niño; y que bajo ninguna circunstancia se permita que los niños sufran sanciones de carácter corporal, tal como lo señala el numeral 17.3 de las “Reglas de Beijing”.

**5.** En el caso de las niñas, en gran parte de los centros de internamiento visitados no se cuenta con instalaciones exclusivas para ellas, como sí sucede en los establecimientos ubicados en Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas, por lo que en las restantes entidades federativas ocupan áreas construidas originalmente para alojar a los varones, y en consecuencia no tienen espacios suficientes para el desarrollo de sus actividades. Tal situación ocasiona también que su estancia se desarrolle con mayores restricciones, además de que su tratamiento se realiza sin la debida separación por sexo, lo que obliga a las autoridades a mezclarlas con los niños durante las actividades cotidianas.

Por lo tanto, en los centros en que no existen instalaciones exclusivas para las niñas, éstas resultan afectadas por la mala adecuación de las áreas destinadas originalmente al desarrollo de actividades propias de los varones, ya que generalmente no se hicieron teniendo en cuenta las necesidades de ellas, y en consecuencia, se ven obligadas a compartir con los hombres diversas áreas de servicios tales como escuelas, patios y comedores.

La desigualdad en las condiciones de vida de las menores, en comparación con las de los niños que se encuentran en la misma situación, puede explicarse porque generalmente, de manera similar a lo que sucede con los adultos, las niñas cometen menos infracciones que los hombres y, consecuentemente, la infraestructura, la organización y el funcionamiento de los establecimientos se realiza en función de ellos. Durante las visitas realizadas por personal de esta Comisión Nacional, a los centros de menores de todo el país se encontraron 257 niñas, lo que representa únicamente el 6.29% de la población nacional de menores internos. Es importante señalar, que la diferencia en el trato que reciben las niñas internas, en relación con el que se da a los varones, también obedece a patrones socioculturales y económicos de la mayoría de la población.

Un problema que refleja esta situación de desigualdad, detectado durante las visitas, es el trato que reciben las menores infractoras que son madres y se encuentran internadas con sus hijos, pues a las carencias que provoca el hecho de no contar con instalaciones especiales, se suma la falta de atención especializada que necesitan.

Las niñas tienen los mismos derechos que los niños, por lo tanto, no existe justificación alguna para mantenerlas en las condiciones mencionadas anteriormente; por el contrario, de conformidad con el artículo 26.4 de las “Reglas de Beijing”, “la delincuente juvenil confinada en un establecimiento, merece

especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincuente joven”.

Esta situación se traduce en una violación al derecho de igualdad ante la ley, entre los varones y las mujeres, consagrado en el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, aun cuando tienen reconocidos los mismos derechos, las condiciones de vida de la mayoría de las niñas que se encuentran internadas en centros de menores son distintas a las de los niños, por lo que se genera un trato inequitativo en el goce de esos derechos.

**B.** Es necesario reflexionar acerca de uno de los temas que preocupa a esta Comisión Nacional: el de la edad para ser sujeto de un proceso penal, pues no existe en nuestro país uniformidad respecto de la fijación de la misma, no obstante que la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece en su artículo 1, que son adolescentes las personas que tienen entre 12 y 18 años.

Es importante referir que la Convención Sobre los Derechos del Niño, en su artículo 1, define al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad, y no obstante que deja abierta la posibilidad de alcanzar con anterioridad la mayoría de edad, en virtud de la ley que le sea aplicable, actualmente el criterio que predomina en el plano internacional, tal como se encuentra plasmado en el artículo 11 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y que además ha sido sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, es precisamente en el sentido de que menor es toda persona que no ha cumplido 18 años de edad, y que, por lo tanto, cuando a éste se le atribuya la comisión de una conducta delictiva, así prevista por las leyes penales, deberá quedar sujeto a órganos específicos distintos de los correspondientes a los adultos. Al respecto, también es importante referir que las “Reglas de Beijing” señalan, en su artículo 4, que la mayoría de edad penal no deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual del niño.

Vale la pena mencionar el punto de vista de expertos en pedagogía y psicología infantil que han estudiado el desarrollo de los niños y los adolescentes, quienes concluyen que éstos atraviesan por diferentes etapas en las cuales van madurando en las esferas motora, intelectual, afectiva y social; y que la adolescencia es el periodo de transición entre la niñez y la vida adulta, lo cual es de especial relevancia en la vida de todo individuo, porque los cambios físicos y psicológicos que tienen lugar durante la misma, contribuyen a definir su personalidad, así como las metas de su vida futura, y al mismo tiempo los coloca en una posición de inconformidad constante que los lleva a cometer conductas antisociales. Es por tal razón que los investigadores están de acuerdo en que la mayoría de los adolescentes infringen la ley, pero que son pocos los que lo hacen con intenciones verdaderamente destructivas.

Cabe destacar que de acuerdo con una declaración conjunta emitida por la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia y el Fondo de las Naciones Unidas para

Actividades en Materia de Población, en el año de 1998, la “adolescencia” se define como la edad comprendida entre los 10 y 19 años.

En razón de lo anterior, en materia federal y en aproximadamente el 50% de las legislaciones locales, la edad para ser sujeto de un proceso penal se establece a los 18 años; sin embargo, en algunas entidades federativas de nuestro país, dicha edad se encuentra fijada a los 16 o los 17 años, y cuando a partir de esas edades las personas cometen conductas delictivas, puede darse el supuesto de ser recluidas en cárceles para adultos que, como es del conocimiento público, lejos de cumplir con la exigencia constitucional de readaptación social, constituyen verdaderas escuelas del delito, donde además del aprendizaje de conductas negativas, por los motivos señalados en el párrafo anterior, los internos de baja edad son víctimas de toda clase de abusos y maltratos por parte de los mayores.

Además, es importante mencionar que el porcentaje de menores infractores constituye sólo una mínima parte del problema de la delincuencia, pues mientras que la población nacional de adultos, a febrero del año en curso, ascendía a 175,253 reclusos, en el caso de los menores, de acuerdo con el censo efectuado durante las visitas a los centros de internamiento de menores, era de 4,753 personas, de las cuales 4,496 eran niños y 257 niñas; además, es importante hacer notar que entre ellos se encuentran menores que no deberían estar en esos lugares, ya sea por su edad o por el tipo de conductas que se les imputan. Por lo tanto, al comparar dichas cifras resulta evidente que el simple hecho de disminuir la edad para ser sujeto de un proceso penal y recluir en cárceles de adultos a gran parte de esos niños, no representaría una disminución considerable al problema del aumento de delitos y, por lo tanto, de la inseguridad.

Por otro lado, es evidente que la disminución de la edad para ser considerado responsable penalmente, no es la solución al problema de la delincuencia, ya que dicha medida no ataca el fondo del mismo, pues para ello es necesario, primero, detectar cuáles son los factores que influyen en el comportamiento delictivo de la niñez. En ese sentido, debe tomarse en cuenta que la familia es el grupo fundamental de la sociedad, y es ahí donde las personas adquieren los principios educativos, culturales y morales que determinan su comportamiento en la comunidad; un dato importante que arrojó la investigación realizada por esta Comisión Nacional, es que la mayoría de los menores infractores provienen de hogares donde sus padres no les brindaron el apoyo afectivo y la educación que requieren para su formación como personas sanas y productivas, y hubo, de forma frecuente, casos de padres que consumían sustancias tóxicas o que se encontraban presos, o bien que sometieron a los menores a violencia y maltratos, y es por ello que llevan un estilo de vida que, en gran medida, los llevará a cometer conductas delictivas que aprenden de otras personas con las que conviven, en ocasiones, en la calle. En casos más graves pueden ser presa de la delincuencia organizada que, después de hacerlos víctimas, los utiliza para cometer delitos que lesionan gravemente a la sociedad, como por ejemplo el tráfico de drogas.

En ese contexto debe advertirse que el aspecto educativo es determinante en el desarrollo de los menores, pues les brinda los elementos necesarios para asumir de manera responsable un papel dentro de la sociedad; sin embargo, miles de niños abandonan sus estudios debido a los problemas menciona-

dos anteriormente, o simplemente porque las condiciones económicas no permiten a los padres enviarlos a una escuela, y por ello se integran anticipadamente a las fuentes de trabajo o simplemente vagan por las calles, donde en ocasiones forman parte de pandillas que se dedican a realizar conductas antisociales.

Aunado a lo anterior, un factor importante en este problema lo representan los medios de comunicación, debido a la difusión de gran cantidad de contenidos con alto grado de violencia, a los que tienen acceso los menores, y que afectan, en consecuencia, su sano desarrollo mental.

Es indudable que el entorno social influye de manera determinante en el desarrollo de la niñez, ya que no sólo en la familia y en la escuela se adquieren los valores y la formación necesaria, sino también en las iglesias, los lugares de esparcimiento, o en cualquier lugar donde los menores convivan con otras personas. Es por eso que la preocupación principal del Estado en el combate a la delincuencia no debe centrarse en recluir en cárceles de adultos a los que se considera como menores de edad que infringen la ley penal, sino en buscar soluciones a los problemas económicos, educativos, sociales y culturales que constituyen las verdaderas causas de la delincuencia.

Además, hay que tomar en cuenta que los menores de 18 años que se encuentran en calidad de infractores se han colocado en esa situación, en la gran mayoría de los casos, porque sus familias no les han proporcionado los medios necesarios para alcanzar un desarrollo adecuado, y porque las instituciones responsables de constituir a una persona sana, en lo físico y en lo psicológico, no han participado de manera suficiente y eficiente en la formación de una personalidad positiva del menor en términos de respeto a sí mismo, a los demás y a los valores imperantes en la sociedad.

En esas condiciones, resulta que los menores con calidad de infractores sufren una doble victimización: la primera, por parte de las instituciones que son garantes de los derechos fundamentales que deben de disfrutar los niños y las niñas, que no hacen efectivos esos derechos de los menores, y que en la mayoría de los casos, esas carencias al ejercicio de derechos son las causas de que más menores incurran en conductas antisociales; la segunda, la reciben en los centros de menores donde no les proporcionan de manera cabal la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, tal como lo precisa el artículo 4º de nuestra Carta Magna.

Por lo anterior, se puede deducir que un niño que crece en el seno de una familia integrada, en un ambiente de cariño y comprensión, que tiene cubiertas sus necesidades de alimentación, vestido, salud, educación y sano esparcimiento, difícilmente se convertirá en un infractor.

**C.** Una situación que causa especial preocupación a esta Comisión Nacional, es que en algunas entidades federativas no existe un límite mínimo de edad a partir del cual se considera que los menores no son capaces de infringir las leyes penales, y en otras está fijado a edades muy tempranas; hay evidencia de que niños que no tienen un desarrollo intelectual que les permita comprender que han actuado de una manera indebida, son internados en centros de menores por la aparente comisión de

infracciones que para ellos no significan más que una repetición de las conductas que observan en los adultos. Al respecto, fueron detectados durante las visitas, menores infractores de 7 años de edad, que fueron internados por imputárseles infracciones de robo y allanamiento de morada, cuando resulta evidente que a esa edad una persona no tiene la suficiente madurez mental para comprender la naturaleza de su acción ni para conducirse de acuerdo con esa comprensión, debido a que en esa etapa de la vida, de manera natural, el interés del niño se centra exclusivamente en la satisfacción de sus propias necesidades, siendo incapaz de comprender las de otras personas; en todo caso, son los padres de esos menores los que deben recibir orientación en el cuidado y educación de sus hijos, y si esto no es posible, o no los hay, el Estado debe hacerse cargo de ellos a través de sus instituciones de asistencia social.

Al respecto, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece en sus artículos 2 y 45, inciso L, respectivamente, que son niñas y niños las personas que no han cumplido 12 años, y que no procederá la privación de la libertad, en ningún caso, cuando se trate de éstos. A mayor abundamiento, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 40. 3, inciso a), obliga a los Estados parte a establecer una edad mínima a partir de la cual se presuma que el niño no puede infringir la legislación penal o criminal.

No obstante, únicamente algunas entidades federativas, como es el caso de Baja California Sur, Durango, Hidalgo y Nuevo León, han determinado que a partir de los 12 años, los niños que infringen las normas penales son susceptibles de ser puestos a disposición de las autoridades encargadas de la justicia de menores, dado que cuentan ya con cierta madurez mental que les permite comprender la naturaleza de sus actos. Por lo tanto, todas las legislaturas de las entidades federativas deberían contemplar dichas disposiciones en las leyes locales en materia de menores infractores.

**D.** Durante las visitas efectuadas por el personal de esta institución se observó que en algunos establecimientos conviven en un mismo inmueble, sin clasificación ni separación alguna, menores infractores y menores en “estado de peligro”, los cuales, además, son sometidos a tratamientos similares, no obstante que estos últimos no han cometido infracción alguna a las leyes penales. Esta situación fue detectada en los centros ubicados en los estados de Aguascalientes, Colima y San Luis Potosí.

Esta Comisión Nacional, reconoce y respeta la autonomía de dichas entidades federativas para expedir las leyes que deben regir en el ámbito local; sin embargo, considera inconveniente que las autoridades encargadas de la atención de los menores infractores, tengan facultades para conocer, indistintamente, de infracciones a las leyes penales, a los bandos de policía y buen gobierno, así como de conductas que no constituyen infracción a las normas penales o administrativas, como es el caso de los menores en “estado de peligro”, quienes además, son sometidos a los mismos tratamientos que los menores infractores, sin importar los motivos por los que fueron internados. Lo anterior, ha generado en la práctica que esta mezcla de menores sujetos a tutela por causas totalmente diferentes, genere el aprendizaje de conductas negativas de quienes más que un tratamiento requieren del afecto y la orientación de sus padres o, a falta de éstos, del Estado.

En ese sentido, las “Directrices de Riad”, señalan en su numeral 56 que “a fin de impedir que prosiga la estigmatización, victimización y criminalización de los jóvenes, deberán promulgarse leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto, se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven”.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, que la actuación readaptadora del Estado, tanto en el caso de los adultos como en el de los menores de cierta edad, se justifica únicamente cuando realizan hechos expresamente previstos en las leyes penales, asegurando con ello el respeto al principio de legalidad, lo cual implica una clara separación entre la conducta delictuosa y comportamientos no punibles, o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales, como en el caso de las infracciones administrativas.

Asimismo, el hecho de que en varias entidades federativas las legislaciones locales faculten a las autoridades encargadas de la justicia de menores para conocer de conductas no previstas en las normas penales, es contrario a lo establecido en el artículo 40.3, de la Convención Sobre los Derechos del Niño, el cual señala que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haberlas violado.

Si bien es cierto que, la intervención del Estado, en casos de menores cuyas conductas no son contrarias a las leyes penales, tiene por objeto la prevención de conductas delictivas y la protección de los niños, también lo es que, en muchos de los casos, implica la afectación de derechos de los menores, principalmente el de libertad. En ese tenor, el artículo 11, inciso b, de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, define la privación de la libertad como “toda forma de detención o encarcelamiento así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”.

En consecuencia, el concepto de menor infractor sólo debe aplicarse a aquellos que han infringido las normas penales, por lo que los niños que se encuentren en otros supuestos, y que necesiten de la intervención preventiva o protectora del Estado, deben ser atendidos por instituciones de asistencia social. Esta labor, forma parte de los servicios básicos de salud en materia de asistencia social, cuya promoción y prestación es competencia del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a través de los correspondientes organismos locales que funcionan en las entidades federativas, los cuales deben actuar para la realización de funciones específicas como son las de promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez, y operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de acuerdo con lo establecido en los artículos 13, 15 y 40 de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, y en los preceptos relativos de las legislaciones estatales en esta materia.

Por lo tanto, la Federación y las entidades federativas, deberían instrumentar programas que garanticen una efectiva prevención y protección social, mediante instituciones que cuenten con instalaciones debidamente equipadas y con personal especializado en la atención de los problemas propios de la niñez.

Uno de los temas a los que debe prestarse especial atención, es la situación de los menores adictos a las drogas, pues de acuerdo con la información proporcionada por las autoridades durante las visitas, el 55% de ellos ha consumido sustancias psicoactivas y, en muchos de los casos, ingresaron a un centro de menores por la infracción de robo, cuya motivación para cometerla fue conseguir recursos económicos para comprar dichas sustancias.

**E.** Con motivo de la ratificación de nuestro país a la Convención sobre los Derechos del Niño, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991 (la cual, como ya se mencionó al inicio de este documento, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es ley suprema de toda la Unión), el Estado mexicano se obligó a implementar un sistema de protección integral que garantice a los menores infractores el respeto de ciertos derechos reconocidos exclusivamente a los adultos acusados de la comisión de delitos. Sin embargo, a más de una década de haber sido ratificado el referido instrumento internacional, únicamente en materia federal, que incluye al Distrito Federal, y en 7 entidades federativas, se ha adoptado dicho sistema, de los restantes, 16 siguen aplicando un sistema tutelar, y los otros 9 aplican un sistema mixto, ya que han incorporado ciertas garantías procesales, no obstante que siguen conociendo de infracciones administrativas o de casos de menores en “estado de peligro”.

En consecuencia, en la mayoría de las entidades federativas, las legislaciones en materia de menores infractores no reconocen en su totalidad el catálogo de derechos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Convención citada, particularmente los plasmados en el artículo 40 de dicho instrumento internacional, en virtud de los cuales nuestro país está obligado a garantizar, en primer lugar, que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales al momento en que se cometieron; ello tiene especial relevancia, si tomamos en cuenta que en diversas entidades federativas las legislaciones dan el mismo tratamiento a menores infractores y a quienes se les imputan conductas no delictivas. Dicha disposición, contiene el reconocimiento del principio de legalidad, en virtud del cual las autoridades se ven obligadas a sujetar su acción a las disposiciones legales que resulten aplicables a los casos concretos, lo que no sucede cuando éstas conocen de casos de menores en “estado de peligro” o en situación de abandono, pues en los mismos corresponde a la autoridad, de manera discrecional, determinar qué conductas son consideradas dentro de este concepto, toda vez que la legislación no prevé ni enuncia los supuestos específicos.

Asimismo, dicho precepto establece otros derechos a favor del menor infractor, como son la presunción de inocencia; a ser informado de los cargos que se le imputan; a una defensa adecuada; a que su caso



sea dirimido por una autoridad competente, independiente e imparcial, en una audiencia equitativa conforme a la ley, tomando en cuenta su edad y a sus padres; a no declarar en su contra y a presentar e interrogar a testigos; a impugnar las resoluciones ante una autoridad superior; a contar con un traductor si lo requiere, y a que se respete plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

Es importante aclarar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sustentado, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, que en los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelvan derechos de los niños, se deben de observar los principios del debido proceso legal; asimismo, señala en dicho documento que la conducta que motive la intervención del Estado en los supuestos de menores infractores debe hallarse descrita en la ley penal, y que otros casos, como son los de abandono, desvalimiento, riesgo o enfermedad, deben ser atendidos en forma diferente a la que corresponde a los procedimientos aplicables a quienes incurren en conductas que en los adultos son típicas; sin embargo, en ellos es preciso observar, igualmente, los principios y las normas del debido proceso legal.

En ese sentido, debe tomarse en cuenta que las condiciones en que participan los menores en un proceso, no son iguales a las de un adulto, debido a su falta de madurez física y mental que los coloca en una clara situación de vulnerabilidad; por ello, ha sido necesaria la adopción de medidas especiales que tienen por objeto la atención de esas diferencias naturales. Pero hay que tener presente siempre, de acuerdo con el artículo 3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño, el cual, de acuerdo con la citada Opinión Consultiva OC-17/2002, es el principio rector de la normativa de los derechos del niño, y tiene su fundamento en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar el buen desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional estima necesario llamar la atención de las autoridades competentes y de la sociedad en general, sobre las violaciones a derechos humanos que sufren las niñas y los niños internos en los centros de menores de todo el país, con el propósito de que se emprendan acciones encaminadas a evitar, tanto que continúen existiendo, como que lleguen a extenderse en donde no las hay. Consecuentemente, expone un catálogo de principios debidamente sustentados en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, así como los emitidos por la Organización de las Naciones Unidas:

- a) Menor es toda persona que no ha cumplido 18 años de edad y que, por lo tanto, cuando a éste se le atribuya la comisión de una conducta delictiva, así prevista por las leyes penales, deberá quedar sujeto a órganos específicos distintos de los correspondientes a los adultos y, por ello, ser considerado menor infractor. En ese sentido, la edad para ser sujeto de un proceso penal debe fijarse, siempre, a partir del cumplimiento de los 18 años.
- b) Siguiendo lo establecido en el artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el sentido de que estos últimos son los que tienen entre 12 años

- cumplidos y 18 años incumplidos, el criterio de esta Comisión Nacional para fijar la edad mínima a partir de la cual se puede considerar al menor como infractor de las leyes penales, es la de 12 años cumplidos. Antes de dicha edad, el menor que infrinja una norma penal debe ser considerado como niño o niña y, por lo tanto, ser sujeto únicamente de asistencia social.
- c) En el caso de que las legislaciones estatales relativas a la justicia de menores contemplen categorías de menores en “estado de peligro”, abandonados o en situación de calle, para efectos de tutela por parte del Estado, dichas personas deben ser tuteladas en forma diferente de los considerados infractores, y en caso de requerir internamiento para ser sujetos a tratamiento, deberán ser alojados en instalaciones especiales distintas de las destinadas a los menores infractores.
  - d) Cuando se contemple en una legislación la categoría de menor en “estado de peligro”, deberán especificarse los supuestos de conducta que corresponden a esa hipótesis, para no dejarlos a criterio de la autoridad que aplica la ley, como actualmente sucede.
  - e) En el caso de que los menores de edad sean acusados de infracciones a las leyes penales, deberá privilegiarse, siempre que ello sea posible, seguir los procedimientos o los tratamientos en externación, considerando siempre como la última opción el internamiento.
  - f) En todo procedimiento judicial o administrativo en que se resuelvan los derechos de los niños o adolescentes, deben preverse y respetarse todas las garantías establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Convención Sobre los Derechos del Niño.
  - g) Deben preverse y gestionarse los recursos económicos y materiales para el adecuado mantenimiento y operación de los centros de menores que hay en todo el país, además de que sería conveniente que existiera una desconcentración de esos establecimientos, y por lo tanto, que se construyan nuevas instalaciones ubicadas en otras ciudades o comunidades distintas a las capitales de las entidades federativas, con el objeto de que se continúe la relación familiar del menor, en los casos que ésta sea positiva.
  - h) Las instalaciones de los centros de internamiento de menores no deben ser semejantes a las cárceles para adultos, sobre todo en el entendimiento de que no debe haber celdas, sino estancias o dormitorios para alojar a los menores en condiciones de respeto a su dignidad.
  - i) Cualquier conducta que afecte la integridad física o psíquica de los menores, por parte del personal que labora en los centros de internamiento, debe ser sancionada por las autoridades competentes de manera inmediata, y también deben brindar oportunamente al menor afectado la atención médica y psicológica que requiera para su recuperación.
  - j) Para garantizar resultados satisfactorios en la adaptación social de los menores internos, es indispensable que exista una adecuada observación, clasificación, separación y tratamiento; para ello se deben utilizar criterios científicos y técnicos aplicados por los profesionales de cada una de las áreas multidisciplinarias que deben existir en los establecimientos, así como los lugares necesarios que permitan llevar a cabo tales fines.
  - k) Los profesionales que laboren en los centros de internamiento de menores deben ser especialistas, y seleccionados con criterios que permitan atender específicamente a menores de edad, y deberán recibir capacitación constante en sus respectivas áreas del conocimiento.
  - l) El personal encargado de la custodia de los menores infractores, debe ser evaluado para descartar a cualquier persona que presente características de personalidad negativas, en relación

- con su responsabilidad de resguardar la seguridad de los menores.
- m) Se deben organizar de manera permanente, actividades educativas, deportivas y de capacitación laboral en todos los establecimientos, a fin de facilitar a los menores internos su correcta reincorporación a la comunidad, y en donde ya se realizan, es conveniente incentivar la participación de la población interna en las mismas.
  - n) Los centros de internamiento de menores deberán contar con personal médico suficiente, de preferencia con especialidad en pediatría y paidopsiquiatría, que permitan atender adecuadamente los padecimientos que presenten durante su estancia los menores; asimismo, deben existir siempre cantidades suficientes de medicamentos del cuadro básico, así como equipo médico en buen estado y material de curación.
  - ñ) Debido a que más del 50% de los menores internos en los centros han usado o abusado de sustancias psicoactivas (incluido el alcohol) o, en su caso, son dependientes de ellas, es necesario que los gobernadores de las entidades federativas y el secretario de Seguridad Pública federal se coordinen con el secretario de Salud federal, quien preside el Consejo Nacional Contra las Adicciones, para que existan en todos los establecimientos de internamiento de menores, programas de prevención y tratamiento contra las drogas y el alcoholismo.
  - o) Todos los centros de internamiento del país deben contar con reglamento interno que regule las actividades cotidianas del personal que ahí labora, de los menores internos y los familiares que los visitan, y que prevean, por supuesto, las conductas sujetas a infracción y las sanciones correspondientes, así como el procedimiento y la autoridad competente para aplicarlas, y se debe precisar en el citado reglamento, que en ningún caso la sanción puede consistir en privación de la visita familiar, cuando ésta constituya un aspecto positivo en la formación del menor infractor, de conformidad con el diagnóstico correspondiente.
  - p) Se debe garantizar el trato igualitario a todos los menores que se encuentren internados, independientemente de su origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias y estado civil, evitando ante todo cualquier trato discriminatorio o que atente contra la dignidad humana.

Finalmente, esta Comisión Nacional reitera la necesidad de que la Federación y los gobiernos de los estados, al reconocer las graves carencias y deficiencias existentes en materia de justicia de menores, dentro de sus ámbitos de competencia y facultades, realicen las acciones necesarias para garantizar el respeto pleno de los derechos humanos de los menores de edad sujetos a internamiento en los centros que existen en cada una de las entidades federativas, para lo cual deberán tomar en cuenta las observaciones y el catálogo de principios que contiene el presente informe especial, y atendiendo siempre al interés superior de la niñez.



*Normatividad  
de la CNDH*

---



# **ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS\***

ACUERDO del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el que se aprueba el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**ACUERDO DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DE-  
RECHOS HUMANOS POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DEL SERVICIO CI-  
VIL DE CARRERA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los artículos 17 y 19 fracciones I y III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 15, 31 y 46 de su Reglamento Interno, hace saber el siguiente:

## **ACUERDO**

**ÚNICO.-** Que el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria de fecha 8 de julio de 2003, aprobó el:

## **ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

### **CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.** El presente Estatuto integra el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo y control del Servicio Civil de Carrera en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

\* Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de julio de 2003.

**Artículo 2.** Para efectos del presente Estatuto se entiende por:

I. CATALOGO: Al Catálogo de Puestos del Servicio.

II. COMISION: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

III. COMITE DIRECTIVO: Al Comité Directivo del Servicio Civil de Carrera de la Comisión.

IV. COORDINACION: A la Coordinación General de Administración de la Comisión.

V. ESTATUTO: Al presente Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

VI. GRADO: A la subdivisión en la que se ordenan conforme a la responsabilidad y complejidad los puestos de un mismo grupo.

VII. GRUPO: Al conjunto de puestos con la misma jerarquía.

VIII. NIVEL: A la escala de sueldos relativa a los puestos ordenados en un mismo grado.

IX. PERSONAL DE CARRERA: A los miembros del Servicio Civil que ocupen un puesto al cual sólo pueden accederse a través del procedimiento de reclutamiento, selección, ingreso y nombramiento previsto en el presente Estatuto, o bien como resultado del procedimiento de promoción.

X. PUESTO: A la unidad impersonal de trabajo compuesta por funciones genéricas y específicas, con determinado grado de responsabilidad, cuya ocupación requiere de ciertas habilidades y conocimientos.

XI. PUESTOS DE LIBRE DESIGNACION: Los puestos cuya ocupación no se encuentra sujeta a las disposiciones del Estatuto.

XII. PLAZA: A la unidad presupuestal de cada posición de trabajo.

XIII. RAMAS: Las ramas del Servicio Civil de Carrera.

XIV. SERVICIO: Al Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

XV. TABULADOR DE SUELDOS: Es el instrumento técnico en el que se ordenan y fijan por grupo, grado y nivel, los sueldos para los puestos que se encuentran contenidos en el catálogo.

XVI. UNIDADES RESPONSABLES: A las Áreas consideradas en el Reglamento Interno y/o en la Estructura Básica de la Comisión.



XVII. CONTRALORIA: Órgano Interno de Control de la Comisión.

**Artículo 3.** El Servicio es el instrumento administrativo, de carácter permanente y obligatorio, que se integra por los procesos de ingreso, evaluación, promoción, derechos, obligaciones, sanciones y capacitación de los Servidores Públicos.

**Artículo 4.** El Servicio tiene por objeto:

I. Asegurar que el personal de carrera se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad, responsabilidad y transparencia;

II. Contribuir al desarrollo profesional del personal de carrera para incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios que presta la Comisión, y

III. Establecer mecanismos administrativos que propicien una mayor identidad del personal de carrera con la misión y visión de la Comisión.

**Artículo 5.** Para alcanzar estos objetivos la Comisión, a través de la Coordinación, deberá:

I. Aplicar las políticas, normas y procedimientos del Servicio que apruebe el Comité Directivo;

II. Calificar el ingreso y las promociones del personal de carrera;

III. Realizar la inducción del personal de carrera a la Comisión;

IV. Promover la profesionalización y la especialización del personal de carrera;

V. Fomentar en el personal de carrera la lealtad e identificación con la Comisión y sus fines;

VI. Emitir las convocatorias para cubrir las plazas vacantes;

VII. Publicar los resultados de los concursos de las convocatorias;

VIII. Proporcionar a los aspirantes la información concerniente al Servicio;

IX. Aplicar los exámenes teóricos, prácticos y psicométricos a los aspirantes inscritos en los concursos de oposición;

X. Presentar reporte de evaluación confidencial de los exámenes al titular del área de adscripción de la plaza concursada;

XI. Proponer al Comité Directivo el procedimiento para la evaluación del personal de carrera;

XII. Operar el procedimiento de evaluación del personal de carrera;

XIII. Notificar al personal de carrera, en forma individual y por escrito, los resultados de los concursos de oposición en que participe;

XIV. Llevar el registro del personal de carrera;

XV. Presentar al Comité Directivo los informes que requiera sobre la operación del Servicio;

XVI. Sugerir y hacer observaciones al Comité Directivo acerca de la operación del servicio y, en su caso, proponer las medidas correctivas necesarias, y

XVII. Las demás que le confiera el Comité Directivo u otros ordenamientos normativos aplicables.

## **CAPITULO SEGUNDO DE LOS ORGANOS DEL SERVICIO Y SUS ATRIBUCIONES**

**Artículo 6.** La coordinación del Servicio estará a cargo del Comité Directivo, que estará integrado de la siguiente manera:

I. Un Presidente del Comité Directivo, quien será el Presidente de la Comisión;

II. Vocales, que serán los Titulares de la Unidades Responsables de la Comisión;

III. Un Secretario Técnico, quien será el Director de Recursos Humanos, que lo será también de los subcomités que se establecen en el artículo 9 del presente Estatuto, y

IV. Las vocalías que el Comité Directivo considere convenientes para la coordinación del Servicio.

Los integrantes del Comité Directivo designarán suplentes, quienes asistirán a sus sesiones con facultades para tomar decisiones y deberán ser del nivel jerárquico inferior siguiente al del miembro titular, para garantizar la debida ejecución de los acuerdos adoptados. En el caso de ausencias del Presidente, éstas serán cubiertas por el Coordinador General de Administración.

**Artículo 7.** Corresponde al Comité Directivo:

I. Establecer las políticas, las normas y los procedimientos en materia del Servicio;

II. Aprobar las promociones de nivel del personal de carrera, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del presente Estatuto;

III. Aprobar el Catálogo de Puestos del Servicio;

IV. Conocer y pronunciarse respecto de la compatibilidad de empleos del personal de carrera;

V. Aprobar el procedimiento para la evaluación del personal de carrera;

VI. Aprobar la designación directa a puestos de urgente ocupación, con base en la justificación que presente el Titular de la Unidad Responsable solicitante;

VII. Dictaminar sobre la separación del servicio del personal de carrera;

VIII. Promover la intervención de la Contraloría cuando el personal de carrera incumpla lo dispuesto en el presente Estatuto;

IX. Aprobar el procedimiento para evaluar los méritos;

X. Aprobar las licencias del personal de carrera;

XI. Aprobar las modificaciones y/o adecuaciones, que proponga la Coordinación, al presente Estatuto, y

XII. Resolver en definitiva sobre las resoluciones emitidas por el Subcomité de Inconformidades.

**Artículo 8.** El Comité Directivo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos con la asistencia mínima de la mitad más uno de sus miembros. En caso de empate, el Presidente del Comité Directivo contará con voto de calidad. Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo cada dos meses y las extraordinarias las veces que se requieran.

**Artículo 9.** El Comité Directivo contará con dos Subcomités:

I. De Elaboración y Actualización de Exámenes, y

II. De Inconformidades.

**Artículo 10.** El Subcomité de Elaboración y Actualización de Exámenes estará integrado por un representante de cada una de las Unidades Responsables de la Comisión, y será presidido por el representante de la Coordinación. Corresponde a este Subcomité:

I. Elaborar y actualizar los exámenes teóricos y prácticos aplicables a los puestos del Servicio para los concursos de oposición, y

II. Elaborar las guías temáticas para los concursos de oposición.

**Artículo 11.** El Subcomité de Inconformidades estará integrado por el Primer Visitador General, quien lo presidirá; el Segundo Visitador General; el Director General de la Presidencia, el Director General de Quejas y Orientación y el Secretario Técnico del Comité Directivo, quien tendrá derecho de voz y no de voto. Este Subcomité contará con un Asesor, quien lo será el Contralor Interno, el cual tendrá derecho a voz y no de voto. Corresponde a este Subcomité:

I. Conocer de las inconformidades que se presenten con motivo de la aplicación del presente Estatuto;

II. Presentar ante el Comité Directivo el proyecto de resolución de las inconformidades que se presenten;

III. Emitir las resoluciones que correspondan respecto de las inconformidades presentadas, y

IV. Las demás que le confiera el Comité Directivo.

Este Subcomité funcionará en sesiones que se verificarán las veces que se requieran y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate, el Primer Visitador contará con voto de calidad.

**Artículo 12.** Corresponde al Secretario Técnico del Comité Directivo:

I. Coordinar las sesiones del Comité Directivo y de los Subcomités y citar a sesión a cada uno de sus miembros;

II. Levantar las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Directivo y de los Subcomités;

III. Remitir oportunamente a los miembros del Comité Directivo y subcomités los citatorios, órdenes del día y demás material indispensable para realizar las sesiones, y

IV. Brindar el apoyo y la información que requieran los miembros del Comité Directivo y subcomités para el mejor cumplimiento de sus funciones.

### **CAPITULO TERCERO DE LA ORGANIZACION DEL SERVICIO**

**Artículo 13.** El Servicio comprende cuatro ramas de especialización:

I. Defensa de los Derechos Humanos. Se integra por los puestos de carrera clasificados en el catálogo, que realicen funciones cuyo objetivo esencial sea la protección y observancia de los derechos

humanos y cuya adscripción se encuentre en las Visitadurías Generales, en la Dirección General de Quejas y Orientación y en los programas especiales;

II. Promoción de los Derechos Humanos: Se integra por los puestos de carrera clasificados en el catálogo, que realicen funciones cuyo objetivo esencial sea la promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos y cuya adscripción se encuentre en la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, la Secretaría Ejecutiva, la Coordinación General de Comunicación y Proyectos, la Dirección General de la Presidencia, la Secretaría Técnica de la Presidencia y en los programas especiales;

III. Investigación de los Derechos Humanos: Se integra por los puestos de carrera clasificados en el catálogo, que realicen funciones cuyo objetivo esencial sea la investigación e intercambio académico sobre los derechos humanos y cuya adscripción se encuentre en el Centro Nacional de los Derechos Humanos, y

IV. Administrativa: Se integra por los puestos de carrera clasificados en el catálogo, que realicen funciones de naturaleza administrativa y de apoyo a las funciones sustantivas de la Comisión, cuya adscripción se encuentre en la Coordinación General de Administración, la Contraloría y la Dirección General de Información Automatizada.

**Artículo 14.** El Servicio se integrará por personal calificado y se organizará conforme a las ramas definidas en el artículo 13 del presente Estatuto. Las ramas darán acceso a los puestos que determine el Catálogo, entre los que podrán estar:

I. De la función sustantiva

a) Visitadores Adjuntos.

II. De la estructura ocupacional

a) Subdirector de Área o sus equivalentes;

b) Jefe de Departamento o sus equivalentes;

c) Enlace, y

d) Operativo.

Excepcionalmente se podrán incorporar al Servicio puestos distintos a éstos, cuando a juicio del Comité Directivo, su carácter técnico y perfil lo permitan.

**Artículo 15.** La Coordinación publicará, en las convocatorias de concurso, las líneas de ascenso de cada rama de especialización y las líneas de conexión entre ramas.

**Artículo 16.** El personal que ingrese al Servicio deberá declarar, bajo protesta de decir verdad, si se encuentra o no desempeñando otro empleo o comisión dentro de cualquier entidad que ejerza recursos públicos y, en caso afirmativo la Comisión se abstendrá de contratarlo hasta que se dictamine la compatibilidad de empleos.

**Artículo 17.** El personal de carrera quedará sujeto a las disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las que deriven de las mismas y las demás aplicables.

**Artículo 18.** Queda excluido del Servicio el personal contratado por el régimen de honorarios.

#### **CAPITULO CUARTO DEL INGRESO Y DE LOS NOMBRAMIENTOS**

**Artículo 19.** El ingreso al Servicio se realizará por concurso de oposición y comprenderá el reclutamiento, la selección de aspirantes, la ocupación de las plazas vacantes, la inducción, así como la expedición de nombramientos.

**Artículo 20.** El reclutamiento se inicia con la emisión de la convocatoria interna entre los servidores públicos de la Comisión. Si no existieran candidatos idóneos para la ocupación del puesto, se emitirá una convocatoria externa. De persistir esta situación, el titular de la Unidad Responsable podrá realizar de manera directa la designación correspondiente.

**Artículo 21.** La selección se realizará mediante la aplicación de exámenes psicométricos, teóricos y prácticos, así como una entrevista con el jefe del área de adscripción de la plaza vacante.

Para ingresar al Servicio será indispensable cumplir con los requisitos de la selección y obtener dictamen favorable.

**Artículo 22.** Los aspirantes no seleccionados que obtengan calificación aprobatoria en los exámenes de selección conformarán el registro de aspirantes a ingresar a la Comisión; dicha calificación tendrá vigencia de un año.

**Artículo 23.** Toda contratación para los grupos de Coordinación y Ejecutivo deberá realizarse al grado y nivel salarial mínimos del grupo al que pertenezca la plaza y el puesto al que se ingresa. Tratándose de los grupos de Enlace y Técnico Operativo se realizará en el nivel salarial de la plaza y puesto convocado.

**Artículo 24.** Con la aprobación del Comité Directivo, excepcionalmente se podrán ocupar plazas por designación directa, siempre y cuando se trate de casos de urgente ocupación y se encuentren debidamente motivadas y fundadas por el titular de la Unidad Responsable.

Las vacantes de urgente ocupación serán aquellas que correspondan a los puestos que se consideren indispensables para el correcto y continuo funcionamiento de la Comisión, dado que su vacancia implicaría problemas graves al servicio.

**Artículo 25.** El Presidente de la Comisión, o la persona en quien delegue esta atribución, expedirá los nombramientos al personal de carrera. Los nombramientos pueden ser:

I. Provisional:

a) Para los ganadores de concurso de oposición de nuevo ingreso al Servicio, por un periodo de seis meses.

b) Para la persona de nuevo ingreso designada en una plaza de urgente ocupación, por un periodo de seis meses. Durante este plazo deberá acreditar el proceso de ingreso.

II. Titular:

a) Para el personal de carrera que ostente nombramiento provisional, que tenga una antigüedad de seis meses y que haya acreditado de manera satisfactoria la evaluación.

b) Para el personal de carrera que ingrese a una plaza de urgente ocupación.

**Artículo 26.** El nombramiento de titular se otorgará en el grupo, nivel y grado en el que se encuentre el servidor público con nombramiento provisional, una vez cubiertos los requisitos correspondientes.

**Artículo 27.** Los nombramientos contendrán como mínimo lo siguiente:

I. Nombre completo y Clave Única de Registro de Población (CURP);

II. Carácter del nombramiento y vigencia;

III. Puesto para el que se expide el nombramiento;

IV. Grupo, Grado y Nivel, y

V. La rama de servicio a que corresponda.

**Artículo 28.** La inducción es el proceso de introducción para el personal de nuevo ingreso al Servicio.

Se divide en:

- I. Inducción a la Comisión, que estará a cargo de la Coordinación, e
- II. Inducción al puesto, que estará a cargo del jefe del área de adscripción.

## **CAPITULO QUINTO DE LA EVALUACION DEL PERSONAL DE CARRERA**

**Artículo 29.** La evaluación es el método por el cual se califican, bajo principios de imparcialidad y objetividad, los distintos aspectos del ejercicio laboral del personal de carrera, y tiene como propósito:

- I. Determinar la titularidad del personal de carrera;
- II. Servir de base para la aplicación de promociones de nivel, y
- III. Determinar la permanencia del personal de carrera en el Servicio.

**Artículo 30.** Para efectos de promociones, la evaluación será semestral y se realizará en los meses de enero y de julio.

**Artículo 31.** Para efectos de obtener nombramiento de titular, la evaluación que se realice al personal de nuevo ingreso será a los seis meses, contados a partir de la fecha de su ingreso.

**Artículo 32.** La Coordinación deberá notificar al personal de carrera, en forma individual y por escrito, el resultado obtenido en la evaluación durante el mes inmediato posterior al término de la misma.

**Artículo 33.** La evaluación comprenderá, al menos, los siguientes aspectos:

- I. El cumplimiento de la normatividad establecida;
- II. El cumplimiento de las actividades encomendadas;
- III. Los méritos laborales;
- IV. La capacitación adquirida durante el periodo, y
- V. La capacidad, habilidad, disciplina y conocimiento.

**Artículo 34.** Son méritos laborales del personal de carrera:

- I. El desempeño sobresaliente en las actividades encomendadas;



II. Las aportaciones destacadas en las actividades de los programas de trabajo;

III. La elaboración de estudios e investigaciones que aporten notorios beneficios para el mejoramiento institucional, y

IV. Las propuestas útiles en materia de derechos humanos, así como los proyectos de desarrollo y de administración.

**Artículo 35.** El personal de carrera podrá ser separado del Servicio en caso de no obtener calificaciones aprobatorias en dos evaluaciones semestrales consecutivas, sin perjuicio de sus derechos laborales.

En casos excepcionales, el Comité Directivo podrá otorgar un periodo adicional de seis meses para que el personal de carrera acredite la evaluación inmediata siguiente, en cuyo caso se podrá reincorporar al servicio.

## **CAPITULO SEXTO DE LAS PROMOCIONES**

**Artículo 36.** El Tabulador de Sueldos será diferenciado y contemplará los grupos de puestos establecidos en el Catálogo. Cada grupo contará con grados en los que se ubicarán los puestos según su valuación, de acuerdo con la complejidad y responsabilidad inherentes. A su vez, cada grado contará con niveles salariales que permitan el desarrollo del personal de carrera.

**Artículo 37.** Las promociones son los movimientos que obtiene el personal de carrera con nombramiento de Titular en el Tabulador de Sueldos y éstas podrán ser:

I. De nivel: movimiento horizontal resultado de la evaluación del personal de carrera;

II. De grado: movimiento vertical dentro del mismo grupo a un puesto de mayor responsabilidad, por concurso de oposición, y

III. De grupo: movimiento vertical a un grupo de mayor jerarquía y a un puesto de mayor responsabilidad, por concurso de oposición.

Al personal de carrera que obtenga una promoción de grado o de grupo, le corresponderá el nivel salarial inmediato superior al que ostentaba previo a la misma.

**Artículo 38.** Las promociones se otorgarán siempre y cuando la Comisión cuente con los recursos presupuestarios para tal efecto.

**Artículo 39.** El personal de carrera podrá solicitar licencia sin goce de sueldo en la plaza y el puesto del servicio para ocupar un puesto de libre designación en la Comisión. La licencia será de un plazo máximo de 3 años y se refrendará cada seis meses. La plaza y el puesto podrá ocuparse de manera interina.

## **CAPITULO SEPTIMO DE LA CAPACITACION Y DESARROLLO**

**Artículo 40.** La capacitación es la etapa del Servicio que permite al personal de carrera adquirir, desarrollar y actualizar su capacidad, habilidad y conocimientos para el desempeño de sus funciones y se implementará a través del Programa Institucional de Capacitación, conforme a las necesidades de las Unidades Responsables, los programas y proyectos específicos de trabajo, así como las ramas de especialización.

**Artículo 41.** El Programa Institucional de Capacitación, respecto del personal de carrera, deberá contemplar los siguientes aspectos:

I. Básico. Será de carácter inductivo y buscará dar homogeneidad a los conocimientos del personal de carrera en materias relacionadas con los derechos humanos, la organización de la Comisión, sus funciones y su puesto;

II. Profesional. Ofrecerá al personal de carrera de los conocimientos especializados de acuerdo con los perfiles de los puestos y las necesidades de las áreas, para el desarrollo de sus funciones, y para su proyección dentro del servicio, y

III. Desarrollo. Buscará fortalecer las habilidades y aptitudes del personal de carrera, a fin de complementar sus conocimientos y capacidades para el desempeño de sus funciones y de otros puestos.

**Artículo 42.** El personal de carrera está obligado a participar y acreditar la capacitación, de conformidad con las normas y políticas que establezca el Comité Directivo.

**Artículo 43.** La capacitación podrá apoyarse con instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en materia de intercambio académico, organización de seminarios, conferencias, visitas y prácticas, propuestas de planes y programas de estudio, posesión de lenguas, manejo de técnicas o tecnología, u otro tipo de conocimientos, de conformidad con las necesidades de la Comisión y sujeto a la disponibilidad presupuestaria.

**Artículo 44.** La Comisión podrá otorgar el apoyo institucional necesario para que el personal de carrera complemente su capacitación o educación formal, de conformidad con las normas y políticas que defina el Comité Directivo.

## **CAPITULO OCTAVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES**

**Artículo 45.** Son derechos del personal de carrera:

- I. Contar con nombramiento de personal de carrera;
- II. Permanecer en la Comisión de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto;
- III. Recibir sus remuneraciones en tiempo y forma de acuerdo con el tabulador de sueldos, según el grupo, grado y nivel;
- IV. Recibir las prestaciones y beneficios que otorga la Comisión y las que deriven de la normatividad aplicable;
- V. Gozar de vacaciones en dos periodos anuales de 10 días hábiles cada uno, conforme al calendario establecido en la Comisión;
- VI. Participar en los eventos de capacitación que promueva la Comisión;
- VII. Participar en los concursos de oposición para obtener promociones de grado o grupo cuando se generen plazas vacantes de Servicio;
- VIII. Ser sujeto de evaluaciones imparciales;
- IX. Conocer los resultados que obtenga en las evaluaciones que formen parte del Servicio;
- X. Solicitar licencia a la plaza y puesto que ocupe del Servicio para ocupar un puesto de libre designación en la Comisión;
- XI. Presentar inconformidades ante el Subcomité correspondiente, respecto de la aplicación del presente Estatuto, y
- XII. Los demás que deriven del presente Estatuto y de la normatividad aplicable.

**Artículo 46.** El personal de carrera tiene las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con lo dispuesto por el presente Estatuto y demás normatividad aplicable relacionada con el servicio público;
- II. Desempeñar sus labores con el cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciba de sus superiores jerárquicos;

III. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca o le sean encomendados por sus superiores, con motivo de las funciones que desempeñe en la Comisión;

IV. Cumplir las disposiciones que se dicten para comprobar su asistencia y, en su caso, dar aviso a su jefe inmediato de las causas que le impidan concurrir a su trabajo;

V. Conservar en buen estado los instrumentos, mobiliario y equipo de trabajo;

VI. Cumplir con sus funciones y alcanzar los objetivos establecidos en los programas de trabajo;

VII. Participar y acreditar los eventos de capacitación que promueva la Comisión;

VIII. Actuar con sujeción a los principios de imparcialidad y confidencialidad, guardando reserva de los asuntos que tenga conocimiento con motivo de su trabajo;

IX. Refrendar cada seis meses la licencia que le haya sido autorizada para ocupar un puesto de libre designación;

X. Notificar a la Coordinación cualquier cambio en su situación personal dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de modificación;

XI. Observar el Código de Ética;

XII. Aprobar la evaluación prevista en el presente Estatuto, y

XIII. Las demás que les impongan las leyes y los programas de trabajo.

## **CAPITULO NOVENO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

**Artículo 47.** El personal de carrera podrá interponer recurso de inconformidad ante el Subcomité de Inconformidades, en contra de los resultados de los concursos de oposición o de las evaluaciones previstas en el presente Estatuto.

**Artículo 48.** El recurso de inconformidad se tramitará en los siguientes términos:

I. Ser promovido por el personal de carrera que considere haber sufrido un agravio personal y directo;

II. Presentarse por escrito dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de los resultados, y

III. Contener el acto que se impugna, los agravios en los que se funde, los hechos controvertidos, aportando las pruebas que estime pertinentes.

**Artículo 49.** El Subcomité podrá requerir la información y documentación que estime pertinentes para emitir la resolución que presentará ante el Comité Directivo, el que resolverá en definitiva en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación del recurso.

**Artículo 50.** El recurso de inconformidad podrá tener efectos suspensivos con relación a los resultados de los concursos de oposición o de las evaluaciones.

**Artículo 51.** Las resoluciones que emita el Comité Directivo podrán anular, modificar o confirmar los resultados de los concursos de oposición o de las evaluaciones, y serán definitivas.

## **CAPITULO DECIMO DE LOS REGISTROS DEL SERVICIO CIVIL**

**Artículo 52.** Los registros administrativos del personal de carrera se clasifican en dos apartados: el que corresponde al manejo y control físico de los expedientes individuales conformados por documentación básica y de carrera, y el que corresponde al sistema de información del Servicio.

**Artículo 53.** La documentación básica se integra por:

- I. Acta de nacimiento;
- II. Registro Federal de Contribuyentes;
- III. Clave Única de Registro de Población;
- IV. Credencial de elector;
- V. Cartilla del Servicio Militar Nacional, en su caso;
- VI. Currículo y la respectiva documentación comprobatoria;
- VII. Formulario de ingreso, y
- VIII. Los demás que determine la Coordinación.

La Coordinación actualizará anualmente la documentación contenida en los expedientes y será obligación del personal de carrera notificar, a través del responsable administrativo de su área de adscripción, cualquier cambio en su situación personal, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de modificación.

**Artículo 54.** La documentación de carrera se integrará con los documentos que acrediten la estadía y desarrollo del personal de carrera, y consiste en:

- I. Nombramientos;
- II. Cédulas de evaluación;
- III. Notas de mérito;
- IV. Comprobantes de capacitación;
- V. Dictámenes de promoción;
- VI. Sanciones emitidas por el Órgano Interno de Control, y
- VII. Los demás que determine el Comité Directivo.

**Artículo 55.** El sistema de información del Servicio se integrará con:

- I. Registros administrativos del personal de carrera;
- II. Registro de plantillas de personal;
- III. Catálogos;
- IV. Registro de convocatorias y ocupación de plazas;
- V. Registro de dictámenes de concursos, y
- VI. Estadística del sistema e inventario, que contendrá:
  - a) Ingreso;
  - b) Promociones;
  - c) Escolaridad;
  - d) Capacitación, y
  - e) Evaluaciones.

## ARTICULOS TRANSITORIOS

**Primero.** El presente Estatuto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación y se publicará en la *Gaceta* de la Comisión.

**Segundo.** Los servidores públicos que al momento de la entrada en vigor del presente Estatuto se encuentren ocupando un puesto que se clasifique como de Servicio recibirán nombramiento de Titular.

**Tercero.** El Comité deberá emitir la Normatividad que deriva del presente Estatuto en un plazo que no exceda de un año, a partir de su entrada en vigor.

**Cuarto.** La Coordinación deberá adecuar el Tabulador de Sueldos conforme a lo previsto en el artículo 36 del presente Estatuto a más tardar a los 30 días posteriores a su entrada en vigor.

**Quinto.** Los Titulares de las Unidades Responsables propondrán a la Coordinación los puestos que deberán considerarse de carrera, a más tardar en los 30 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Estatuto.

**Sexto.** En aquellos casos no previstos expresamente en este Estatuto, será el Comité Directivo la instancia encargada de interpretarlo.

Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de julio de dos mil tres.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de su Consejo Consultivo, José Luis Soberanes Fernández.- Rúbrica.





# **LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LAS PUBLICACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 177, celebrada el 8 de julio de 2003, aprobó los Lineamientos para la Elaboración, Distribución y Comercialización de las Publicaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández, con fundamento en lo dispuesto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo establecido en los artículos 6, 15 y 19 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 15, 46, 57 y 58 del Reglamento Interno, hace saber los siguientes:

## **Lineamientos para la Elaboración, Distribución y Comercialización de las Publicaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

### **Considerando**

Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Que el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su sesión ordinaria número 136, celebrada el 14 de marzo de 2000, acordó revisar el marco general editorial.

Que la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene entre sus atribuciones la de coordinar la edición, distribución y comercialización de las publicaciones que este Organismo Nacional realiza.

Que el 1 de junio de 2001 se autorizó, además de la ya existente Dirección de Publicaciones, la creación de la Dirección Editorial dentro de la estructura orgánica de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo.

Que con el propósito de definir las disposiciones y los criterios bajo los cuales se llevará a cabo la integración del Programa Anual de Publicaciones, así como el procedimiento editorial de publicaciones, su distribución y comercialización, se emiten los siguientes lineamientos.

## **1. Disposiciones generales**

1.1. Los Lineamientos para la Elaboración, Distribución y Comercialización de las Publicaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos serán de observancia general para todas las Unidades Responsables que soliciten la impresión de publicaciones.

1.2. Los Lineamientos tienen como finalidad establecer las disposiciones y los criterios bajo los cuales se llevará a cabo la integración del Programa Anual de Publicaciones, así como la edición de publicaciones, su distribución y su comercialización.

## **2. Programa Anual de Publicaciones**

2.1. La producción editorial de los materiales requeridos por las Unidades Responsables de esta Comisión Nacional se efectuará de conformidad con el Programa Anual de Publicaciones autorizado.

2.2. Las Unidades Responsables deberán presentar a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo durante el mes de agosto de cada año, el listado de los materiales que requieran editar en el siguiente ejercicio, incluyendo el costo aproximado de éstos, para que dicha Secretaría Técnica integre el Proyecto de Programa Anual de Publicaciones.

2.3. Las Unidades Responsables deberán incluir en su anteproyecto de presupuesto el costo de los materiales a editar.

2.4. La Secretaría Técnica presentará, para su aprobación, al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el Proyecto de Programa Anual de Publicaciones, el cual deberá especificar la lista de publicaciones a editarse durante el ejercicio, su costo estimado o proyectado, así como los criterios bajo los cuales se distribuirán.

2.5. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo dará a conocer a la Coordinación General de Administración el Programa Anual de Publicaciones autorizado para su correspondiente adquisición.

2.6. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo informará a las Unidades Responsables acerca de los materiales editoriales que solicitaron y que se hayan autorizado en el Programa Anual de Publicaciones.

2.7. Las Unidades Responsables podrán sustituir algún material editorial ya programado, informando por escrito a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo los motivos de la sustitución, a más tardar dentro del mes inmediato anterior a la fecha de publicación programada.

2.8. Los materiales editoriales que requieran las Unidades Responsables para su publicación en el transcurso del año y que no se hubiesen incluido en el Programa Anual de Publicaciones autorizado, serán propuestos por escrito a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, la que los presentará a la consideración y acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### **3. Presentación de los originales**

3.1. Las Unidades Responsables solicitantes entregarán en la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo el oficio de solicitud y el material a publicar de conformidad con las “Normas para la Presentación de Originales”.

3.2. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, a través de la Dirección Editorial, emitirá un dictamen sobre los originales recibidos de las Unidades Responsables. El dictamen tiene por objeto vigilar la calidad y oportunidad de los trabajos presentados. Dicho dictamen será elaborado por un especialista interno o externo de la Comisión Nacional.

3.3. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo cancelará el proceso editorial, por alguna de las siguientes causas:

3.3.1. Cuando no reciba por escrito y dentro del periodo establecido la versión final del material a publicar.

3.3.2. Cuando el dictamen emitido no sea favorable o cuando contenga observaciones al autor y éstas no se hubiesen atendido.

3.4. Cuando el costo de algún material sea superior al presupuestado por la Unidad Responsable, se realizarán los ajustes administrativos correspondientes.

3.5. Cuando el dictamen sea favorable y el material cumpla con las “Normas para la Presentación de Originales”, la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo solicitará autorización mediante acuerdo con la Presidencia de la Comisión Nacional, para llevar a cabo el proceso de edición, especificando sus características, el tiraje y la portada.

3.6. De conformidad con el Programa Anual de Publicaciones autorizado, y de acuerdo a las características de los materiales a publicar, la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo establecerá la estrategia para su producción, en la cual se determinará si la edición será interna, es decir, a través de los equipos con que cuenta la Comisión Nacional o mediante la contratación de proveedores, la cual se realizará con apego a los lineamientos aplicables en materia de adquisiciones.

3.7. La Dirección de Publicaciones será la responsable de supervisar las etapas de producción de los materiales entregados a los proveedores, de verificar que las publicaciones cumplan con las especificaciones técnicas requeridas, así como de autorizar su recepción y salida del almacén de publicaciones.

#### **4. Criterios para la distribución y comercialización de publicaciones**

4.1. Para la correcta distribución de las publicaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que ingresen al almacén de publicaciones de la Secretaría Técnica, se adoptarán los siguientes criterios.

4.1.1. Si la publicación fue solicitada por una Unidad Responsable distinta a la Secretaría Técnica, se procederá de la siguiente forma:

4.1.1.1. Si la Unidad Responsable solicitante así lo requiere se le enviará hasta el 90 por ciento del tiraje recibido en el almacén de publicaciones, para que la misma lo distribuya.

4.1.1.2. Si la Unidad Responsable solicitante así lo requiere, remitirá a la Secretaría Técnica el guión para la distribución del 90 por ciento del tiraje recibido.

4.1.2. La Secretaría Técnica retendrá invariablemente el 10 por ciento de cada uno de los títulos que ingresen al almacén de publicaciones, para distribuirlos entre la Presidencia de la Comisión Nacional, los miembros del Consejo Consultivo, los titulares de las Unidades Responsables, los integrantes de las Comisiones de Derechos Humanos de las Cámaras del Poder Legislativo, los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, instituciones académicas, Biblioteca Nacional, entre otros.

4.1.3. La *Gaceta* se distribuirá conforme al guión de distribución. La *Carta de Novedades* y el *News Letter* serán distribuidos por la Secretaría Ejecutiva.

4.2. Para la comercialización de los libros publicados por la Comisión Nacional, se adoptarán los siguientes criterios:

4.2.1. Los libros se exhibirán en los diferentes eventos que lleve a cabo la Comisión Nacional, así como en aquellas instituciones públicas y privadas, y demás relacionadas con la promoción y difusión de los Derechos Humanos.

4.2.2. La Secretaría Técnica, previo acuerdo de la Presidencia de la Comisión Nacional, determinará el costo de los libros.

4.2.3. La Secretaría Técnica podrá determinar la donación de libros editados por la Comisión Nacional siempre que se encuentre en la solicitud el destino de los mismos y que su objetivo sea la promoción y difusión de los Derechos Humanos, dándose preferencia a las instituciones públicas, a las instituciones académicas y a las Organizaciones No Gubernamentales.

## **5. Transitorios**

**Primero.** Los presentes lineamientos entrarán en vigor el 8 de julio de 2003, y serán publicados en la *Gaceta*.

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Acuerdo.



# **NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES**

Las Normas Editoriales forman parte del Manual de Procedimientos de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, mismo que revisó la Contraloría Interna, validó la Coordinación General de Administración y se registró el 11 de noviembre de 2002.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Desde su creación en junio de 1990, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha sido un organismo dedicado a promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos. Con este propósito, en los más de 12 años que lleva de vida la CNDH ha implantado diferentes acciones que garantizan la salvaguarda de los Derechos Humanos de los mexicanos. Al crearse la Comisión Nacional no se soslayó la conformación de una Dirección de Publicaciones, entidad que bajo las pautas marcadas por la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo ha contribuido de manera eficaz en la promoción y difusión de una cultura de respeto a los Derechos Humanos.

En este sentido, la Dirección de Publicaciones tiene a su cargo la edición, entre otros materiales, de libros y artículos que informen sobre las acciones, programas e investigaciones llevados a cabo por la propia Comisión Nacional, así como aquellos de autores externos cuyo centro de atención sea la divulgación de los Derechos Humanos.

Para el logro de este objetivo, la Dirección de Publicaciones cuenta con la Subdirección de Publicaciones, encargada de la corrección textual y editorial de los textos enviados a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo para su publicación; con la Subdirección de Diseño, cuya función es atender aquellos asuntos vinculados con la imagen gráfica de las publicaciones, y con la Jefatura de Formación y Diseño, responsable de la captura computarizada de documentos, la limpieza tipográfica de originales y la inclusión de las correcciones marcadas tanto por la Subdirección de Publicaciones como por la Dirección Editorial, para la formación de libros, revistas, folletos, cartillas, trípticos y carteles. Asimismo, dicha Jefatura se encarga de preparar los originales mecánicos de las publicaciones para ser entregados a las imprentas que designe la Coordinación General de Administración.

De esta manera, como una forma más de enriquecer los lineamientos marcados por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ponemos al alcance de los autores las *Normas para la presentación de originales*, cuyo fin primordial es fortalecer la consistencia de los criterios editoriales y técnicos establecidos por la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, a través de su Dirección de Publicaciones.

## II. NORMAS EDITORIALES

### 1. Aspectos generales

a) Cuando los autores presenten sus textos originales (libro o artículo) a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de la CNDH es muy importante que entreguen la versión definitiva, pues una vez iniciado el proceso de edición no podrán efectuar modificación alguna.

b) Los originales deberán ser entregados impresos en láser (adjuntando el respectivo disquete), escritos a doble espacio, en hojas tamaño carta (sólo por una cara), en fuente Courier New de 11 puntos y con la siguiente configuración de página: márgenes superior e inferior: 2.5. cm; márgenes izquierdo y derecho: 3 cm; desde el borde: encabezado y pie de página: 1,25 cm. Las páginas deberán estar numeradas y sin guiones de corte de palabra.

c) En los disquetes entregados deberán anotarse el nombre del autor, el título del libro, el procesador de texto que se utilizó y la fecha. En la esquina superior derecha de la primera cuartilla de la versión impresa deberá ponerse el nombre del archivo con el que se identificó cada captura.

d) No deberán usarse abreviaturas, salvo en dos casos: cuando se trate de un trabajo que lo requiera y que contenga su respectiva relación de abreviaturas, o en el caso de las abreviaturas convencionales utilizadas en el aparato crítico.

e) En caso de que los trabajos contengan pasajes textuales de otro autor deberá hacerse la oportuna aclaración y señalarse la nota de cita respectiva.

f) Las transcripciones que excedan de seis líneas deberán ponerse en párrafo aparte, que tendrá un margen equivalente al de la sangría e irá sin comillas. Toda la cita deberá ir en sangrado. A continuación se presenta un ejemplo de cómo debe aparecer el texto sangrado:

4. Desde un punto de vista genérico podemos afirmar que existen tres criterios esenciales en cuanto a la vinculación de las funciones de fiscalización del *Ombudsman* con respecto a los jueces y tribunales.

5. En una reflexión preliminar, podemos preguntarnos sobre las causas de estas diferentes posturas sobre las funciones del *Ombudsman* frente al Poder Judicial, ya que los criterios que se adoptan en numerosos ordenamientos son muy disímiles.

[...]



7. Uno de los factores que inciden sobre la confusión que el tema ha producido, es el relativo a la ambigüedad de la designación del *Ombudsman* Judicial, ya que a primera vista puede producir la impresión de que se trata de un organismo tutelar especializado.

g) Cuando una publicación o parte de ella esté escrita en un idioma diferente del español la Dirección de Publicaciones respetará la grafía original y se limitará a realizar la formación de originales mecánicos, debido a que esta área no cuenta con personal bilingüe.

## 2. Textos en computadora

Para facilitar la formación de los originales mecánicos es necesario seguir las siguientes indicaciones en la captura del texto:

a) Los originales deberán ser entregados a la Dirección de Publicaciones en el procesador Windows-Word (versiones 1997-2000), véase apartado V, punto 1.

b) Los documentos deberán entregarse capturados por capítulo (si se trata de un libro), por autor (en el caso de una obra colectiva) o por artículo (para su publicación en la *Gaceta*).

El disquete deberá contener únicamente los archivos que corresponden al texto impreso, es decir, no deberá contener varias versiones del mismo trabajo, o versiones que no coincidan con el impreso. En caso de presentarse la última situación, en la Dirección de Publicaciones se asumirá que la versión más reciente o definitiva es la que está en el disquete.

c) Los párrafos o palabras que deban tener atributos de carácter (itálicas o cursivas, etcétera) se marcarán desde el procesador, evitando siempre la aplicación de subrayados.

Las palabras en otra lengua deberán ir en itálicas o cursivas.

No utilizar mayúsculas para destacar o enfatizar alguna palabra; para ese fin, también deberán usarse itálicas o cursivas.

d) No sangrar los párrafos con tabuladores ni con espacios en blanco.

e) Usar un solo espacio después de punto.

f) No dejar líneas en blanco (*enters*) entre párrafos.

g) No dividir las palabras, dejar el texto tal como lo hace el procesador.

h) Para los cuadros, esquemas, diagramas, tablas y gráficas se requiere que la impresión en papel sea de excelente definición; en caso de que alguno o algunos de esos componentes se hayan elaborado separados del texto, cada uno deberá estar perfectamente identificado con el nombre de su archivo y dichos archivos deberán incluirse en el disquete del artículo o libro.

Si es necesario incluir notas en alguno de estos elementos deberán señalarse con asterisco (no se considerarán dichas notas en la numeración del aparato crítico).

### 3. Notas a pie de página

Las notas deberán presentarse a pie de página, escritas a doble espacio, en letra de 11 puntos.

#### A. Las relativas a libros

El orden en que deberán aparecer los distintos elementos que integran las notas es el siguiente: autor o autores (primero el nombre o nombres y después los apellidos), título en itálicas o cursivas (en este caso sólo se usará mayúscula inicial y en los nombres propios), número de edición (la primera no debe indicarse), traductor, lugar de edición (ciudad), editorial, año, colección, volumen o tomo, páginas. Ejemplo:

Thomas Paine, *Los derechos del hombre, 1791-92*. 2a. ed. Trad. de José A. Fernández de Castro. México, FCE, 1986, p. 237.

Cuando se haga referencia a una obra con dos o tres autores deberá ir primero el nombre o los nombres y después los apellidos. Los nombres irán separados por la conjunción copulativa “y”. Ejemplo:

Elena Azaola y Cristina José Yacamán, *Las mujeres olvidadas*. México, CNDH/El Colegio de México, 1996, p. 220.

Si la obra tiene más de tres autores se empleará la abreviatura *et al.* (y otros) después del nombre del primer autor (sin que medie coma). Ejemplo:

Myriam Alvarado *et al.*, *Los Derechos Humanos de la mujer*. México, CNDH, 1992, p. 15.

Cuando se haga referencia a una obra que es parte de una colección, el nombre de dicha colección deberá colocarse entre paréntesis al final de la nota. Ejemplo:

Jesús Lima Torrado, *Desobediencia civil y objeción de conciencia*. México, CNDH, 2000, p. 75. (Col. Cuadernos del Centro Nacional de Derechos Humanos)

Si la obra consta de varios tomos, el tomo que se cita deberá quedar indicado después del año de la edición. Ejemplo:

Jesús Rodríguez y Rodríguez, comp., *Instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*. México, CNDH, 1994, t. I, pp. 73-75.

Cuando se haga referencia a trabajos que aparecieron en obras colectivas, la ficha deberá quedar de la siguiente forma:

Mario de la Cueva, “El derecho social”, *Antología de clásicos mexicanos de los Derechos Humanos*. México, CNDH, 1991, pp. 165-166.

La preposición “en” sólo se utilizará para los casos en que haya un responsable de la obra colectiva (coordinador, compilador o editor), como en el último ejemplo de este inciso.

Cuando la obra tenga coordinador deberá citarse de la siguiente manera:

Marcos Kaplan, coord., *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, t. IV: *Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución*. México, Pemex/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 137.

Como puede observarse, cuando una obra consta de varios tomos y cada uno de ellos tiene su propio título, entonces el número de tomo, seguido del título de ese propio tomo, deberá consignarse inmediatamente después del título general.

Cuando el trabajo de un autor apareció en la obra que fue responsabilidad de un coordinador, compilador o editor, la nota se asentará como sigue:

Carmen Cordero Avendaño, “La justicia en el derecho consuetudinario en las comunidades zapotecas del valle de Tlacolula”, en Rosa Isabel Estrada Martínez y Gisela González Guerra, coords., *Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México*. México, CNDH, 1995, pp. 46-46.

### B. Las relativas a artículos

El orden de aparición de los datos, si es que existen todos los elementos, será el siguiente: autor o autores (primero el o los nombres y después los apellidos, título del artículo entre comillas (con mayúscula inicial y en nombres propios), traductor (si lo hay), título de la revista en itálicas o cursivas (en este caso, salvo las preposiciones y artículos, las demás palabras que conforman el nombre propio de la publicación deberán iniciar con mayúscula), lugar de edición, serie o época, año, tomo o volumen, número, periodo que comprende la revista y páginas. Ejemplo:

Rodolfo Tuirán, “Desafíos del envejecimiento demográfico en México”, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México, año 10, núm. 123, octubre de 1977, pp. 15-23.

### C. Segunda y posteriores referencias a una obra

A partir de la segunda referencia a una obra deberán utilizarse abreviaturas en latín de acuerdo con los siguientes casos: 1) cuando se cite por segunda o posterior ocasión una obra deberá utilizarse *op. cit.*, acompañado de la página correspondiente, siempre y cuando dicha referencia no sea la inmediata anterior; 2) si tenemos necesidad de referir la misma obra, pero distinta página en la nota posterior inmediata, usaremos *ibid.* y el número de página, y 3) si se trata de la misma obra e incluso de la misma página, entonces usaremos el vocablo *idem* (sin más indicación). Ejemplo:

<sup>1</sup> Alejandro Toledo, “El manejo del agua en el sureste de México: una política de deterioro sostenido”, en Iván Restrepo, coord., *Agua, salud y Derechos Humanos*. México, CNDH, 1995, pp. 37-38.

<sup>2</sup> Luis de la Barreda Solórzano, “Tortura”, *Derechos y Humanos*. Órgano informativo de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. México, año 3, núm. 6, julio-diciembre de 1998, p. 46.

<sup>3</sup> A. Toledo, *op. cit.*, n. 1, p. 39.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 40.

### D. Documentos publicados en internet

Sólo deberá agregarse a la ficha la dirección de la página de internet correspondiente. Ejemplo:

Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, “Genética humana y derecho a la vida privada”, *Genética humana y derecho a la intimidad*. (Cuadernos del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en Salud y Derechos Humanos) <http://www.juridicas.unam.mx/infojus/fij.htm> (rubro Publicaciones electrónicas).

### E. Abreviaturas más usuales en las notas a pie de página

El uso o costumbre editorial permite utilizar abreviaturas en español y en latín en los aparatos críticos. A continuación presentamos las abreviaturas más usuales y su significado:

<b>Abreviatura</b>	<b>Significado</b>
<i>cf.</i>	confróntese, confrontar
comp., comps.	compilador, compiladores
coord., coords.	coordinador, coordinadores
ed., eds.,	editor, editores
<i>et al.</i>	y otros
il., ils.,	ilustración, ilustraciones
<i>in fine</i>	al final
<i>infra</i>	abajo
N. E.	Nota del editor
núm., núms.	número, números
p., pp.	página, páginas
<i>passim</i>	en varias partes
[s. a.]	sin año de publicación
[s. e.]	sin editorial
[s. f.]	sin fecha de edición
[s. l. i.]	sin lugar de impresión
[s. p. i.]	sin pie de imprenta
ss.	siguientes
<i>supra</i>	arriba
t., tt.	tomo, tomos

trad.	Traducción, traducido, traductor
vid.	véase
vol., vols.	volumen, volúmenes

#### 4. Bibliografía

La bibliografía deberá ajustarse, en el orden de sus componentes, a lo señalado en los modelos para las notas a pie de página, sólo que en este caso los apellidos irán en primer orden seguidos del nombre o los nombres de los autores. Asimismo, los apellidos deberán escribirse con mayúsculas. El formato del párrafo deberá ser francés. Ejemplo:

AZAOLA, Elena y Cristina José Yacamán, *Las mujeres olvidadas*. México, CNDH/El Colegio de México, 1996, p. 220.

CORDERO AVENDAÑO, Carmen, “La justicia en el derecho consuetudinario en las comunidades zapotecas del valle de Tlacolula”, en Rosa Isabel Estrada Martínez y Gisela González Guerra, coords., *Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México.*, México, CNDH, 1995, pp. 46-46.

LIMA TORRADO, Jesús, *Desobediencia civil y objeción de conciencia*. México, CNDH, 2000, p. 75. (Col. Cuadernos del Centro Nacional de Derechos Humanos)

Las fichas deberán ordenarse alfabéticamente por autor, sin tomar en cuenta los siguientes voca- blos: de, del, de la, de los, van, von, etcétera. Sólo se exceptúan los apellidos que lleven implícito un apóstrofo (D’Annunzio, D’Halmar, D’Hondt), los cuales sí se consideran en la alfabetización.

Si la ficha es de una obra en lengua extranjera, el pie de imprenta (número de edición, lugar de edición, editorial) se asentará en español, excepto cuando alguno de esos datos no tenga traducción a dicha lengua.

En caso de que existan varias fichas de obras de un mismo autor, a partir de la segunda deberán sustituirse los apellidos y el nombre por seis guiones cortos (equivalentes a tres rayas).

#### 5. Algunas reglas de puntuación

a) Para indicar que en el texto debe ir el signo de raya deben teclearse dos guiones cortos (—), tanto para abrir como para cerrar el signo.

b) No debe ponerse punto después de signo de interrogación o admiración.

c) Nunca debe escribirse coma antes de raya, paréntesis o corchetes.

d) Los corchetes se utilizarán en las transcripciones para indicar lo siguiente:

— Que se añadió texto aclaratorio o letras faltantes.

— Que en el texto original hay un error o errata, caso en el que dentro de los corchetes se pondrá [*sic*].

e) Sólo en los números de los artículos del 1 al 9 deberá agregarse o. (1o., 2o., 3o., etcétera). Se emplea la misma regla para las fracciones y los incisos en números arábigos de los artículos. Es necesario explicitar que se trata de fracción o inciso, y nunca deberá emplearse abreviaturas. Ejemplo:

—Artículo 2o., fracción 3a.

—Artículo 5o., inciso 4o.

### III. LIBROS

a) Los libros deberán ser entregados completos, en sus versiones impresa y en disquete.

b) Las obras deberán contener necesariamente el planteamiento del tema y su desarrollo. Se recomienda que las conclusiones queden debidamente destacadas. Es necesario que cuenten con bibliografía.

c) El orden en que deberán presentarse las partes que integran el libro (si las hay todas) es el siguiente: carátula o portada, dedicatoria, epígrafe, contenido (índice general), presentación, prólogo, prefacio, liminar, introducción, capítulos, conclusiones, apéndices o anexos, bibliografía.

d) Deberá anexarse un resumen del libro en una extensión de aproximadamente media cuartilla, y una ficha o síntesis curricular del autor.

e) El orden de los encabezados y divisiones en los capítulos deberá ser el siguiente:

1. El número de capítulo se señalará con letras mayúsculas, centrado y sin punto final.

2. El título del capítulo irá en mayúsculas y centrado, sin punto final.

3. Los títulos de los apartados en el primer nivel de jerarquía irán centrados, en mayúsculas, con la numeración romana correspondiente, sin punto final.

4. Los títulos de los apartados en el segundo nivel jerárquico irán con números arábigos, en renglón aparte, alineados al margen izquierdo; el número en tipo redondo y el texto en itálicas o cursivas, y sin punto final.

5. Los títulos de incisos que estén con letra mayúscula deberán ponerse en renglón separado, con sangría, la letra irá en tipo redondo y el texto en itálicas o cursivas, y sin punto final.

6. En los subincisos que estén señalados con minúscula, la letra indicativa se pondrá en itálica, en renglón separado, el texto en tipo normal, sin punto final y con doble sangría.

A continuación presentamos un ejemplo con todos los elementos:

## CAPÍTULO 2

### VIOLENCIA DOMÉSTICA

#### I. INTRODUCCIÓN

#### II. CARACTERÍSTICAS GENERALES

##### 1. *La mujer víctima de la violencia doméstica*

###### A. *Concepto de víctima y definición jurídica*

###### B. *La mujer como víctima de la violencia*

###### a) *Victimización por la violencia doméstica*

###### b) *Servicios a víctimas de la violencia doméstica*

###### D. *Concepto de victimario*

###### a) *El hombre agresor*

###### b) *La mujer victimaria*

##### 2. *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia*



f) Respecto a cuadros, esquemas, diagramas, tablas y gráficas, véase lo señalado en el apartado II, 2, h.

g) En virtud de que el libro tendrá contenido (índice general), no deberán incluirse sumarios en cada parte o capítulo.

#### IV. ARTÍCULOS

Los artículos deberán contener necesariamente el planteamiento del tema y su desarrollo; se recomienda que las conclusiones queden debidamente destacadas.

Junto con el artículo deberá entregarse un resumen (*abstract*) del mismo, cuya extensión deberá ser de un párrafo o dos que no abarquen más de media cuartilla como máximo.

El orden de los encabezados y divisiones deberá ser el siguiente:

1. Título, con mayúsculas y centrado.

2. En renglón aparte y alineado al margen derecho, el nombre del autor en el siguiente orden: nombre o nombres de pila y apellidos (con mayúscula inicial y minúsculas y en itálicas o cursivas). No poner títulos ni grados (licenciado, doctor, etcétera). Abajo deberá colocarse el nombre de la dependencia de la CNDH o de la institución a la cual pertenece el autor. Si hay traductor deberá ponerse en un pie de página vinculado al nombre del autor y con asterisco.

3. En caso de incluir dedicatorias o epígrafes, éstos se colocarán después del nombre del autor y antes del sumario, alineados al margen derecho.

4. A continuación, el sumario (el vocablo sumario debe ponerse en mayúsculas, seguido de dos puntos). Sólo debe contener los encabezados de mayor jerarquía, esto es, los que tienen numerales en romano (señalados en el inciso siguiente). Deberá centrarse y tener sangría en ambos lados.

Los numerales irán en tipo redondo o normal, y el texto en itálicas o cursivas.

5. Los títulos de los apartados en el primer nivel de jerarquía irán centrados, en mayúsculas, con la numeración romana correspondiente, sin punto final.

6. Los títulos de los apartados en el segundo nivel jerárquico irán con números arábigos, en renglón aparte, alineados al margen izquierdo; el número en tipo redondo o normal, y el texto en itálicas o cursivas, y sin punto final.

7. Los títulos de incisos que estén con letra mayúscula deberán ponerse en renglón separado, con sangría; la letra en tipo redondo o normal, y el texto en itálicas o cursivas, y sin punto final.

8. En los subincisos que estén señalados con minúscula, la letra indicativa se pondrá en itálica, en renglón separado, y el texto en tipo normal, sin punto final y con sangría.

Ejemplo:

DESAFÍOS DEL ENVEJECIMIENTO  
DEMOGRÁFICO EN MÉXICO

Rodolfo Tuirán,

Secretario General del Consejo

Nacional de Población

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los desafíos*. III. *Hogares y redes familiares de apoyo*. IV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

II. LOS DESAFÍOS

1. *Evolución del envejecimiento demográfico*

A. *Cultura*

B. *Salud*

C. *Trabajo*

III. HOGARES Y REDES FAMILIARES DE APOYO

1. *Consecuencias del envejecimiento*

A. *Antecedentes*

B. *Redes de apoyo*

a) Seguridad social

b) seguridad privada

IV. BIBLIOGRAFÍA

V. ÍNDICE ONOMÁSTICO

VI. ÍNDICE GENERAL

**V. NORMAS TÉCNICAS PARA DISEÑO Y FORMACIÓN**

**1. Recepción de documentos**

Los originales del autor enviados a la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo deberán contar con un mínimo de requisitos técnicos que a continuación señalamos:

1. Los originales deberán ser entregados a la Dirección de Publicaciones en el procesador Windows-Word (versiones 1997-2000) en formato “.doc” o “.rtf” y copiados en disquetes de 3.5” de alta densidad, ZIP de 100 Mb, o discos compactos, siempre formateados para su lectura en PC (plataforma con la que cuentan estas Direcciones).

2. Los títulos, subtítulos y subsubtítulos deberán estar correctamente jerarquizados entre sí.

3. Las citas de otras fuentes que rebasen seis líneas de texto deberán enviarse en párrafo independiente y con sangrado (bando), véase lo señalado en el apartado II, 1, f.

4. En el caso de que los originales contengan tablas, gráficos, fotografías o cualquier imagen “pegados” dentro del documento, éstos deberán incluirse de manera separada con un formato adecuado. Por ejemplo, en el caso de tablas y gráficos creados en Excel, solicitamos anexar el documento original realizado en esta hoja de cálculo; para el caso de fotografías e imágenes, éstas deberán anexarse de manera independiente y de preferencia en formato “.jpg” o “.tif”.

5. Se deberá verificar que todos los archivos que componen el original enviado se encuentren en buen estado para ser utilizados en otra computadora y acompañados de una versión impresa.

6. Los documentos deberán haber sido revisados ortográficamente por el autor antes de ser enviados a esta Dirección para su proceso editorial.

7. Cuando en los documentos enviados se señale alguna dirección electrónica consultada en internet, deberá verificarse que tal dirección es la correcta y que se encuentre disponible.

8. Si en los documentos enviados se hace uso de gráficos, tablas, imágenes, fotografías, etcétera, tomados de internet o de cualquier otro medio, éstos deberán contar con los derechos correspondientes.

## **2. Recepción del material gráfico**

### *A. Logotipos*

1. Si la publicación solicitada va a contener uno o más logotipos, éstos deberán ser anexados al 100 por ciento de su tamaño original, para que no pierdan nitidez ni calidad al momento de su reproducción.

2. Estos logotipos deberán ser almacenados para su traslado y manejo en cualquiera de las siguientes opciones: discos electromagnéticos (floppy 3.5”), ZIP de 100 MB, discos compactos o discos JAZ de 2 GB.

3. Además, dichos archivos deberán estar acompañados de una o varias impresiones láser, según sea el caso, con salidas a color o blanco y negro.

4. Si el o los logotipos no están ni pueden ser digitalizados, entonces se deberá presentar un original mecánico de 20 x 20 centímetros impreso a color o blanco y negro, con una resolución mínima de 600pp a 1200pp en papel o cartulina opalina blanca tamaño carta (favor de no utilizar fax). Asimismo, es importante señalar el número del color original de cada logotipo utilizando la carta de colores PANTONE para evitar posibles alteraciones cromáticas.

5. Si el archivo es enviado por correo electrónico deberá tener como mínimo de resolución 300pp con un tamaño de 600 x 600 pixeles y respaldado en cualquiera de las siguientes versiones: tif, mapa de bits o jpeg.

### *B. Imágenes (fotografías e ilustraciones)*

1. Si para el diseño de la publicación solicitada se van a incluir una o más imágenes, éstas deberán estar digitalizadas a una resolución de 300pp en CMYK a 36 bits de profundidad con un tamaño mínimo de 600 x 600 pixeles. Como en el caso de los logotipos, las imágenes también deberán estar acompañadas por una impresión láser a color o blanco y negro, según sea el caso.

2. Si las imágenes (fotografías o ilustraciones) no pueden ser digitalizadas, éstas deberán anexarse, con su respectiva ficha técnica.

3. Asimismo, las imágenes deberán ser almacenadas para su traslado y manejo en cualquiera de las siguientes opciones: discos electromagnéticos (floppy 3.5”), ZIP de 100 MB, discos compactos o discos JAZ de 2 GB.

## VI. PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Como un apartado especial sugerimos algunas normas particulares que deberán seguirse para el caso de las publicaciones periódicas de esta Comisión Nacional.

### 1. *Gaceta*

La *Gaceta* es el órgano oficial de difusión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de acuerdo con el contenido del artículo 14 del Reglamento Interno de la CNDH, “su periodicidad será mensual y en ella se publicarán las Recomendaciones o sus síntesis... y materiales varios que, por su importancia, merezcan darse a conocer...”

Con base en lo anterior, y con fundamento en el artículo 57, fracción IV, del Reglamento Interno de la CNDH, la Secretaría Técnica tiene entre sus atribuciones “organizar el material y supervisar la elaboración de la *Gaceta*”, siendo la Dirección de Publicaciones la encargada de editarla.

Al realizar la tarea de edición de la *Gaceta* se han llegado a detectar algunos detalles que tienen que ver con el formato de las Recomendaciones, por lo que a continuación se enlistan algunos de ellos y se sugieren posibles soluciones:

1. En algunos casos, a pesar de que los archivos electrónicos de las Recomendaciones traen escrita la leyenda: “versión del día...”, ésta no corresponde a la versión impresa, por lo que se sugiere que la Visitaduría emitente nos haga llegar la versión oficial definitiva, es decir, aquella que fue enviada a la autoridad destinataria.

2. Existen casos en los que el archivo electrónico de las Recomendaciones no incluye la fecha de emisión, el número de Recomendación, los datos correctos de la autoridad destinataria o el membrete donde se describe el caso, pero la versión impresa sí los tiene. En ese sentido, se sugiere que la impresión que se nos hace llegar sea idéntica a la versión del archivo electrónico que recibimos.

3. Nos hemos percatado de que algunas Recomendaciones tienen cierta complejidad debido al propio caso que se analiza, lo que ha originado que los incisos y subincisos no sean consecutivos, por lo que sugerimos que se revise que todos los apartados tengan un orden numérico o alfabético ascendente.

4. Durante la lectura de corrección de las Recomendaciones se ha detectado que los nombres de las personas involucradas y/o sus cargos públicos no siempre están escritos con la misma grafía, por lo que se sugiere que se anoten los nombres y/o cargos correctos.

5. También nos hemos percatado de que en algunos casos los números de expedientes o de oficios que se citan más de una vez en dichos documentos no coinciden, por lo que nos permitimos sugerir que éstos sean verificados.

6. En algunas ocasiones, cuando abrimos el archivo electrónico de las Recomendaciones, éste ya perdió los atributos del texto, como las cursivas, las negritas o la justificación de los párrafos, por citar sólo algunos ejemplos, por ello, sugerimos que los archivos se guarden como “.rtf” (Rich Text Format), para lo cual, en la caja de diálogo “Guardar como” se tendrá que elegir, en “Guardar como tipo”, la opción RTF.

7. Con la finalidad de agilizar el proceso editorial de la *Gaceta*, se sugiere que tanto los documentos impresos, por ejemplo las síntesis, las Recomendaciones y el disquete que contenga los archivos de las mismas, nos sean enviados al mismo tiempo.

## **2. Correo Interno**

1. Las fotografías e ilustraciones que integren cada número deberán enviarse en blanco y negro, siguiendo las normas apuntadas anteriormente (apartado V, punto 4), acompañadas de una impresión en papel que contenga, en su caso, el pie de foto respectivo.

2. Deberá enviarse el material gráfico suficiente (viñetas, dibujos, ilustraciones, etcétera) con objeto de facilitar la diagramación y diseño de cada número.

3. Los materiales que conforman la revista deberán ser entregados a la Dirección de Publicaciones con oportunidad. Sugerimos un mínimo de cinco días hábiles por si la primera versión requiere ser reformulada, lo que implica nueva diagramación, formación y corrección.

## **3. Carta de Novedades**

1. En varias ocasiones nos hemos percatado de que los títulos y los subtítulos de esta publicación periódica no coinciden con los que aparecen en el “Contenido”, por ello, sugerimos que se unifiquen.

2. Ha habido casos en los que los nombres de personas, de lugares, de instrumentos internacionales o de eventos que se citan en alguno de los textos que forman parte de esta publicación no están escritos correctamente o difieren entre un párrafo y otro; se sugiere que se revisen antes de ser enviados a esta Dirección.

3. En el apartado de Recomendaciones la redacción del caso a veces aparece escrita de manera distinta a como se emitió el documento recomendatorio, por lo que se sugiere reproducirlo tal cual como aparezca en la Recomendación.

4. En relación con lo anterior, también sugerimos que se revise que las fechas de emisión de las Recomendaciones sean las correctas.

5. Por otro lado, en el apartado “Publicaciones” no siempre se citan correctamente los títulos de reciente aparición editados por la CNDH; en este caso se sugiere que los mismos sean revisados.

6. Respecto de lo que tiene que ver con el formato en el que nos hacen llegar esta publicación, nos permitimos sugerir que nos la envíen en cuartillas (hojas tamaño carta a doble espacio) y que se utilice tipografía Courier de 11 puntos, ya que de esta manera la lectura y corrección de la misma se realizaría de manera más ágil, y la formación de la *Carta de Novedades* se haría respetando el formato tradicional que se ha venido utilizando en la edición de esta publicación.

#### **4. Newsletter**

Esta publicación es la versión en inglés de la *Carta de Novedades*, por lo que se aplicará lo previsto en el apartado II, inciso g.

### **VII. PUBLICACIONES ESPECIALES**

Consideramos publicaciones especiales aquellas derivadas de concursos, foros, simposios, conferencias y de cualquier tipo de evento en los cuales se aborde algún tema o tópico relacionado con los Derechos Humanos. Se propone que estos documentos se publiquen respetando al máximo la sintaxis y la ortografía original de los trabajos, ya que, por ejemplo, en el caso específico de los concursos, el Jurado Calificador correspondiente es la autoridad responsable de otorgar los premios a los trabajos que reúnen determinadas características; es por ello que se debe publicar la versión original de los documentos.

Respecto de las publicaciones derivadas de otro tipo de eventos, el área o dependencia convocante deberá evaluar la conveniencia de publicar la memoria de los mismos; en el caso de que se decida afirmativamente, deberá facilitar a esta Dirección las versiones definitivas y autorizadas de los trabajos de acuerdo con lo establecido en el apartado II de este documento.





*Artículos*

---



# EL SISTEMA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO<sup>1</sup>

*Álvaro Castro Estrada*

“Los sueños devienen en realidad para quienes trabajan mientras sueñan”

Carlos Díaz

## PRESENTACIÓN DEL TEMA Y PLAN DE EXPOSICIÓN

Hablar de un “sistema” significa referirnos al “conjunto de reglas o principios de una materia racionalmente entrelazados entre sí”.<sup>2</sup> En tal sentido, hablar del Sistema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado significa identificar sus principales reglas o principios y acreditar su justificación e incardinación interna. Esto es lo que intentaremos hacer, sintéticamente, en los próximos minutos.

En primer término, habría que precisar que la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, que aquí exploraremos, es la que, en sede doctrinal, se presenta como la más amplia y progresiva, es decir, la que tiene el carácter de objetiva y directa. Para mayor identificación cabría indicar que el referente de esta figura en el derecho privado se conoce como responsabilidad “aquiliana”.

Asimismo, es de subrayar —desde ahora—, que la institución jurídica a que dedicaremos esta exposición, es considerada como uno de los elementos clave de un verdadero Estado de Derecho. Su dogmática jurídica actual ha sido resultado de una ardua y difícil evolución que tiene como antecedentes remotos el estatus de “irresponsabilidad del Estado”, conocida bajo el célebre apotegma medieval

---

<sup>1</sup> Este artículo reproduce fundamentalmente el discurso de ingreso del autor a la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, pronunciado el 22 de abril de 2003, con algunas adaptaciones del escritor para la presente publicación.

<sup>2</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001.

“the king can do no wrong”, y el sistema inglés del “acusado nombrado”, que se practicó hasta 1947 en Inglaterra, a fin de respetar el tradicional principio de *non suability* y de esta manera encubrir la responsabilidad de la Corona.<sup>3</sup>

También, como antecedente importante, es preciso mencionar el sistema de responsabilidad civil extracontractual por hechos ilícitos, basado en la teoría de la culpa. Este sistema, próximo a desaparecer en México por inoperante, se conoce como el “sistema de responsabilidad subsidiaria del Estado”.<sup>4</sup>

En fin, este noble y solidario instituto jurídico, bajo modalidades un tanto diversas a las que comentaremos más adelante, es producto innovador de la aplicación inteligente de principios generales del derecho en Francia a finales del siglo XIX. En efecto, como dijera don Fernando Garrido Falla, “se ha conformado paso a paso, a golpes de leyes o de decisiones jurisprudenciales”.<sup>5</sup> Baste decir aquí que el mérito de las resoluciones francesas en la materia, fue haber pasado de la noción de culpa como causa única de responsabilidad, a aquella que se produce por la falta —objetivada— del agente del Estado en el servicio o en ocasión del mismo, y que, aun coexistiendo con la falta personal del agente, se considera atribuible directamente al Estado.

Lo cierto es que, mediante el reconocimiento de la responsabilidad directa y objetiva del Estado, se da un paso fundamental en la historia de la relación gobernantes-gobernados, administración-administrados, por virtud de la cual se quiebra la concepción de que soberanía y responsabilidad eran ideas incompatibles e irreconciliables. Queda así definitivamente superada la posición jurídica prevaleciente hasta finales del siglo XIX, que en palabras de Lafarriére proclamaba que “lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación”.

Esta última etapa de la evolución histórica de la responsabilidad del Estado es correcta y expresivamente sintetizada por Hauriou, a principios del siglo XX, de la siguiente manera: “Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración que reclama el instinto popular, cuyo sentimiento respecto al poder público puede formularse en estos dos brocardos: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio”.

A partir de este inmejorable aserto, es válido afirmar que los pilares fundamentales del derecho administrativo son: el principio de legalidad y el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado.

---

<sup>3</sup> Esta situación se modificó por virtud de la Crown Proceedings Act de 1947, según la cual la Corona tendría, en lo sucesivo, el mismo tratamiento que un particular.

<sup>4</sup> En nuestro país se introdujo, asimismo, en 1994 el “sistema de la responsabilidad solidaria del Estado”, para los casos de daños y perjuicios provenientes de hechos ilícitos dolosos (artículo 1927 del Código Civil Federal). En el mismo año, igualmente, se introdujo en el ámbito administrativo, un “sistema de responsabilidad administrativa-económica de los servidores públicos”, de carácter subjetivo e indirecto del Estado (artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

<sup>5</sup> Fernando Garrido Falla, “Responsabilidad patrimonial del Estado”, apuntes tomados en la conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.

Lo anterior viene a confirmar la importancia y trascendencia de nuestro tema, sin el cual ni el Estado de Derecho ni el derecho administrativo son realmente lo que deben ser.

## FUNDAMENTOS DOCTRINALES

No ha sido una sino varias las teorías que han pretendido justificar el deber del Estado de reparar o resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares, gobernados o administrados, con motivo del desarrollo de su actividad o funcionamiento. Por razones de tiempo, evidentemente, no nos podremos referir a todas ni hacerlo en profundidad. Por tanto, nos concretaremos a indicar sólo algunas que, por su atingencia, permitan interiorizarnos sobre el contenido material de la institución jurídica que comentamos.

Jorge Teissier afirmó: “Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad. Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes”.<sup>6</sup>

Esta teoría, conocida como “igualdad o proporcionalidad de las cargas”, con su modalidad posterior en Alemania como criterio de la carga desigual o especial del particular sacrificio, está basada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 13 dispuso que “unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos”.

Julio I. Altamira Gigena sostiene la “teoría del bien común” en la forma siguiente: “Para nosotros (dice el profesor argentino), el fundamento de la responsabilidad del Estado es el bien común. Es decir, el bien de toda la comunidad y ella no puede encontrarse plenamente satisfecha si un miembro o un grupo de sus miembros sufre los daños producidos por la actividad de la Administración; por lo tanto, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione”.<sup>7</sup>

Por su parte, Guillermo Altamira postula la “teoría de la solidaridad humana”, argumentando que “Los cimientos de la doctrina de la responsabilidad deben buscarse en el principio de la solidaridad humana, que es precisamente el que informa e impone ayuda recíproca a todos los individuos que constituyen la colectividad. Sus fuentes no deben buscarse en la moral ni en la caridad, sino en un acto de justicia distributiva que la sociedad está obligada a realizar para aquellas personas que por hechos que no les son imputables se encuentran de pronto y por un acontecimiento ajeno a su voluntad, en situación de inferioridad para cumplir con su fin individual y social, y siendo el Estado el órgano por

---

<sup>6</sup> Jorge Teissier, *La responsabilité de la Puissance Publique*. París, 1906, p. 147. Citado por Julio I. Altamira Gigena, *Responsabilidad del Estado*, op. cit., p. 77.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 88.

el cual la sociedad realiza esa obra de solidaridad, ya que por su enorme magnitud escapa al poder del individuo, es quien debe afrontar este problema y resarcir. Como el perjuicio lo ha sufrido el damnificado por un acto o un hecho imputable a un agente del Estado que lo ocasiona en un acto del servicio o con motivo de él o empleando los medios que el Estado le facilita, transforma la obligación moral, impuesta por la solidaridad humana de ayuda recíproca, en una obligación jurídica de indemnizar, otorgándole la acción y el derecho para exigirla”.<sup>8</sup>

Existen otras teorías como la del “principio de la responsabilidad por riesgo”, defendida por León Duguit; la del “enriquecimiento ilegítimo”, de Hauriou en Francia; el “principio de equidad”, sostenido por Otto Mayer en Alemania, o bien, la antes citada del “particular sacrificio”, de Forsthoff en Alemania. En la inteligencia de que todas ellas postulan el valor justicia en sus argumentaciones fundantes.

## **GARANTÍA A LA INTEGRIDAD PATRIMONIAL DE LOS PARTICULARES Y LESIÓN ANTIJURÍDICA**

En todo caso, debe afirmarse que el principio cardinal en el que descansa la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial, después de mucho debate y trabajo intelectual, no será más la culpa o ilicitud de la actuación administrativa del Estado o sus agentes, sino el derecho a la integridad patrimonial de los particulares, que da base de justificación a la indemnización debida cuando se ha producido una lesión en los bienes o derechos del individuo, que no tenía la obligación jurídica de soportar.

Como se puede apreciar, esta importante teoría denominada de la “lesión antijurídica”, formulada e impulsada principalmente por don Eduardo García de Enterría, en España, hace 50 años, predica que se desplaza el elemento básico de la ilicitud del daño desde la conducta del responsable a la situación de quien sufre el perjuicio, siempre y cuando no tenga el deber jurídico de soportarlo. Es precisamente a este “giro copernicano” —como lo calificara Jesús Leguina Villa—, consistente en el mencionado desplazamiento de la antijuridicidad de la conducta causante a la antijuridicidad del daño patrimonial ocasionado, como fundamento de la obligación resarcitoria, lo que se ha llamado objetivización de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Según lo dicho, el fundamento del sistema se encuentra en la protección y garantía del patrimonio de los particulares quienes, sin tener obligación jurídica de soportarlo, han sido víctimas de un daño no buscado, no querido ni merecido, producido como consecuencia de la acción u omisión administrativa del Estado, independientemente de la licitud o ilicitud de la conducta causante. Bajo la perspectiva de esta formulación jurídico-dogmática, insistimos, la indemnización debida como consecuencia de una lesión ocasionada en el patrimonio de un particular que goza de la garantía a su integridad patrimonial, puede provenir de una conducta ilícita o de una conducta lícita, y, en ambos casos, generar el derecho a la indemnización debida.

---

<sup>8</sup> Pedro Guillermo Altamira, *Responsabilidad extracontractual del Estado*. Córdoba, 1941, pp. 86, 87 y 110.

---

Así pues, la idea sustancial del sistema de responsabilidad que estudiamos, es la de “lesión antijurídica”. Esto quiere decir que no toda afectación o perjuicio material es necesariamente una lesión en sentido propio. Para que la lesión sufrida pueda ser indemnizable es imprescindible que dicha lesión sea además antijurídica; de otra manera, el particular tendría la obligación de sufrir la afectación o perjuicio material como una más de las cargas públicas no indemnizables. La antijuridicidad que buscamos, por tratarse de un sistema de responsabilidad objetiva, no la podemos encontrar en la conducta del autor del daño, aun siendo contraria a derecho, sino sólo cuando dicha lesión no se tenga la obligación jurídica de soportarla.

No tener la obligación jurídica de soportar un daño significa que “no existan causas de justificación capaces de legitimar el perjuicio material producido; esto es, siempre que no concurra un título jurídico que determine o imponga como rigurosamente inexcusable, efectivamente querido o, al menos, eventualmente aceptado el perjuicio contemplado”.<sup>9</sup>

Para mayor claridad conviene citar aquí algunos de los supuestos más comunes de daños o perjuicios que sí se tiene la obligación de soportar, y que por tanto constituyen auténticas lesiones jurídicas o conforme a derecho que los particulares tienen obligación jurídica de soportar, en la inteligencia de que correspondería probar a la Administración las causas justificativas del perjuicio que motiva la reclamación de indemnización:

- a) El pago de impuestos que, si bien constituyen un daño patrimonial, es legalmente inexcusable su pago. Lo mismo podría decirse del deber de soportar una ejecución administrativa o judicial, así como el cumplimiento de cualquier otra obligación impuesta por la ley.
- b) El cumplimiento de una sanción prevista en ley, es igualmente un daño jurídico que debe soportarse. Igual tratamiento tendría el deber de abstenerse de realizar lo prohibido y soportar las consecuencias del eventual incumplimiento de la ley.
- c) Sería también soportable, por provenir de un daño jurídico, o conforme a derecho, cumplir los contratos voluntariamente suscritos o soportar las consecuencias perjudiciales de su incumplimiento.
- d) Lo mismo podría decirse respecto a los actos propios, si bien podría presentarse un supuesto de concurrencia causal, que no excluye totalmente la obligación resarcitoria del Estado.
- e) Otro de los supuestos de juridicidad del daño es el consistente en asumir la eventual actualización de los riesgos voluntariamente aceptados, cuyos casos más frecuentes pueden presentarse en materia médica.

---

<sup>9</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, 8a. ed. Madrid, Civitas, 2002, p. 379.

- f) Las denominadas “cargas públicas”, que podemos encuadrar en todos aquellos padecimientos o afectaciones que forman parte de la vida individual o colectiva, de las que nadie puede sustraerse, y que no constituyen un sacrificio especial para una persona o grupo de personas perfectamente identificables.

En síntesis, podríamos apuntar dos ideas conclusivas de este apartado:

1. El calificativo de antijurídico no se refiere, estrictamente, a la antijuridicidad o ilicitud del daño o perjuicio que se cause —porque si fuera así estaríamos frente a las mismas dificultades de la teoría de la culpa—, sino al perjuicio antijurídico en sí mismo, lo que le da la connotación objetiva que se busca.
2. El desplazamiento del que hemos hablado antes, tiene justificación en un principio que consagra la garantía de seguridad e integridad del patrimonio de los particulares. Este principio-garantía es nodal para entender el concepto de lesión antijurídica, ya que esta calificación reconduce a la trasgresión de una garantía patrimonial del particular que consagra el derecho, sea como principio general o como texto legal que lo incorpora. La antijuridicidad se predica, en última instancia, respecto de los daños que se producen sin justificación frente a la garantía de seguridad patrimonial que consagra el derecho a su salvaguarda e integridad. Tal injustificación es, precisamente, lo que torna a la lesión patrimonial en una lesión resarcible.

Como diría Leguina Villa: “La función de la responsabilidad pública consiste en este caso, no tanto en sancionar una conducta reprochable, cuanto en reparar objetivamente una lesión cuya víctima no está obligada a soportarla: se trata, pues, de desplazar los efectos negativos del evento dañoso desde la esfera jurídica del dañado hacia la Administración titular del servicio o de la actividad causante del daño”.<sup>10</sup>

Habernos detenido a revisar con cierto cuidado estas nociones medulares del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa, tiene una amplia justificación, toda vez que su incorrecta o inespecífica definición ha dado lugar a verdaderos desbordamientos aplicativos, según reporta el derecho comparado.

El doctor Francisco Javier de Ahumada Ramos nos ilustra, recientemente, sobre las actuales dos líneas jurisprudenciales diferenciadas en España, generadas a partir de una equivocada interpretación del sistema que estamos trazando en sus características originales propias:

---

<sup>10</sup> Jesús Leguina Villa, “El fundamento de la responsabilidad de la Administración”, Apéndice II de la obra *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2a. ed. Madrid, Editorial Tecnos, 1983, p. 299. (Corresponde al texto de la intervención oral del autor en el IX Coloquio de Derecho Europeo celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, durante los días 2 a 4 de octubre de 1979, bajo los auspicios del Consejo de Europa).



a) “por un lado está la interpretación tradicional del instituto resarcitorio, que ve en éste un mecanismo de garantía de los derechos de los ciudadanos, que será de aplicación siempre, si bien sólo en estos casos, que se haya producido una lesión o menoscabo como consecuencia de la actividad o inactividad de la Administración; y

b) por otro, está la nueva corriente jurisprudencial que ve en el instituto de la responsabilidad patrimonial no ya un mecanismo de reparación de las lesiones antijurídicas, sino un sistema de cobertura de riesgos o de solidaridad social”.<sup>11</sup>

Esta segunda línea acusa una distorsión grave del entramado conceptual primigenio de la institución, después de varias décadas de operatividad en aquel país.<sup>12</sup> El problema estriba, según el profesor citado —después de haber analizado los fallos judiciales que han suscitado las disímiles líneas jurisprudenciales—, en que “mientras el concepto de lesión antijurídica de los fallos judiciales está referido exclusivamente a la lesión de un derecho o bien jurídicamente protegido (este es el sentido que en esa línea jurisprudencial recibe la expresión legal “perjuicio que el particular no esté obligado a soportar de acuerdo con la ley”) y, en correspondencia, el nexo causal se entiende como una cuestión jurídica vinculada a ese concepto de lesión, en las argumentaciones jurídicas conducentes al fallo la noción de lesión suele aparecer, en cambio, como equivalente a simple daño y el nexo causal como un nexo de causalidad fáctico”.

El profesor de Ahumada Ramos sostiene, en consecuencia, la necesidad de que se apliquen en debida forma las nociones de lesión antijurídica y que la acreditación del nexo causal no sea sólo fáctica sino jurídica; es decir, vinculada con la noción primera, o sea, la lesión antijurídica. Además, postula que para una correcta interpretación y aplicación del instituto resarcitorio debe tenerse presente que la vulneración patrimonial de los bienes o derechos reparables de los particulares, se refiera a bienes o derechos jurídicamente protegidos, en tanto cuentan con una garantía jurídica que los protege. De lo anterior se infiere que la afectación de bienes o derechos que no tengan en el sistema jurídico una protección relevante por el derecho, constituyen cargas públicas que deben soportarse por quien haya sido objeto de daño o perjuicio patrimonial, como se dijo antes.

## DAÑO

No sería posible, por razones de tiempo, entrar al examen detallado de todas y cada una de las nociones importantes para el “sistema” que comentamos. Baste sólo dejar indicados algunos elementos del mismo, como el hecho de que para que un “daño” pueda ser resarcible necesita ser real —no simplemente posible o contingente—; actual —no eventual—, evaluable económicamente, individualizado con

<sup>11</sup> *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Revista Jurídica General*, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado (I)”, núm. 23, 3a. época, noviembre, 2002.

<sup>12</sup> Afortunadamente, mediante las reformas del 13 de enero de 1999 a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992, se han resuelto algunas de las desviaciones o indefiniciones identificadas.

relación a una persona o grupo de personas, es decir, desigual a los que pudiera afectar al común de la población, en cuyo caso se trataría de auténticas cargas públicas o colectivas no indemnizables. Los daños resarcibles pueden ser materiales, personales o morales —*pretium doloris*—, ya que la garantía a la integridad patrimonial protege tanto a los bienes como a los derechos de las personas.

## IMPUTABILIDAD

Como se adelantó líneas arriba, el daño o lesión resarcible debe ser consecuencia de la acción u omisión de la Administración Pública, es decir, de su funcionamiento o actividad expresada mediante hechos materiales o actos jurídicos propiamente dichos. Además, es preciso que la lesión de que se trate pueda válidamente atribuirse a un sujeto distinto de la propia víctima o persona que resintió el daño o perjuicio respectivo. A esta operación jurídica se le denomina *imputación* que, en pocas palabras, consiste en atribuir —por ministerio de ley— la acción u omisión lesiva al sujeto pasivo de la relación obligacional, que en el caso específico es el Estado, y, en tratándose de su actividad formalmente administrativa, la Administración Pública.

La imputación tiene su justificación o fundamento en dos razones principales: a) la prestación de los servicios públicos —*lato sensu*— es una competencia legal que corresponde a su titular, que lo es el propio Estado, y b) la inserción del autor material del daño en la organización de la persona jurídica responsable y bajo su dependencia.

Tan importante como definir el contenido y alcance de la noción de lesión antijurídica como elemento sustancial de la institución resarcitoria, es de la mayor relevancia establecer los únicos supuestos doctrinales de imputación de responsabilidad patrimonial, de carácter objetiva y directa del Estado-Administrador:

1. La realización directa y legítima —sin falta— de daños incidentales resarcibles por parte de la Administración Pública, siempre y cuando no hubiese obligación jurídica de soportarlos —noción objetiva de perjuicio antijurídico.
2. La actuación ilícita de la Administración Pública, a través del actuar reprochable de sus agentes o servidores públicos —incluidos los daños impersonales o anónimos—, siendo éste el supuesto más común de imputación.
3. Los daños y perjuicios producidos a consecuencia de los llamados casos de “riesgo creado por la Administración Pública”.
4. Los daños derivados de “enriquecimiento sin causa” aplicables a la Administración Pública.

Al respecto, procede dejar establecido que los daños irrogados por la “fuerza mayor”, entendida como causa irresistible, extraña y ajena a la actividad administrativa del Estado, quedan naturalmente

---

excluidos de la obligación resarcitoria del mismo. No así los producidos como consecuencia del denominado “caso fortuito”, en razón de que si bien proviene de hechos imprevisibles o indeterminables, son producto del funcionamiento interno de los servicios y, por tanto, conectados a sus propios elementos intrínsecos, de los cuales debe responder.

Como se podrá apreciar, el genuino sistema “iuspublicista” que comentamos, no contempla la reparación de cualquier daño imaginable, lo que nos llevaría a otra posición por demás indeseable e insostenible económicamente, conocida como “socialización del riesgo”, que comprende el sistema de cobertura de riesgos o de solidaridad social a que hace referencia la incorrecta línea jurisprudencial que citamos más arriba.

## RELACIÓN CAUSAL

Corresponde ahora, cuando menos enunciar otro elemento toral del Sistema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de carácter objetivo y directo. Nos referimos a la “relación causal” que deviene de conocer —y probar— la vinculación relacional de causa a efecto entre dos aspectos examinados anteriormente, a saber: el daño o lesión resarcible y la actividad del Estado a quien debe imputársele. Este presupuesto esencial de la responsabilidad se colige del enunciado teórico de que la lesión antijurídica resarcible debe ser consecuencia del funcionamiento o actividad del Estado, por cuya prestación se ocasionó el daño reclamable. En la debida apreciación técnica de este requisito descansa la verdadera eficacia de la concepción de la responsabilidad objetiva del Estado. En materia de prueba, sería válido decir que la relación causal entre daño e imputación al Estado por ser consecuencia de su actividad, es tan importante como el concepto de culpa en materia de acreditación de la responsabilidad subjetiva.

Como dice Leguina Villa, la causalidad debe afrontar y resolver tres cuestiones específicas: la necesidad de proteger a la víctima de un suceso dañoso; la necesidad de limitar, dentro de la infinita cadena de hechos y precedentes causales, algunos hechos de especial relevancia; y la necesidad de limitar las consecuencias o efectos dañosos atribuidos a un determinado hecho causal.<sup>13</sup>

Dos han sido, en sede doctrinal, las principales teorías sobre causalidad que se han aplicado: la “teoría de la equivalencia de las condiciones”, que presupone que cualquier hecho o condición debe ser considerado como causa, en tanto en cuanto todos ellos, en una forma u otra, contribuyen a producir el resultado final, y la “teoría de la causalidad adecuada”, que consiste en distinguir la mayor o menor aptitud de los hechos o condiciones para producir el daño respectivo, de acuerdo a un criterio de experiencia común que conduce a determinar la causa eficiente del daño o causa próxima del mismo. Aun cuando esta segunda teoría es la mayormente utilizada en derecho comparado, habría que agregar otra de las

---

<sup>13</sup> Jesús Leguina Villa, “Función arbitral en materia de prensa y responsabilidad civil de la Administración (En torno al concepto de causalidad jurídica)”, Apéndice I de *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2a. ed. Madrid, Tecnos, 1983, p. 280.

modalidades en materia de relación causal, conocida como la “causa adicional sobrevenida”, que si bien presupone la posibilidad de la concurrencia, reconoce también que una lesión patrimonial puede ser resultado de un concurso inicial o también sobrevenido de diversos hechos dañosos, cada uno de los cuales contribuye con diferente proporción en la producción de la mencionada lesión patrimonial. En todo caso, habría que conocer y tener estas fórmulas de causalidad en mente para aplicarlas, según las características o modalidades del caso particular.

## **INDEMNIZACIÓN O REPARACIÓN**

A la obligación del Estado de resarcir las lesiones producidas como consecuencia de su actividad administrativa irregular o dañosa en el patrimonio de los particulares, administrados o gobernados, que no tengan el deber jurídico de soportarlos, se denomina “indemnización”.

En principio, la indemnización del Estado, como sujeto pasivo de la relación obligacional establecida *ex lege* con los particulares que gozan de la garantía a su integridad patrimonial, debe ser total, y puede ser económica o *in natura*, es decir, en dinero o en especie, a efecto de dejarlos indemnes en sus derechos o bienes antijurídicamente lesionados.

## **ACCIÓN DE REGRESO**

La reparación realizada por el Estado, como consecuencia de su actuación lesiva, no necesariamente exonera a sus agentes públicos vinculados material y jurídicamente con la producción de las lesiones producidas. En efecto, las conductas de los servidores públicos que entrañen “faltas graves”, así calificadas en cada caso, mediante un procedimiento administrativo-disciplinario, potestativamente da lugar a la “acción de regreso o repetición de lo pagado” por el Estado en contra del agente o servidor público infractor.

Así pues, el “sistema” que se estudia no pretende solapar la responsabilidad administrativa individual de los servidores públicos; antes al contrario, busca desalentar las conductas ilícitas —dolosas o por culpa grave— y constituir un factor de control de la Administración Pública, tendiente al incremento progresivo de la calidad de los servicios públicos que presta. Podemos afirmar entonces, que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no se excluyen sino que se complementan entre sí.

## **DEFINICIÓN PROPIA Y ESTATUS DE LA INSTITUCIÓN EN MÉXICO**

Podríamos en este momento seguir explorando mucho más los alcances teóricos y aplicativos del Sistema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero en este punto son imprescindibles responder a dos cuestiones fundamentales. Primero: cuál es, después de haber revisado los principios

---

fundamentales del mencionado Sistema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la definición que el expositor ingresante a esta Academia sugiere para la institución resarcitoria que se analiza, y segundo: cuál es el estatus jurídico actual de tan importante institución en el derecho positivo mexicano.

En cuanto a lo primero proponemos la siguiente definición: La responsabilidad patrimonial del Estado es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de Derecho Público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de la actividad del propio Estado.

En cuanto a lo segundo, debemos anunciar que, aunque con un atraso significativo y después de mucho estudio, trabajo y gestiones, México finalmente ha incorporado el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa, al nivel constitucional. De aquí la pertinencia de conocer el auténtico alcance jurídico del *Sistema* que en esta disertación se ha intentado exponer en sus líneas generales.

En efecto, el 14 de junio de 2002, el *Diario Oficial* de la Federación, publicó la reforma a la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la adición de un segundo párrafo a su artículo 113. Esta reforma constitucional fue aprobada por unanimidad —el más alto grado de legitimidad— y saludada por insignes constitucionalistas mexicanos, como el doctor Héctor Fix-Zamudio, como una de las más trascendentales que se hubiesen aprobado en los últimos años.<sup>14</sup>

Dice el nuevo segundo párrafo del artículo 113 constitucional lo siguiente:

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

De conformidad con el único artículo transitorio, la reforma constitucional entrará en vigor el 1 de enero del segundo año siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, es decir, el 1 de enero de 2004. Pero la historia no acaba aquí, ya que el Poder Constituyente Permanente, en buena hora, dispuso también lo siguiente:

“La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las

---

<sup>14</sup> Cfr. Álvaro Castro Estrada, *Nueva garantía constitucional —La responsabilidad patrimonial del Estado—*, 1a. ed. México, Porrúa, 2002, pról. de Héctor Fix-Zamudio, pp. IX a XVIII. Véase también la “Nota a la tercera edición” de Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed. México, Porrúa, 2003, pp. XIII y XIV.

modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial”.

Conforme a esta disposición, de carácter operativa —no programática— en tanto que es inmediatamente exigible, quedan establecidas dos obligaciones de primera importancia para la debida aplicabilidad de la reforma constitucional antes citada: 1) que el Congreso de la Unión y las legislaturas de todas las entidades federativas, expidan las leyes secundarias relativas a la responsabilidad patrimonial, en los ámbitos federal y local, y 2) que los tres niveles de Gobierno cuenten con la partida presupuestal necesaria que les permita cumplir su nueva obligación jurídica. El límite máximo establecido para el cumplimiento de las dos obligaciones mencionadas, es el último día del año en curso.

Cabe apuntar, asimismo, que el 14 de noviembre de 2002, la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y hoy se encuentra para su estudio y dictamen en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, como Cámara Revisora. Estrictamente hablando, debe concluirse el proceso legislativo ordinario en esta materia durante el presente periodo ordinario de sesiones —que está por concluir en unos cuantos días—, o bien, en el primero correspondiente a la próxima Legislatura LIX; de manera tal que técnicamente para el 1 de enero de 2004, el Sistema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado estará plenamente vigente, para beneficio de todos los mexicanos, o mejor dicho, de todo individuo en los Estados Unidos Mexicanos.

Pues bien, esta iniciativa se encuentra íntimamente relacionada con el tema de efectividad en la protección a los Derechos Humanos en México, ya que la Exposición de Motivos explica y el Proyecto dispone, el método para hacer efectivo las indemnizaciones derivadas de las Recomendaciones —o fallos, según sea el caso— tanto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Según el orden que la Iniciativa guarda, a continuación se transcriben los párrafos pertinentes:

#### *Exposición de motivos*

Además, con motivo de la adhesión de México a la Convención Americana de Derechos Humanos en el año de 1981, nuestro país aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para conocer de quejas y denuncias por violaciones a los Derechos Humanos. Asimismo, el 1 de diciembre de 1998, el Senado de la República aprobó la Iniciativa del titular del Ejecutivo federal por virtud de la cual se reconoció la jurisdicción obligatoria y de pleno derecho de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, cabe señalar que la propia Convención establece que los fallos vinculativos de la Corte que ordenen indemnizaciones para reparar lesiones infligidas por violaciones a los derechos humanos reconocidos en la misma, podrán cumplimentarse de acuerdo con lo establecido en la legislación interna de los Estados-Parte.

En tal virtud, y en ausencia de disposiciones legales precisas en México sobre la materia, resulta recomendable contar con un instrumento legislativo interno que, en armonía con el orden jurídico nacional, prevea mecanismos para la adecuada cumplimentación de los fallos que dicte la Corte Interamericana, así como, en su caso, de las recomendaciones emitidas por la Comisión, cuando estas últimas hayan sido previamente aceptadas por el Gobierno mexicano. Es por tal motivo que en este mismo artículo 2o. se ha previsto de manera expresa que las disposiciones contenidas en el capítulo II serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar las Recomendaciones aceptadas y los fallos que dicten la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones reparatorias a cargo del Estado mexicano, por concepto de responsabilidad patrimonial de carácter internacional.

### *Iniciativa*

Artículo 2o. Los preceptos contenidos en el capítulo II y demás disposiciones de esta ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

### *Exposición de motivos*

Por otra parte, en el artículo 22 de la Iniciativa se establece la posibilidad de que las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública Federal que se presenten ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sean turnadas a las dependencias o entidades presuntamente responsables, para que ellas realicen la valoración que se indica en esta Iniciativa, e incluso, para que, en su caso, posteriormente, se resuelva por los tribunales contencioso-administrativos, independientemente de la aceptación de la “Recomendación” correspondiente que la Comisión produzca.

### *Iniciativa*

Artículo 22. Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública Federal que se presenten ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o bien que

deriven del conocimiento de una queja o denuncia ante dicho organismo, podrán ser turnadas a las dependencias o entidades presuntamente relacionadas con la producción de las lesiones reclamadas, y serán resueltas de acuerdo al procedimiento establecido en esta ley.

Por último, cabe señalar que de conformidad con el artículo 2o. transitorio de la Iniciativa que se comenta, de aprobarse próximamente ésta en sus términos por la Cámara de Diputados —como Cámara Revisora—, quedarían derogados los artículos 33 y 34, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y el artículo 1927 del Código Civil Federal. Lo anterior, como dice también la Exposición de motivos: “a efecto de evitar la duplicidad de sistemas diversos que se contraponen tanto conceptual como operativamente, es preciso suprimir el régimen de responsabilidad de naturaleza indirecta y subjetiva del Estado, regulada por el Derecho Común, así como el sistema de responsabilidad [económica] de los servidores públicos previsto en la ley de la materia, ya que dicha responsabilidad quedaría subsumida en la objetiva y directa del Estado”.<sup>15</sup>

En razón de lo anterior, al entrar en vigor la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, tanto las dependencias o entidades —incluidos los organismos constitucionales autónomos— como la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deberán ajustar su actuación en materia de indemnizaciones a lo dispuesto en dicha ley.

## RECOMENDACIONES AL EJECUTIVO FEDERAL EN LA MATERIA

Por la trascendencia que la incorporación de la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado traerá a toda la Administración Pública del país, desde nuestro punto de vista es conveniente que el Estado y, particularmente, el Ejecutivo federal, tome en cuenta las siguientes 10 recomendaciones a fin de prepararse de la mejor manera posible para afrontar próximamente su nueva responsabilidad:

---

<sup>15</sup> Por su interés, a continuación se reproduce el contenido íntegro del artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se aprobó por la H. Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001, y que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Artículo 33. Cuando en el procedimiento administrativo se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o Contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida, y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

*Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida, y a emitir la orden de pago respectiva [el énfasis es del autor].*

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.



1. La identificación de las actividades —u omisiones— de mayor potencial lesivo de la Administración Pública, con el objeto de adoptar las medidas necesarias a fin de disminuir su capacidad lesiva en lo más posible y, también, en su caso, explorar la conveniencia de contratar seguros contra la responsabilidad civil para ellas.
2. En forma conjunta o separada, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo deberán estudiar cuidadosamente en cada ley o Iniciativa de ley, qué actos o actividades administrativas dañosas podrían ser, previa justificación específica, obligatorias de soportar por los particulares y, en consecuencia, no sujetas al régimen general de las leyes de responsabilidad patrimonial por carecer del dato de antijuridicidad del perjuicio resarcible.
3. La pronta determinación del monto presupuestal que deberá destinarse al rubro de responsabilidad patrimonial, como parte del gasto público federal, que desde 1994 prevé el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en función de un análisis previo sobre el grado de lesividad administrativa histórica identificada.
4. La eventual contratación de fianza o seguro apropiado para los servidores públicos, de manera tal que pudiera protegérseles de posible repetición del Estado, en razón de que sus conductas productoras de lesión reclamable hayan sido calificadas como “falta grave”, después de sustanciado el procedimiento administrativo disciplinario respectivo. Asimismo, en este rubro, habría que ponderar la conveniencia de una adecuada asesoría legal para el servidor público como parte del seguro respectivo.
5. Avanzar en la determinación de los llamados “estándares medios del servicio” de toda la Administración Pública, a fin de poder estar en condiciones de aplicar correctamente los criterios indemnizatorios integrales o equitativos, según el criterio de ponderación que, muy probablemente, contendrá la ley reglamentaria en la materia.
6. Valorar la procedencia del establecimiento de una unidad administrativa específica que concentre la información derivada de lesiones patrimoniales probadas, que hayan sido consecuencia de la actividad administrativa irregular o dañosas del Estado, a fin de realizar un efectivo seguimiento y evitar o disminuir en lo posible el pago de indemnizaciones y, en cambio, hacer recomendaciones viables, con el propósito de elevar la calidad de los servicios públicos en toda la Administración Pública.
7. Establecer, hacia el interior de las dependencias y entidades públicas —incluidos los organismos constitucionales autónomos—, las autoridades y unidades administrativas internas que deberán atender los reclamos indemnizatorios que se les presenten. A tal efecto, procederá realizar los ajustes reglamentarios o estatutarios internos, según sea el caso.
8. Tomar en cuenta que la falta o tardía respuesta a un reclamo indemnizatorio justificado, una vez entrada en vigor la reforma constitucional y las leyes respectivas, y desde luego conforme a

ellas, podría a su vez generar solicitudes de reparación adicionales en razón de haberle causado al particular nuevas lesiones patrimoniales que no tiene el deber jurídico de soportar.

9. Evaluar las necesidades de apoyos materiales y humanos que eventualmente requerirán algunas dependencias o entidades públicas que, por su mayor incidencia lesiva, sea pertinente atender. Lo propio deberá contemplarse para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
10. Adoptar las medidas administrativas necesarias para atender, conforme a las reglas que fije la ley reglamentaria respectiva, los reclamos derivados de daños irrogados por la acción concurrente entre la Federación, entidades federativas y municipios o delegaciones. Así como suscribir los convenios de coordinación necesarios, para el mismo efecto.

Así, de esta manera, con todo lo aquí expresado, se habrá cumplido una larga lucha académica y promocional, motivada por una causa justa, noble y solidaria: ver incorporado en nuestro orden constitucional y legal, el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas principales finalidades quedaron bien impresas en la Exposición de motivos del anteproyecto de la ley de la materia:

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano.
- Elevar la calidad de los servicios públicos.
- Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

Por último quisiera manifestar nuestra complacencia de que muy pronto en México se podrán ver cumplidos los dos brocados a que se refirió Hauriou respecto al funcionamiento de la Administración que reclama el instinto popular: “que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio”.

*Recomendaciones*

---



# Recomendación 25/2003

---

*Síntesis: El 3 de marzo de 2003 esta Comisión Nacional inició el expediente 2003/84-1-I con motivo del recurso de impugnación interpuesto por las señoras María Concepción Soriano Guatirojo y Esther Zulema Vidal Soriano, en contra del acuerdo de no responsabilidad que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos el 18 de diciembre de 2002, al resolver el expediente de queja 474/2002-2 y sus acumulados 478/2002-2 y 751/2002-2.*

*Del análisis a la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se acreditó que el acuerdo de no responsabilidad que dictó la Comisión estatal no se realizó en términos de lo dispuesto por el artículo 39 de la ley que lo rige, toda vez que no se allegó de la documentación mediante la cual la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos acreditara el seguimiento que servidores públicos de esa dependencia dieron durante la integración de las averiguaciones previas SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06. Asimismo, y con independencia de que esas indagatorias hayan sido resueltas, omitió efectuar su revisión para determinar si su integración fue correcta y apegada a derecho.*

*Con base en lo señalado, y con fundamento en el artículo 66, inciso b), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 9 de julio de 2003 esta Comisión Nacional dirigió una Recomendación al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, a fin de que se revoque el acuerdo de no responsabilidad del 18 de diciembre de 2002, dirigido al Procurador General de Justicia del Estado de Morelos y a la encargada del despacho de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas en esa entidad federativa, y con base en las consideraciones contenidas en el capítulo de observaciones del presente documento, se allegue de la documentación necesaria y emita la determinación que conforme a derecho corresponda.*

México, D. F., 9 de julio de 2003

**Sobre el caso del recurso de impugnación  
de la señora María Concepción  
Soriano Guatirojo y otra**

Dr. José Francisco Coronato Rodríguez,  
Presidente de la Comisión Estatal de Derechos  
Humanos de Morelos

Muy distinguido señor Presidente:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo cuarto; 6o., fracción V; 15, fracción VII; 55; 61; 62; 63; 64; 65; 66, inciso b), y 158, fracción I; 166 y 167 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente número 2003/84-1-I, relacionado con el recurso de impugnación de la señora María Con-

cepción Soriano Guatirojo y otra, y vistos los siguientes:

## I. HECHOS

**A.** El 3 de marzo de 2003 en esta Comisión Nacional se recibió el oficio 1146, suscrito por el licenciado Manuel Hernández Franco, Segundo Visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, por medio del cual remitió a este Organismo el recurso de impugnación interpuesto el 20 de febrero de 2003 por la señora María Concepción Soriano Guatirojo y Esther Zulema Vidal Soriano, en contra del acuerdo de no responsabilidad que emitió ese Organismo local el 18 de diciembre de 2002, al resolver el expediente de queja 474/2002-2 y sus acumulados 478/2002-2 y 751/2002-2.

Las recurrentes manifestaron como agravios que la instancia estatal no analizó adecuadamente los hechos materia de la queja, ni la documentación que aportó la autoridad señalada como responsable; que la resolución que se dictó es parcial, debido a que, previo a su emisión, no les dio vista del informe de la autoridad; además de que no debió acordarse la extemporaneidad de los hechos que señalaron en su escrito del 17 de septiembre de 2002, y no se resolvió respecto de la actuación del Ministerio Público y del asesor jurídico en la averiguación previa DH/103/01-06.

**B.** El recurso de impugnación se radicó en esta Comisión Nacional con el expediente 2003/19-1-I, y se solicitó un informe a ese Organismo local, remitiéndose el oficio 2169, del 3 de abril de 2003, suscrito por el licenciado Manuel Hernández Franco, segundo visitador, quien precisó que el recurso de impugnación interpuesto por las recurrentes es improcedente, ya que la resolución que se emitió el 18 de diciembre de 2002, fue

“apegada a Derecho”, que incluso se otorgó a las inconformes un término en exceso al que prevé el artículo 34 de la Ley de ese Organismo, para que desahogaran la vista que se les dio con relación a la respuesta de la autoridad.

Este Organismo Nacional solicitó un informe al licenciado Guillermo Tenorio Ávila, Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, obteniéndose respuesta con el oficio DH/402/2003, del 15 de abril de 2003, a través del cual se destacó que el 8 de agosto de 2002 se consultó el no ejercicio de la acción penal en la averiguación previa SC/1a./1858/01-03, que fue aprobado el 3 de febrero de 2003, y que el 7 de noviembre de 2002 se dictó el acuerdo de no ejercicio de la acción penal en la indagatoria DH/103/01-06, en contra del que la señora María Concepción Soriano Guatirojo presentó su inconformidad, el cual se encuentra en estudio para su determinación.

**C.** Del contenido de las constancias que integran el recurso, destaca que el 27 de junio de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos inició el expediente 474/2002-2, en virtud del escrito de queja que presentó la señora María Concepción Soriano Guatirojo, en el que se inconformó con la actuación de los agentes del Ministerio Público y de los asesores jurídicos que le asignaron en las averiguaciones previas SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06, al precisar que los primeros no realizaron las diligencias necesarias para lograr el esclarecimiento de los hechos, en tanto que los segundos abandonaron el “seguimiento de los procedimientos”. Agregó que desde el mes de septiembre de 2001 no se ha dado continuidad a la integración de la indagatoria SC/1a./1858/01-03, ni se han practicado las diligencias necesarias. Mientras que en la indagatoria DH/103/01-06 no le recibieron a sus testigos; además, considera que el órgano investigador o su auxiliar, “posiblemente alteraron un documento”.

En la misma fecha, 27 de junio de 2002, la instancia estatal recibió un escrito en el que las recurrentes precisaron que en la indagatoria SC/1a./1858/01-03, desde el 7 de noviembre de 2001, el órgano investigador no solicitó el acuerdo del Consejo Consultivo Delegacional en el Estado de Morelos del Instituto Mexicano del Seguro Social, ni se impugnó el informe del médico legista, sin que en tales casos se advirtiera la intervención del asesor jurídico. Finalmente, solicitaron al Organismo local que se evitara la dilación en las indagatorias y que no fueran enviadas al área de determinación, sin que se encontraran debidamente integradas o quedaran diligencias pendientes por realizar. Al respecto, el Organismo local radicó el expediente 478/2002-2, y, en términos del artículo 43 de su Reglamento Interno, el 2 de julio de 2002 acordó su acumulación al diverso 474/2002-2.

Por medio del oficio 4385, del 1 de julio de 2002, la Comisión estatal solicitó a la licenciada Lorena Hernández Rubí, encargada del despacho de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, un informe relativo a los hechos materia de la queja, petición que fue atendida a través del oficio DGASAV/1278/02, del 9 de julio de 2002, mediante el cual negó los hechos que las recurrentes atribuyeron a servidores públicos de esa Dirección General y afirmó que se había dado el debido seguimiento a los diversos asuntos de las recurrentes, y que en ningún momento se dejó de asesorarlas, además de que precisó que correspondía a la autoridad ministerial determinar sobre la procedencia de sus peticiones y no al asesor jurídico. A su informe anexó las constancias con las que, según indicó, acreditó las acciones que personal de esa Dirección General de Asesoría Social realizó en las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06.

El 22 de julio de 2002 la instancia estatal recibió el escrito mediante el cual la señora María Concepción Soriano Guatirojo, entre otros aspectos, precisó que le sorprendió que el Organismo local sólo hubiera requerido información a la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, cuando debió solicitarlos también al titular de esa dependencia, por los actos que atribuyó a los agentes del Ministerio Público.

A través del oficio 5130, del 2 de agosto de 2002, el Organismo local solicitó al licenciado Guillermo Tenorio Ávila, Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, un informe respecto a los actos que las recurrentes atribuyeron al personal de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas, así como a los agentes del Ministerio Público.

El 17 de septiembre de 2002 la Comisión local recibió el escrito de queja de la señora María Concepción Soriano Guatirojo, en el que indicó que del 3 al 20 de septiembre y de esta fecha al 4 de diciembre de 2000, no contó con ninguna asesoría legal en la averiguación previa YA/3a./1144/00-09; además de que en la indagatoria DH/103/01-06, debido a la dilación con la que el Ministerio Público solicitó la comparecencia de las personas cuyos testimonios ofreció, no fue posible obtener su declaración. Añadió que el órgano investigador actuaba con parcialidad, y no había recabado las comparecencias de los señores Roselia Rivera A., Benito Muñoz L., José Luis Mederos M. y José Luis Luna C., irregularidad que también atribuyó a los asesores jurídicos por no estar al pendiente de sus intereses; además, que desde el 25 de junio no se les había permitido a ellas ni a los asesores jurídicos el acceso a las constancias que integran la indagatoria.

Mediante un escrito del 1 de octubre de 2002, las recurrentes dieron respuesta a la vista que el Organismo local les formuló a través del oficio 4698, del 15 de julio de 2002, con relación al informe que rindió la licenciada Lorena Hernández Rubí, encargada del despacho de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos. En su escrito, las recurrentes señalaron su desacuerdo con lo asentado en el informe de la autoridad, toda vez que precisaron que sólo se acreditó la actuación de los asesores jurídicos en algunas fechas, pero no durante aquellos periodos en los que no se efectuó ninguna actuación en las averiguaciones previas.

El 31 de octubre de 2002 la instancia local registró el escrito de queja que presentó el 17 de septiembre de 2002 la señora María Concepción Soriano Guatirojo, con el número 751/2002-2, el cual se acumuló al 474/2002-2, para iniciar la investigación únicamente por la dilación en las indagatorias YA/3a./1144/00-09 y SC/1a./1858/01-03, debido a que, según precisó, los hechos suscitados en el año 2000 resultaban extemporáneos en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Por medio del oficio 7902, del 31 de octubre de 2002, el Organismo estatal solicitó un informe al licenciado Guillermo Tenorio Ávila, Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, petición que fue atendida con el oficio DH/1501/2002, del 13 de noviembre de 2002, suscrito por la licenciada Lorena Maldonado Coria, Subdirectora de Derechos Humanos de la dependencia, quien precisó que las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y YA/1144/00-09 estaban resueltas y pendientes de notificación a la ofendida.

**D.** El 18 de diciembre de 2002 la Comisión estatal emitió el acuerdo de no responsabilidad a

través del cual declaró infundada la queja que las ahora recurrentes formularon en contra de los asesores jurídicos que se les asignaron en las averiguaciones previas SC/1a./1858/01-03 y YA/1144/00-09, y declaró sin materia lo relativo a los actos reclamados de los agentes del Ministerio Público en esas indagatorias.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** El escrito de impugnación presentado por María Concepción Soriano Guatirojo y Esther Zulema Vidal Soriano, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, el 20 de febrero de 2003.

**B.** La copia certificada del expediente de queja 474/2002-2 y sus acumulados 478/2002-2 y 751/2002-2, de cuyo contenido destacan los siguientes documentos:

**1.** Los escritos que presentaron las recurrentes el 27 de junio y 17 de septiembre de 2002, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos.

**2.** El oficio DGASAV/1278/02, del 9 de julio de 2002, a través del cual la licenciada Lorena Hernández Rubí, encargada del despacho de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, rindió su informe al Organismo local en relación con los hechos materia de la queja.

**3.** El escrito que presentó el 22 de julio de 2002 la señora María Concepción Soriano Guatirojo ante el Organismo local, en el cual precisó que, en virtud de los hechos materia de su queja, le



sorprendió que sólo se haya solicitado información a la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

**4.** El escrito del 1 de octubre de 2002, por el que la señora Soriano Guatirojo desahogó la vista que le dio el Organismo local en relación con el informe que rindió la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, en el que precisó que no se acreditó la actuación de los asesores jurídicos en aquellos periodos en los que no se efectuó ninguna diligencia en las indagatorias.

**5.** El oficio DH/1501/2002, del 13 de noviembre de 2002, mediante el cual la licenciada Lorena Maldonado Coria, Subdirectora de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, informó al Organismo local la situación jurídica de las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y YA/1144/00-09.

**6.** El acuerdo de no responsabilidad que emitió el 18 de diciembre de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos al resolver el expediente de queja 474/2002-2 y sus acumulados 478/2002-2 y 751/2002-2.

**C.** El oficio 2169, del 3 de abril de 2003, a través del cual el licenciado Manuel Hernández Franco, Segundo Visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, rindió un informe a este Organismo Nacional en relación con la inconformidad interpuesta por María Concepción Soriano Guatirojo y Esther Zulema Vidal Soriano.

**D.** El oficio DH/402/2003, del 15 de abril de 2003, suscrito por la licenciada Lorena Maldonado Coria, Subdirectora de la Oficina de Derechos Humanos en la Procuraduría General de Jus-

ticia del Estado de Morelos, mediante el cual informó a este Organismo Nacional la situación jurídica de las averiguaciones previas SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

A través de un escrito del 27 de junio de 2002, María Concepción Soriano Guatirojo presentó queja en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, por actos que atribuyó a los asesores jurídicos y agentes del Ministerio Público adscritos a la Procuraduría General de Justicia del estado, por irregularidades en las que incurrieron en la integración de las averiguaciones previas SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06. El Organismo local inició el expediente de queja 474/2002-2. En la misma fecha, las recurrentes presentaron un escrito en el que precisaron otras irregularidades en las indagatorias descritas. La Comisión local radicó el expediente de queja 478/2002-2 el cual acumuló al 474/2002-2.

Mediante un escrito del 17 de septiembre de 2002, la señora María Concepción Soriano Guatirojo presentó una queja ante el Organismo estatal, por actos que atribuyó a los asesores jurídicos que le fueron asignados en la averiguación previa YA/3a./1144/00-09. Asimismo, precisó dilación e irregular integración en la averiguación previa DH/103/01-06 por parte del agente del Ministerio Público encargado de la misma. La instancia local acordó el inicio del expediente 751/2002-2 y se acumuló al 474/2002-2.

El 18 de diciembre de 2002 la Comisión estatal emitió un acuerdo de no responsabilidad al resolver el expediente de queja 474/2002-2 y sus acumulados 478/2002-2 y 751/2002-2, en favor de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos y de la Dirección General de Ase-

sofía Social y Auxilio a Víctimas dependiente de esa Procuraduría, resolución en contra de la cual María Concepción Soriano Guatirojo y Esther Zulema Vidal Soriano interpusieron el recurso de impugnación que ahora se resuelve.

#### IV. OBSERVACIONES

Del análisis de las evidencias que se enumeran en el capítulo segundo de esta Recomendación, esta Comisión Nacional considera que son parcialmente fundados los agravios expresados por las inconformes, en atención a las siguientes consideraciones:

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, al emitir el acuerdo de no responsabilidad del 18 de diciembre de 2002, dirigido al Procurador General de Justicia y a la encargada del despacho de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas en esa entidad federativa, destacó que era infundada la queja que se presentó en contra de los asesores jurídicos dependientes de esa Dirección General, que fueron asignados a las recurrentes en las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y YA/3a./1144/00-09, al estimar que llevaron a cabo ese servicio con diligencia, ya que, en opinión del Organismo local, los hechos que se les atribuyeron quedaron plenamente desacreditados con la documentación anexa al informe de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas, respecto de la integración del expediente 474/2002-2, y sus acumulados 478/2002-2 y 751/2002-2.

Por otra parte, la instancia estatal estimó que, debido a que las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y YA/3a./1144/00-09 fueron resueltas el 8 de noviembre de 2002, el acto reclamado quedó sin materia por haberse logrado una resolución satisfactoria para las inconformes.

Es conveniente destacar que esta Comisión Nacional no comparte esas consideraciones del Organismo local protector de Derechos Humanos, ya que del análisis a las constancias que integran el recurso se advierte que los elementos que consideró para determinar que la actuación de los asesores jurídicos fue correcta, resultan insuficientes e inexactos, ya que éstos sólo consisten en la tarjeta de seguimiento que se entregó a las recurrentes el 16 de mayo de 2002, en la que se precisaron algunas de las actuaciones que hasta esa fecha faltaban por practicarse en la averiguación previa SC/1a./1858/01-03, tales como insistir sobre el informe del *modus vivendi* del probable responsable, y si éste contaba con antecedentes penales; además, la determinación que dictó el Organismo local sólo se apoyó en las constancias de la asistencia legal que se les brindó el 21 de mayo y 4 de junio de 2002, precisándose en la primera “que se le hizo entrega de 10 tarjetas de seguimiento de los diversos asuntos que se le informaron y revisaron el 16” de ese mes y año, en tanto que en la segunda se indicó que urgía verificar el estado de la indagatoria SC/1a./1858/01-03.

Los elementos que consideró la Comisión local como evidencia para declarar infundada la queja que las inconformes presentaron en contra de los asesores jurídicos, resultan insuficientes debido a que la autoridad señalada como responsable, en este caso la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas, únicamente anexó a su informe la documentación con la que acreditó su actuación correspondiente al 16 y 21 de mayo y 4 de junio de 2002, pero no la relativa a las gestiones que se efectuaron durante la integración de las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06, debido a que las inconformes señalaron que los asesores jurídicos abandonaron el seguimiento de los procedimientos y, en especial, no verificaron aquellos periodos que las

agraviadas precisaron en sus escritos de queja, en la averiguación previa DH/103/01-06 desde el 25 de junio de 2001, y en la SC/1a./1858/01-03 desde el mes de septiembre de ese año, por lo que carece de motivación la determinación que dictó el Organismo local al afirmar que los asesores jurídicos “llevaron a cabo ese servicio con diligencia”.

Por otra parte, la instancia estatal indebidamente en su determinación se pronunció respecto de la averiguación previa YA/3a./1144/00-09, lo cual no era procedente, ya que en el escrito de queja presentado el 17 de septiembre de 2002 por la señora María Concepción Soriano Guatirojo, sólo se inconformó por la actuación de los asesores jurídicos en esa indagatoria y no por la dilación en la integración de la misma. Además, por los hechos que la recurrente atribuyó a los asesores jurídicos, el Organismo local, mediante un acuerdo del 31 de octubre de 2002, determinó que su presentación era extemporánea. En consecuencia, la queja relacionada con la averiguación previa YA/3a./1144/00-09 no constituía materia de la resolución que dictó el 18 de diciembre de 2002, ya que únicamente debió considerar a las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06; sin embargo, respecto de esta última, no obstante que era materia de queja la dilación en su integración y la actuación de los asesores jurídicos, omitió pronunciarse sobre esos aspectos.

Asimismo, este Organismo Nacional no comparte el criterio de la Comisión local al estimar que el acto reclamado por las inconformes quedó sin materia al resolverse el 8 de noviembre de 2002 las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y YA/3a./1144/00-09. Lo anterior, en virtud de que, como se indicó, los hechos materia de la queja presentada por las recurrentes estaban relacionadas con las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06 y no así con la YA/3a./1144/00-

09, cuyos actos, como se señaló, resultaban extemporáneos. Además, debe precisarse que la inconformidad de las agraviadas no sólo consistió en la dilación en la integración de las indagatorias SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06, sino también en diversas irregularidades en su integración atribuibles al agente del Ministerio Público, consistentes en su conducta parcial, la omisión en la práctica de las diligencias necesarias para lograr el esclarecimiento de los hechos, así como la alteración de un documento por parte del órgano investigador o de su auxiliar en la averiguación previa DH/103/01-06, además que desde el 25 de junio de 2002 no les permitía el acceso a esa indagatoria, entre otras.

No obstante, de las constancias que integran los expedientes de queja 474/2002-2, y sus acumulados 478/2002-2 y 751/2002-2, no se advierte que se haya efectuado el análisis de las indagatorias descritas por parte de servidores públicos de la Comisión estatal, para, en su caso, y con independencia de que éstas hayan sido determinadas, resolver si la actuación de la representación social del conocimiento fue correcta y apegada a derecho, y, en ese sentido, concluir sobre la existencia de posibles violaciones a los Derechos Humanos, consistentes en una irregular integración de la averiguación previa y omisión de información al inculpado o ejercicio indebido de la función pública, emitiendo en consecuencia la determinación a través de la cual solicitara a las instancias competentes la investigación administrativa o penal de tales conductas y la aplicación de la sanción correspondiente a fin de subsanar la irregularidad cometida. Sin embargo, al no efectuarse el adecuado análisis de los hechos que fueron planteados por las recurrentes, y no allegarse de los elementos necesarios que permitieran determinar si la actuación de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos fue o no apegada a Dere-

cho, se incumplió con la encomienda de proteger y defender los derechos fundamentales de las recurrentes.

Finalmente, debe señalarse que contrario a la afirmación de ese Organismo local, en el sentido de que el 8 de noviembre de 2002 se resolvieron las averiguaciones previas SC/1a./1858/01-03 y YA/3a./1144/00-09, ese dato es inexacto, debido a que, por lo que hace a la indagatoria citada en primer término, el 8 de agosto de 2002 se consultó el no ejercicio de la acción penal, siendo aprobado el 3 de febrero de 2003, y, respecto a la segunda, la recurrente precisó que se consignó desde el 4 de diciembre de 2000.

En consecuencia, en el presente caso, el Organismo local, a efecto de emitir una resolución en términos del artículo 39 de la ley que lo rige, debió allegarse de la documentación mediante la cual la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas acreditara el seguimiento que servidores públicos de esa dependencia dieron durante la integración de las averiguaciones previas SC/1a./1858/01-03 y DH/103/01-06. Asimismo, y con independencia de que las indagatorias hayan sido resueltas, debió efectuar su revisión para determinar si su integración fue correcta y apegada a derecho, ya que como se estableció en el punto sexto, segundo párrafo, del primer acuerdo celebrado en el mes de abril de 1996, entre las Procuradurías de Justicia y las Comisiones públicas de Derechos Humanos, sólo mediante pruebas suficientes e inequívocas se podrá acreditar que existe negligencia, lentitud dolosa u omisiones injustificables por parte de los agentes del Ministerio Público en la integración de una averiguación previa.

En atención a lo expuesto, esta Comisión Nacional considera que el motivo de la inconformidad planteada por las recurrentes se encuentra

acreditado, excepto por lo que se refiere a que el Organismo local acordó la extemporaneidad de los hechos que la señora María Concepción Soriano Guatirojo refirió en su escrito del 17 de septiembre de 2002, debido a que los actos que reclamó de los asesores jurídicos en la averiguación previa YA/3a./1144/00-09 acontecieron en el año 2000. Por lo tanto, este Organismo Nacional no confirma la resolución definitiva que esa Comisión estatal emitió el 18 de diciembre de 2002 y, en consecuencia, con fundamento en el artículo 66, inciso b), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, la siguiente:

## **V. RECOMENDACIÓN**

ÚNICA. Revóquese el acuerdo de no responsabilidad del 18 de diciembre de 2002, dirigido al Procurador General de Justicia del Estado de Morelos y a la encargada del despacho de la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas en esa entidad federativa, relacionado con el caso de la señora María Concepción Soriano Guatirojo y Esther Zulema Vidal Soriano, y con base en las consideraciones contenidas en el capítulo de observaciones del presente documento, alléguese de la documentación necesaria y emítase la determinación que conforme a Derecho corresponda.

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 26/2003

---

*Síntesis: El 5 de marzo de 2003 este Organismo Nacional recibió, por razón de competencia, la queja presentada por el señor Jesús Domingo Trasviña Ocampo ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. El quejoso expresó presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de su hija Ana Elvia Trasviña Ocampo, atribuidas a servidores públicos del Hospital General Regional número 46 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, consistentes en negligencia médica y negativa e inadecuada prestación del servicio público de salud. Lo anterior dio origen al expediente 2003/878-1. Del análisis de los hechos, de las evidencias que obran en el expediente que se analizó, así como de la investigación realizada por esta Comisión Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades, por lo que se concluye que se acreditaron actos violatorios a los derechos humanos de la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga, por parte del doctor Jesús Hernández Lozano, servidor público del Hospital General Regional número 46 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, toda vez que éste procedió de manera indebida y no proporcionó a la agraviada la vigilancia médica adecuada, oportuna, profesional y de calidad, como era su obligación profesional, por lo que con su conducta transgredió el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 1o.; 2o., fracción V; 23; 27, fracción III; 32; 33, fracciones I y II; 34, fracción II; 37, y 51 de la Ley General de Salud; 48 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica; 1o.; 2o.; 3o.; 4o.; 251, fracción II, y 303 de la Ley del Seguro Social; 6o. del Reglamento de Servicios Médicos a los Derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Con base en lo señalado, este Organismo Nacional consideró que existió una inadecuada prestación del servicio público de salud, por ello, el 9 de julio de 2003, esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 26/2003, dirigida al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, para que envíe sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se dé vista a la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social, con objeto de que se inicie y determine, conforme a derecho, procedimiento administrativo de investigación en contra del doctor Jesús Hernández Lozano, adscrito al Hospital General Regional número 46 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, para que se determine la responsabilidad que le pudiera resultar por las irregularidades en que incurrió. Asimismo, se recomendó que se ordene y se realice el pago por concepto de la indemnización que proceda, en los términos de las consideraciones planteadas en el cuerpo del presente documento, de conformidad con lo dispuesto, en los artículos 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 1915 y 1927 del Código Civil Federal.*

México, D. F., 9 de julio de 2003

### **Sobre el caso de la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga**

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

Muy distinguido señor Director General:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44 y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha procedido a examinar los elementos contenidos en el expediente 2003/878-1, relacionado con el caso de la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco remitió la queja presentada por comparecencia del señor Jesús Domingo Trasviña Ocampo el 25 de febrero de 2003, la cual se recibió en este Organismo Nacional por razones de competencia el 5 de marzo del mismo año. El quejoso expresó presuntas violaciones a los Derechos Humanos a la vida y a la protección a la salud cometidas en agravio de su hija Ana Elvia Trasviña Sesteaga, atribuidas a servidores públicos del Hospital General Regional número 46 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en Guadalajara, Jalisco, por acciones consistentes en una inadecuada prestación del servicio público de salud.

El señor Jesús Domingo Trasviña Ocampo manifestó que a las 15:30 horas del 11 de enero de

2003, acudió de urgencia al Hospital General de Zona número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco, y llevó a su hija Ana Elvia Trasviña Sesteaga, al presentar sangrado por vía nasal, bucal y vaginal, la cual fue atendida por el doctor Jesús Hernández Lozano, quien después de revisarla y verificar las radiografías que le mostraron, la turnó a un área donde había aproximadamente 100 pacientes, sin darle ninguna atención; hasta después de siete horas, le solicitó información al mismo médico sobre la situación de su hija, quien indicó que la paciente tenía sinusitis, y que exageraba, ya que era una muchacha muy consentida, y ordenó le pusieran un suero.

Agregó que, horas después le manifestó a ese médico que su hija le refirió tener un fuerte dolor de cabeza, por lo que éste dio instrucciones para que le pusieran dipirona en el suero. A las 22:30 horas llegó el doctor Francisco Javier de la O., “relevo del doctor Hernández”, quien se hizo cargo de inmediato de su hija, y advirtió que estaba en paro respiratorio, por ello la trasladó a un área de recuperación, a la cual fue difícil acceder, ya que los pasillos estaban congestionados de camillas con enfermos en ellas; sin embargo, no se pudo hacer nada por salvar la vida de su hija, quien falleció a las 23:45 horas del 11 de enero del año en curso. Manifestó que ese día, un sujeto sin gafete lo abordó en la clínica y le exigió el pago de \$4,000.00 como depósito para que atendieran a su familiar, ya que al parecer en la “computadora” del nosocomio aparecía que no tenía vigentes sus derechos, situación que resultaba falsa ya que sus documentos estaban en regla.

**B.** Para la debida integración del expediente, esta Comisión Nacional solicitó a la licenciada Carmen Zepeda Huerta, coordinadora general de Atención y Orientación al Derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, un informe sobre los hechos constitutivos de la queja y



copia del expediente clínico de la agraviada. En respuesta, la autoridad remitió lo solicitado por esta Comisión Nacional.

Del contenido de la queja formulada por el señor Jesús Domingo Trasviña Ocampo, así como de la información y documentación que esta Comisión Nacional se allegó, se advirtió que el 11 de enero de 2003, aproximadamente a las 15:30 horas, la señorita Ana Elvia Trasviña Sestega de 26 años de edad, ingresó al área de urgencias del Hospital General Regional número 46 del Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, al presentar un sangrado nasal, bucal y vaginal, fue atendida por el doctor Jesús Hernández Lozano, quien en la nota médica del servicio de urgencias asentó que la paciente acudió por “desesperación inquietud”, al presentar gingivorrea, tos con expectoración hemoptóica y obstrucción nasal completa, con menstruación, y probable hepatitis medicamentosa. Diagnóstico con trastornos de coagulación por hepatitis medicamentosa; sinusitis; obstrucción nasal y obesidad, sin aceptar los familiares la aplicación de antibioterapia, con manejo de nebulizaciones con salbutamol (broncodilatador), soluciones parenterales, ranitidina metoclopramida, vitamina K, diclofenaco y dipirona; por lo que se solicitó la realización de biometría hemática, química sanguínea y otros estudios.

A las 21:00 horas del mismo 11 de enero de 2003, no había reporte de los estudios solicitados y la agraviada continuaba inquieta, con dificultad respiratoria por obstrucción nasal, sin obstrucción del conducto faríngeo ni problemas neurológicos visibles, con presión arterial de 130/90, frecuencia respiratoria 22/minuto, 36.7° centígrados de temperatura corporal; por lo cual, según la constancia respectiva, el doctor Jesús Hernández Lozano realizó una explicación a familiares de funciones del aparato respiratorio y de los factores

de coagulación, en espera de los exámenes de laboratorio para “normar conducta”, pronóstico reservado; TAC senos paranasales con obstrucción nasal bilateral y senos paranasales congestivos.

A las 00:25 horas del 12 de enero del presente año, la doctora Cerda Rum, servidora pública adscrita al Hospital General Regional número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco, elaboró la nota médica de alta por defunción, donde se indicó como fecha de fallecimiento el 11 de enero 2002 (*sic*), 23:47 horas aproximadamente, pronóstico de ingreso trastornos de coagulación por hepatitis probablemente medicamentosa, sinusitis, obstrucción nasal y obesidad. Pronóstico de egreso, hemorrágico probable, plaquetopenia severa (disminución importante de plaquetas), hepatitis aguda probablemente fulminante, y se redactó un resumen de la atención médica brindada a la paciente.

Cabe destacar que en el acta de defunción expedida el 12 de enero de 2003, por la Oficina del Registro Civil en el Estado de Jalisco, se mencionó como causa de muerte: “evento vascular cerebral hemorrágico, plaquetopenia severa, hepatitis aguda”, causas certificadas por el doctor Francisco Javier de la O. C., adscrito al área de urgencias del Hospital General Regional número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco.

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

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** La queja por comparecencia presentada por el señor Jesús Domingo Trasviña Ocampo el 25 de febrero de 2003, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, remitida por razones de competencia a esta Comisión Nacional, donde se recibió el 5 de marzo del mismo año.

**B.** El oficio 0954-06-0545/3668, del 3 de abril de 2003, a través del cual el doctor Mario Barquet Rodríguez, coordinador de Atención al Derechohabiente del IMSS, dio respuesta a lo solicitado.

**C.** Copia del expediente clínico integrado con motivo de la atención médica otorgada a la agraviada, señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga, en el Hospital General Regional número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco.

**D.** La opinión médica emitida el 9 de mayo de 2003 por la Coordinación de Servicios Periciales de esta Comisión Nacional, en la que se establecen las consideraciones técnicas sobre la atención médica que se brindó a la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga en el Hospital General Regional número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco, el 11 de enero de 2003.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 11 de enero de 2003, la agraviada acudió a las 15:50 horas para su atención médica de urgencia por un problema de sangrado nasal, bucal y vaginal al Hospital General Regional número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco, lugar donde a las 23:47 horas aproximadamente falleció, y se certificó como causa del fallecimiento un “evento vascular cerebral hemorrágico, plaquetopenia severa, hepatitis aguda”.

Con motivo de los hechos, el 24 de enero de 2003 el señor Jesús Domingo Trasviña Ocampo

presentó queja institucional ante las autoridades delegacionales del IMSS en el estado de Jalisco, que se registró en el expediente QDJAL/079-01-2003, y en la cual solicitó reparación del daño moral, pago de gastos de funeral y sanción al doctor Jesús Hernández Lozano, queja cuya integración fue suspendida al tener conocimiento la Jefatura de los Servicios Jurídicos del propio Instituto sobre la existencia de una averiguación previa. Mediante oficio 14A6604100/O.J.D./03288 del 13 de marzo de 2003, esa área notificó la suspensión de la integración a la Coordinación de Atención y Orientación al Derechohabiente en Guadalajara, Jalisco.

Por otra parte, el quejoso presentó denuncia de hechos ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, donde se radicó la indagatoria correspondiente, la cual, por razón de competencia, se turnó a la Procuraduría General de la República, y se registró con el número 546/2003-3-IV, y se encuentra en integración.

En el presente caso, este Organismo Nacional considera que el doctor Jesús Hernández Lozano, servidor público adscrito al servicio de urgencia del Hospital General Regional número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco, transgredió con su conducta los Derechos Humanos a la vida y a la protección de la salud de la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga, consagrados en los artículos 4o., párrafo tercero, y 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual motivó la emisión del presente documento.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis lógico-jurídico realizado a las constancias y evidencias del expediente del caso, en especial del contenido del expediente clínico de

la atención médica brindada a la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga en el Hospital General Regional número 46 del IMSS en Guadalajara, Jalisco, así como de la opinión médica emitida por personal de la Coordinación de Servicios Periciales de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se desprendió que el doctor Jesús Hernández Lozano, servidor público del IMSS, no proporcionó una adecuada prestación del servicio público de salud a la agraviada, ya que el interrogatorio a que fue sometida la paciente a su ingreso al área de urgencias del Hospital General Regional número 46 no se realizó en forma completa y adecuada, lo que originó el desconocimiento de datos importantes y necesarios respecto de la causa, tiempo y evolución del padecimiento o urgencia médica que se presentaba, lo cual conjuntamente con la deficiente e incompleta exploración física que se le realizó, dificultó que se pudiera conocer el cuadro clínico real que presentaba la paciente.

Además, clínicamente existía un pronóstico inicial de hepatitis medicamentosa, por lo tanto no se debieron suministrar a la paciente diclofenaco, ya que está contraindicado en pacientes con insuficiencia hepática, porque puede provocar daño al hígado al incrementarse el número de encimas existentes en el torrente sanguíneo y originar en algunos casos hepatitis fulminante.

Por otro lado, el doctor Jesús Hernández Lozano, médico tratante, al atender el día de los hechos el área de urgencias, era el responsable directo del diagnóstico y manejo de la paciente; además en determinado momento, debió anotar en el expediente clínico de la agraviada las indicaciones de manejo médico hospitalario al personal de enfermería y estar pendiente de su cumplimiento por éste; sin embargo, en las dos notas médicas que elaboró el 11 de enero de 2003, no se destacó ninguna indicación especial para la

atención del caso. Asimismo, resulta evidente que el doctor Hernández no cumplió con su obligación, ya que después de seis horas de haber solicitado los exámenes de laboratorio y al no reportarse los resultados que eran indispensables para un diagnóstico certero, debió implementar medidas adecuadas para la agilización de su elaboración y estar en posibilidad de conocer la realidad del cuadro clínico que presentaba la paciente.

El doctor Jesús Hernández Lozano no prestó a la paciente la vigilancia médica adecuada, ya que de las constancias del expediente clínico existente se desprendió que sólo la valoró clínicamente en dos ocasiones, al momento de ingresar (15:50 horas) y poco menos de seis horas después (21:00 horas); además destaca el hecho de que, no obstante que la enferma se encontraba en un servicio de urgencias, no se realizó un diagnóstico certero ni se instituyó un tratamiento específico para atender su padecimiento.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido por los artículos 80, 81 y 82 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, la negativa asentada por el doctor Hernández Lozano en la nota médica de las 15:50 horas, relativa a la oposición de los familiares de la paciente para que le suministraran antibióticos, debió ser recabada por escrito a través de lo que se conoce como “consentimiento informado”, hecho que se omitió, y sólo se trató de justificar el galeno con esa anotación.

En el presente caso existió una deficiente atención médica a la agraviada, lo que deriva en responsabilidad profesional y administrativa del doctor Jesús Hernández Lozano, ya que con la conducta desplegada transgredió el derecho a la vida y a la protección de la salud previstos en los artículos 4o., párrafo tercero, y 14, párrafo se-

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

Igualmente, se violentaron las disposiciones relacionadas con el derecho a la vida y a la protección de la salud previstas en los instrumentos internacionales, celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el margen mínimo de calidad en los servicios médicos que proporciona el Estado mexicano a su población, de conformidad con los artículos 12.1 y 12.2, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1 y 10.2, inciso a), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para asegurar la plena efectividad y alcance del más alto nivel de salud para todos los individuos, preceptos que ratifican lo dispuesto por nuestra Carta Magna en su artículo 4o., en cuanto al reconocimiento por parte del Estado a las personas al disfrute de un servicio médico de calidad, debiendo adoptar para ello las medidas necesarias para la plena efectividad de ese derecho.

En razón de lo expuesto, institucionalmente es procedente se le otorgue a los familiares de la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga, la indemnización correspondiente con motivo de la responsabilidad profesional y del daño en que incurrieron servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos de los artículos 1915 y 1927 del Código Civil Federal, y 8o., fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

## **V. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Se sirva instruir a quien corresponda para que se dé vista a la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social, con objeto de que se inicie y determine, conforme a derecho, un procedimiento administrativo de investigación en contra del doctor Jesús Hernández Lozano, adscrito al servicio de urgencias del Hospital General Regional número 46, perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social en Guadalajara, Jalisco, en atención a las consideraciones expuestas en el capítulo de observaciones del presente documento.

**SEGUNDA.** Se ordene y se realice el pago por concepto de indemnización y daño que proceda en términos de ley en favor de quien acredite el mejor derecho a recibirlo, como consecuencia de los actos y omisiones realizados en agravio de la señorita Ana Elvia Trasviña Sesteaga, en los términos de las consideraciones planteadas en el cuerpo de la presente Recomendación, de con-

formidad con lo dispuesto en los artículos 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 1915 y 1927 del Código Civil Federal.

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 Recomen-

dación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

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

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica



# Recomendación 27/2003

---

*Síntesis: El 28 de febrero de 2003 se recibió en esta Comisión Nacional el recurso de impugnación presentado por la señora Gloria Elena Gámez Ortega, mediante el cual se inconformó por la no aceptación por parte del Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, de la Recomendación 31/2002, emitida el 11 de noviembre de 2002, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en esa entidad federativa, dentro del expediente de queja DJ 82/2002, relacionado con el indebido esclarecimiento de la muerte de su menor hijo, de nombre Luis Alberto Molinar Gámez, en la que se pidió a dicho funcionario se sirviera investigar la responsabilidad administrativa que procediera, e imponer al servidor público municipal, previa garantía de audiencia, la sanción a que hubiera lugar; lo anterior, en virtud de que, al no cumplirse de manera diligente el trabajo que le fue encomendado a los elementos de Seguridad Pública de ese lugar, se retrasó el trámite y la presencia de las autoridades competentes que investigarían sobre el deceso del menor.*

*El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el número de expediente 2003/79-3-I, y del cúmulo de evidencias que integran el mismo se consideró que la Recomendación formulada por la Comisión estatal a la referida autoridad fue apegada a Derecho, debido a que, al no haberse dado aviso de inmediato a la autoridad ministerial del fallecimiento del menor Molinar Gámez, se impidió la intervención oportuna de ésta para que pudiera investigar los hechos y resolviera lo conducente.*

*En esa tesitura, se advirtió que el agravio hecho valer por la recurrente es fundado y que, por lo tanto, los servidores públicos que participaron en los hechos materia del presente recurso y que pertenecen al Ayuntamiento de Ciudad Madera, Chihuahua, omitieron ejercer adecuadamente su cargo; por lo tanto, violaron en perjuicio de la recurrente el derecho de legalidad, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Con base en lo anterior, el 11 de julio de 2003, esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 27/2003, dirigida al Ayuntamiento de Ciudad Madera, Chihuahua, para que se sirva dar cumplimiento a la Recomendación 31/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua.*

México, D. F., 11 de julio de 2003

**Derivada del recurso de impugnación  
donde fue recurrente la señora  
Gloria Elena Gámez Ortega**

H. Ayuntamiento de Ciudad Madera,  
Chihuahua

Distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55, 61, 62, 63, 64, 65 y 66, inci-

so 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 2003/79-3-I, relacionado con el recurso de impugnación interpuesto por la señora Gloria Elena Gámez Ortega, y vistos los siguientes:

## I. HECHOS

**A.** El 14 de marzo de 2002, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua radicó la queja interpuesta por la señora Gloria Elena Gámez Ortega, en contra del perito médico legista de Ciudad Madera, así como de quien resultara responsable, en la cual manifestó que el 22 de junio de 2001, su menor hijo, de nombre Luis Alberto Molinar Gámez, se ahogó en el río que se localiza en el rancho Vinoramar, ejido Huisopa, en el poblado Mineral de Dolores en el municipio de Ciudad Madera, en dicha entidad federativa. Señaló, también, que dio aviso a las autoridades de la citada localidad el mismo día, pero que fue hasta el 24 del mes y año en cita, cuando llegaron la Policía Judicial y el médico legista que practicó la necropsia; refirió, además, que se trasladó a Ciudad Madera, a afecto de entrevistarse con el aludido médico, a quien le preguntó acerca de la sangre que tenía su hijo en el oído izquierdo y en la nariz, a lo cual respondió éste, únicamente, que él no había visto los golpes. Finalmente la quejosa dijo que el fallecimiento de su hijo no fue debidamente esclarecido.

Con base en los hechos citados se formuló el expediente DJ 82/2002.

**B.** Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 11 de noviembre de 2002, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, dirigió al Subprocurador de Justicia de la Zona

Occidente en Ciudad Cuauhtémoc y al Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, la Recomendación 31/2002, en la cual se señala, lo siguiente:

**PRIMERA.** Al C. Subprocurador de Justicia de la Zona Occidente, se sirva ordenar al C. jefe de la Oficina de Averiguaciones Previas en Ciudad Madera, que cite al doctor Ismael Pérez Hernández, médico legista, para que declare en relación a las dudas planteadas en la Consideración Cuarta de esta resolución, es decir, si en realidad se hizo la autopsia, o lo que se practicó fue una inspección cadavérica ¿Por qué se presentó líquido sanguinolento en los oídos y la nariz del cadáver a que nos hemos venido refiriendo? ¿Por qué no refiere el certificado de autopsia la presencia de agua en los pulmones y en el estómago?, y según la respuesta y de acuerdo con su importancia criminalística y legal, proceder en consecuencia.

**SEGUNDA.** Al C. Presidente municipal de Madera, se sirva investigar los hechos a los que se refiere la Consideración Quinta, para efectos de determinar la responsabilidad administrativa que proceda, e imponer al servidor público municipal, previa garantía de audiencia, la sanción a que haya lugar.

**C.** En esta tesitura, el 22 de noviembre de 2002, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua recibió el oficio 1323/02, por medio del cual el licenciado Alejandro F. Astudillo Sánchez, Subprocurador de Justicia Zona Occidente de la Procuraduría General de Justicia en esa entidad federativa, comunicó que aceptaba la enunciada Recomendación.

Posteriormente, el 10 de enero de 2003, el citado Organismo local recibió el oficio C/02 de la



misma fecha, a través del cual el señor Daniel Pérez Rodríguez, Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, informó únicamente que “no aceptaba la responsabilidad que se le notificaba en dicha recomendación por haber cumplido a tiempo”.

**D.** El 28 de febrero de 2003, esta Comisión Nacional recibió el escrito de la señora Gloria Elena Gámez Ortega, por medio del cual presentó un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación 31/2002, por parte del Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, toda vez que, al no cumplirse de manera diligente el trabajo que le fue encomendado a los elementos de Seguridad Pública de ese lugar, se retrasó el trámite y la presencia de las autoridades competentes que investigarían sobre el deceso del menor Luis Alberto Molinar Gámez.

**E.** El recurso de referencia se sustanció en esta Comisión Nacional en el expediente 2003/79-3-I, al que se agregaron los informes y las constancias que obsequiaron la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Presidencia Municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, mismos que se valorarán en el capítulo de observaciones del presente documento.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso, las constituyen:

**A.** El escrito de la señora Gloria Elena Gámez Ortega, mediante el cual interpuso el recurso de impugnación ante la Comisión Estatal el 20 de febrero de 2003.

**B.** Un oficio JLAG/2003, sin fecha, signado por el licenciado Óscar Francisco Yáñez Franco, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Hu-

manos de Chihuahua, a través del cual remitió un informe relacionado con el asunto que nos ocupa, así como el expediente DJ 082/2002, dentro del que destacan, por su importancia, las siguientes constancias:

**1.** Un escrito de queja del 6 de marzo de 2002, suscrito por la señora Gloria Elena Gámez Ortega.

**2.** Una copia del certificado de defunción número 981689755, en el que el doctor Ismael Pérez Hernández certificó que la causa de la muerte del menor Luis Alberto Molinar Gámez fue asfixia por sumersión y que los hechos ocurrieron a las 12:00 horas del 22 de junio de 2001.

**3.** El oficio 297/02, del 25 de marzo de 2002, por medio del cual el licenciado Julio César García Madrigal, jefe de la Oficina de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, informó que a las 16:00 horas del 23 de junio de 2001, la señora Evelia Rascón Encinas, presidenta seccional de la comunidad de Dolores, comunicó a la licenciada Rosalba Cano Zamarrón, agente del Ministerio Público adscrita a la Oficina de Averiguaciones Previas en Ciudad Madera, Chihuahua, que una persona del sexo masculino había fallecido, por lo que, de inmediato, ésta llamó telefónicamente a la Comandancia de la Policía Municipal de esa población, y le contestó el señor Javier Moreno Chacón, subagente adscrito a esa oficina, quien le mencionó que, efectivamente, el día anterior, les habían avisado de lo ocurrido por medio del radio, pero que desconocía por qué no lo habían reportado a la Agencia del Ministerio Público.

**4.** Una copia de la averiguación previa 03-151/01, dentro de la cual destaca la siguiente constancia:

Acuerdo de inicio, del 23 de junio de 2001, en el que el licenciado Jorge García Granados, suba-

gente del Ministerio Público adscrito a la oficina de Averiguaciones Previas en Ciudad Madera, Chihuahua, razonó, derivado de un aviso (sin especificar quién lo realizó), en el sentido de que en el poblado Mineral de Dolores se encontraba una persona del sexo masculino ahogada, y que personal de esa oficina debía trasladarse al enunciado lugar, dar fe prejudicial del cadáver, oír la declaración de quienes pudieran tener relación con los hechos y avisar al médico legista para que se practicara la necropsia de ley.

5. La copia de la Recomendación 31/2002, del 11 de noviembre de 2002, dirigida al licenciado Alejandro Astudillo Sánchez, Subprocurador de Justicia de la Zona Occidente en Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, y al señor Daniel Pérez Rodríguez, Presidente municipal de Ciudad Madera, en esa entidad federativa.

6. Un oficio C/02, del 10 de enero de 2003, a través del cual el señor Daniel Pérez Rodríguez informó la no aceptación de la Recomendación 31/2002.

C. El oficio 1991, del 30 de abril de 2003, por medio del cual el señor Daniel Pérez Rodríguez, Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, indicó a esta Comisión Nacional que, de acuerdo con la investigación realizada, se dio aviso al médico legista del deceso del menor Luis Alberto Molinar Gámez, hasta el 23 de junio de 2001.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 22 de junio de 2001, aproximadamente a las 12:00 horas, el menor Luis Alberto Molinar Gámez perdió la vida en el río que se localiza en el rancho Vinoramar, ejido Huisopa, en el poblado Mineral de Dolores en el municipio de Ciudad Madera, Chihuahua.

Debe señalarse que, a pesar de que el día de los hechos se notificó el enunciado deceso a las autoridades de Ciudad Madera, tal como se desprende del dicho de la recurrente, fue hasta las 16:00 horas del 23 del mes y año en comento, cuando éstas dieron aviso del fallecimiento a la agente del Ministerio Público en turno, lo cual motivó que hasta el día 24 de junio de 2001, las autoridades ministeriales se presentaran en el poblado Mineral de Dolores.

En ese contexto, la señora Gloria Elena Gámez Ortega interpuso una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, al considerar que no había sido debidamente esclarecido el suceso en el que perdiera la vida su hijo Luis Alberto Molinar Gámez, queja que dio origen al expediente DJ 82/2002, y, una vez agotada la investigación e integración del mismo, el 11 de noviembre de 2002, se emitió la Recomendación 31/2002, dirigida al Subprocurador de Justicia Zona Occidente en Ciudad Cuauhtémoc y al Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, misma que no fue aceptada por la autoridad municipal.

En tal virtud, el 20 de febrero de 2003, la señora Gámez Ortega presentó ante la Comisión Estatal el recurso de impugnación de mérito, y con ello se inició el expediente 2003/79-3-I, el cual se encuentra debidamente integrado para su resolución.

### IV. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por la señora Gloria Elena Gámez Ortega, sustanciado en el expediente 2003/79-3-I, es procedente y fundado contra la no aceptación de la Recomendación 31/2002 por parte del Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, ya que del análisis ló-

gico-jurídico que se realizó al conjunto de evidencias que constituyen el expediente, quedó acreditada la violación al derecho de legalidad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al no haberse dado aviso de inmediato a la autoridad ministerial del fallecimiento del menor Luis Alberto Molinar Gámez, se impidió que ésta pudiera investigar los hechos y resolviera lo conducente; lo anterior, en atención a los siguientes razonamientos:

Efectivamente, el evento en el que falleció el menor Luis Alberto Molinar Gámez, acaeció a las 12:00 horas del 22 de junio de 2001, hecho que fue notificado a las autoridades municipales ese mismo día; no obstante ello, fue hasta las 16:00 horas del 23 del mismo mes y año, cuando la señora Evelia Rascón Encinas, presidenta seccional de la comunidad de Dolores, dio aviso de tal deceso a la licenciada Rosalba Cano Zamarrón, agente del Ministerio Público adscrita a la Oficina de Averiguaciones Previas en Ciudad Madera, Chihuahua.

Lo anterior se corrobora, entre otros medios de convicción, con el certificado de defunción 981689755, en el que se asentó como hora y fecha del fallecimiento las 12:00 horas del 22 de junio de 2001.

Asimismo, en el informe rendido por el enunciado jefe de Averiguaciones Previas a la Comisión Estatal, se destaca que el 23 de junio de 2001, la señalada licenciada Rosalba Cano Zamarrón entabló comunicación telefónica con la Comandancia de Policía Municipal en la comunidad de Dolores, lugar en donde le contestó una persona de nombre Javier Moreno Chacón, subagente adscrito a esa oficina, quien le indicó que, efectivamente, el día anterior (22 del mes y año en cita), sin aclarar a quién, les informaron de la

muerte del aludido menor, pero que desconocía por qué no se dio aviso al Ministerio Público.

En ese contexto, se advierte que la notificación del deceso a la autoridad ministerial se verificó 28 horas después de ocurrido tal hecho, con lo cual se contravino lo dispuesto en el artículo 119 del Código de Procedimientos Penales vigente en el estado de Chihuahua, pues las autoridades municipales debieron informar de inmediato lo acontecido al agente del Ministerio Público, transmitiéndole todos los datos que tuvieran a su alcance, para que éste, de acuerdo a las facultades que la ley le confiere, realizara las acciones conducentes, lo cual, al no realizarse, se tradujo en una trasgresión al principio de legalidad; de igual modo, con su actuar ejercieron indebidamente las funciones de servicio público que tenían encomendadas, y, en su caso, pudieron haber actualizado la hipótesis prevista en el artículo 23, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado.

Al respecto, es pertinente mencionar que, si bien es cierto que no se tiene la certeza de cuál autoridad municipal tuvo conocimiento de los hechos en primer término, también lo es que existe la presunción de que la notificación correspondiente se hizo a la Junta Municipal Auxiliar, en virtud de que la señora Evelia Rascón Encinas, presidenta seccional de la comunidad de Dolores, quien en atención a lo dispuesto en el artículo 37 del Código Municipal del Estado de Chihuahua tiene el carácter de servidor público, fue quien comunicó el hecho a la Representación Social.

Tal situación no debe ser admitida dentro de un Estado de Derecho, entendido como aquel régimen que cuenta con un cuerpo normativo que, en el caso, tuvo que ser respetado, sobre todo, por los servidores públicos del municipio de Ciudad Madera, Chihuahua, quienes debieron obrar en

virtud de la ley y conforme a sus atribuciones para ejercer la autoridad necesaria en el debido desempeño de sus tareas.

Es por ello que esta Comisión Nacional colige que los servidores públicos que participaron en los hechos materia del presente recurso omitieron ejercer adecuadamente su cargo y, por lo tanto, violaron el derecho de legalidad, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento previstas en la ley local adjetiva, y con ello se impidió la intervención oportuna de la autoridad ministerial competente en los hechos en que perdiera la vida el menor Luis Alberto Molinar Gámez.

Por todo lo expuesto y fundado, se confirma el punto segundo de la Recomendación 31/2002, del 11 de noviembre de 2002, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, remitió al Presidente municipal de Ciudad Madera, Chihuahua, al estar dictada conforme a derecho.

En tal virtud, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente al H. Ayuntamiento de Ciudad Madera, Chihuahua, la siguiente:

## V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirvan dar cumplimiento al punto segundo de la Recomendación 31/2002, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, 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 Me-

xicanos, 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, 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 quince 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 quince 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, precisamente, esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica

# Recomendación 28/2003

---

*Síntesis: El señor Gilberto Oy Cen presentó una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, relativa a hechos presumiblemente violatorios a sus derechos humanos, cometidos en su agravio por parte del señor José Reyes Pool Chi, policía municipal de Tepakán, consistentes en que el 19 de noviembre del 2001, estando detenido en la cárcel municipal de Tepakán, dicho policía lo golpeó contra la reja provocándole lesiones en el rostro, por lo que denunció tales hechos ante la Agencia Décimo Séptima del Ministerio Público del estado de Yucatán, iniciándose la averiguación previa 422/2001, por los delitos de abuso de autoridad y lesiones.*

*La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, investigó el caso y al haber comprobado violación a los Derechos Humanos del señor Gilberto Oy Cen, el 26 de diciembre del 2002 determinó recomendar al Ayuntamiento de Tepakán y al Procurador General de Justicia de esa entidad.*

*Al Ayuntamiento de Tepakán: Documentar la responsabilidad administrativa correspondiente al señor José Reyes Pool Chi, policía municipal de Tepakán y, en su caso, las sanciones que correspondan; la reparación de daños y perjuicios, consistentes en una indemnización pecuniaria y tomar las medidas preventivas por una cultura de respeto a los Derechos Humanos capacitando al personal de la Policía Municipal.*

*A la PGJ de Yucatán: Documentar la responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos de la Dirección de Averiguaciones Previas y de la Agencia Décimo Séptima del Ministerio Público encargados de integrar la averiguación previa 422/2001; sancionar conforme a derecho; tomar las acciones necesarias para que los servidores públicos de esta dependencia no sigan violando los Derechos Humanos del quejoso y concluyan en un tiempo razonable la averiguación previa.*

*La autoridad municipal no contestó a la Comisión estatal sobre la aceptación o no de la citada Recomendación. Por su parte, el Procurador General de Justicia estatal no aceptó la mencionada Recomendación, argumentando que el señor Oy Cen no señaló al Ministerio Público como autoridad responsable e incluso éste ratificó ante el Organismo local que no presentaba alguna inconformidad en su contra. Agregó que la Comisión estatal dejaba en estado de indefensión a esa Procuraduría fundándose en apreciaciones subjetivas, además de que en la legislación de la materia no se establece un término para la integración de las averiguaciones previas.*

*El señor Gilberto Oy Cen interpuso el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la omisión de respuesta por parte del Ayuntamiento de Tepakán y del Procurador General de Justicia de Yucatán, por la no aceptación de la Recomendación. Por lo que, este Organismo Nacional realizó la investigación correspondiente y recabó la documentación respectiva, entre la que se encuentra el informe del Procurador General de Justicia del estado de Yucatán y las constancias que remitió.*

*El Procurador General de Justicia del estado de Yucatán insistió ante esta Comisión Nacional su negativa a aceptar la citada Recomendación con los mismos argumentos expuestos a la Comisión estatal y, además, señaló que ésta solicitó información en vía de colaboración y no como autoridad responsable.*

*Pese al requerimiento hecho por parte de esta Comisión Nacional a la Presidenta municipal de Tepakán para que informara sobre los hechos materia de la inconformidad, no se recibió ninguna respuesta.*

*Una vez analizadas las constancias que integran el expediente de recurso, este Organismo Nacional concluyó que la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Yucatán es legal. En cuanto a la Recomendación dirigida al Procurador General, actuó conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, al aplicar la suplencia de la queja al haber advertido dilación en la integración de la averiguación previa 422/2001.*

*En cambio, la respuesta formulada por la Procuraduría General de Justicia estatal no se encuentra apegada a derecho, ya que es evidente que el actuar de los servidores públicos encargados de la integración de la mencionada indagatoria, no ha sido de acuerdo con lo establecido en la fracción IV del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, al no promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, puesto que en dicha averiguación previa no se han realizado actuaciones desde el 24 de noviembre del 2001, la cual se inició el día 20 de ese mes y año.*

*Si bien es cierto que al momento de presentarse la queja, el 27 de noviembre del 2001, no existían elementos de reproche que pudieran dirigirse a la Procuraduría estatal, puesto que la averiguación previa 422/2001 se había iniciado el día 20 de noviembre de ese año, también lo es que la Comisión estatal, en el transcurso de la integración del expediente de queja se percató que desde el 24 de noviembre de 2001 no se había realizado alguna diligencia en relación con la citada indagatoria y al momento de la emisión de la Recomendación —26 de diciembre de 2002— ya había transcurrido un año un mes desde la última actuación.*

*En cuanto al Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, como autoridad destinataria, omitió dar respuesta a los organismos públicos de Derechos Humanos local y nacional; a la primera, sobre la aceptación o no de la referida Recomendación y a la segunda, respecto del recurso de impugnación interpuesto, haciéndole saber el término que tenía para responder y que en el caso de no hacerlo, se tendrían por ciertos los hechos relacionados con la inconformidad, salvo prueba en contrario.*

*La Presidenta municipal de Tepakán, al rendir su informe ante la Comisión local, señaló que el agresor José Reyes Pool Chi dejó de prestar sus servicios como policía municipal desde el día que tuvo conocimiento de los hechos y que se presentó ante la autoridad ministerial para que ésta determine su situación jurídica; sin embargo, no ha realizado el procedimiento respectivo para determinar su responsabilidad administrativa en los hechos cometidos en agravio de Gilberto Oy Cen. Este procedimiento es distinto e independiente del procedimiento penal que se sigue, conforme a lo expuesto por la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordena que los procedimientos para la aplicación de las sanciones penal y administrativa se desarrollarán autónomamente.*

*En este sentido, el despido del agresor y la puesta a disposición del agente del Ministerio Público no inhibe la instrumentación del procedimiento administrativo de responsabilidad, toda vez que la actitud del agresor puede, además de tipificar un delito, encuadrar en una conducta que merezca responsabilidad administrativa, ya que pudo haber transgredido lo establecido en las fracciones I y V del artículo 39 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, en*

relación con el artículo 2o. de la mencionada ley y 97 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

*En cuanto al pago de los daños y perjuicios causados al recurrente por el ex policía José Reyes Pool Chi, no ha sido satisfecho en el ámbito administrativo y dicho pago es procedente, en términos de lo establecido en el artículo 72 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán y 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que establecen que en el proyecto de Recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los Derechos Humanos afectados y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.*

*Este Organismo nacional estima que la omisión de la Presidenta municipal de Tepakán, Yucatán, en la respuesta a la solicitud de información presentada por esta Comisión Nacional puede constituir responsabilidad, en términos de lo establecido en el artículo 70 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que establece que las autoridades serán responsables penal y administrativamente por las omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.*

*Por lo anterior, y tomando en consideración que las violaciones a los Derechos Humanos del señor Gilberto Oy Cen han sido comprobadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Yucatán, se formularon las respectivas Recomendaciones tanto al Gobernador del estado de Yucatán, como al Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, para que en sus ámbitos emitan sus instrucciones a efecto de que conforme a lo señalado en el apartado de Observaciones de la presente Recomendación, se acepte en sus términos, en lo conducente, la recomendación emitida el 26 de diciembre del 2002 por la citada Comisión estatal, dentro del expediente de queja C.D.H.Y. 367/III/2001.*

México, D. F., 11 de julio de 2003

**Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Gilberto Oy Cen**

Señor Patricio Patrón Laviada,  
Gobernador constitucional del estado  
de Yucatán

H. Ayuntamiento de Tepakán, estado de Yucatán

Señor Gobernador e integrantes del H. Ayuntamiento:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo establecido en los artícu-

los 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 2o.; 3o.; 6o., fracciones IV; 15, fracción I y VII; 24, fracciones I, II y IV; 55, 61, 63, 64, 65 y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 158, 166, 167 y 169 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/32-4-I, relativo al caso del recurso de impugnación interpuesto por el señor Gilberto Oy Cen, y vistos los siguientes:

**I. HECHOS**

**A.** El 21 de enero de 2003 se recibió en esta Comisión Nacional el escrito por el que el señor

Gilberto Oy Cen presentó ante la Comisión de los Derechos Humanos de Yucatán, el 11 de enero de 2003, escrito de impugnación por la no aceptación, de la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos de Yucatán, dentro del expediente C.D.H.Y. 367/III/2001, el 26 de diciembre de 2002, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán y del H. Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, radicándose en este Organismo nacional el recurso de impugnación número 2003/32-4-I.

**B.** En la queja presentada ante la Comisión Estatal, el entonces quejoso señaló que el 19 de noviembre del 2001, cuando se encontraba detenido en la cárcel municipal de Tepakán, el policía José Reyes Pool Chi lo golpeó contra la reja, provocándole lesiones en el rostro. Asimismo, señaló el quejoso que denunció los hechos ante la agencia décimo séptima del Ministerio Público del estado de Yucatán, iniciándose la averiguación previa 422/2001, por los delitos de abuso de autoridad y lesiones.

**C.** Una vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán integró el expediente de queja C.D.H.Y. 367/III/2001, el 26 de diciembre de 2002, determinó recomendar al Ayuntamiento de Tepakán y al Procurador General de Justicia del estado de Yucatán, lo siguiente:

Al Cabildo del Ayuntamiento de Tepakán:

Primera.- ...documentar la responsabilidad en la que incurrió el señor José Reyes Pool Chi, policía municipal del citado Ayuntamiento, así como aplicarle las sanciones administrativas correspondientes de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, tomando en consideración que la violación a los Derechos Humanos del señor Gilberto Oy Cen

fue considerada como grave por esta Comisión de Derechos Humanos.

Segunda.- ...en términos del artículo 72 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, proceder a la reparación de daños y perjuicios ocasionados al ciudadano Gilberto Oy Cen, consistente en indemnización pecuniaria estimada que sea conforme a derecho.

Tercera.-...se tomen las medidas preventivas necesarias como de hecho lo es la capacitación permanente a los cuerpos policíacos, así como a los servidores públicos dependientes de ese cuerpo colegiado, a fin de que se constituyan en promotores de una cultura de respeto a los Derechos Humanos y coadyuven en el mejoramiento en la calidad de vida de la población que representan.

Al Procurador General de Justicia

Cuarta.-...documentar la responsabilidad en la que incurrieron los servidores públicos de la Dirección de Averiguaciones Previas, así como de la Agencia Décimo Séptima del Ministerio Público encargados de integrar la averiguación número 422/2001 por transgredir en perjuicio del señor Gilberto Oy Cen las garantías consagradas en los artículos 20, apartado B, y 21 de la Constitución General de la República.

Quinta.- ...sancionar de conformidad con la normatividad respectiva a los servidores públicos de la Dirección de Averiguaciones Previas, así como de la Agencia Décimo Séptima del Ministerio Público encargados de integrar la averiguación número 422/2001 por transgredir en perjuicio del señor Gilberto Oy Cen las garantías consagradas en los artículos 20 apartado B y 21 de la Constitución General.



Sexta.- ....tome las acciones necesarias para que los servidores públicos responsables de esa dependencia a su cargo no sigan violando los Derechos Humanos del señor Gilberto Oy Cen y, en consecuencia, concluyan en un tiempo razonable la averiguación previa relacionada en esta resolución, determinando al final de las investigaciones lo que en derecho corresponda.

**D.** Con respecto a esta Recomendación, por oficio 0005/2003, del 3 de enero de 2003, el licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán, comunicó a la Comisión estatal que no aceptaba las recomendaciones específicas que a él se le dirigieron, y emitió un acuerdo en el que refiere que no existen violaciones a los Derechos Humanos por parte de servidores públicos de esa dependencia, toda vez que el quejoso no señaló al Ministerio Público como autoridad responsable y, además, el propio quejoso ratificó ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos que no presentaba alguna inconformidad en contra de el órgano estatal de procuración de justicia.

Además, agregó el Procurador General de Justicia estatal, la Comisión Estatal de Derechos Humanos deja en estado de indefensión a esa Procuraduría y asume el papel de quejoso, rompiendo el principio de igualdad que se funda en apreciaciones subjetivas al imputar que la representación social transgrede en perjuicio del quejoso las garantías individuales, “soslayando que en la legislación de la materia no se establece un término para la integración de las averiguaciones previas, máxime que sólo al Ministerio Público, por facultad otorgada constitucionalmente, es a quien le corresponde determinar si existen o no elementos suficientes para resolver la investigación de los hechos denunciados”. Por lo que, según la autoridad destinataria, no ha lugar

a un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos señalados en la Recomendación emitida por el Organismo estatal de protección a los Derechos Humanos.

**E.** Desde el 26 de diciembre de 2002, hasta la fecha, no se ha recibido en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, comunicación alguna por parte del H. Ayuntamiento de Tepakán, respecto de la aceptación de la Recomendación emitida a dicha autoridad por el Organismo estatal protector de los Derechos Humanos.

## II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

**A.** El escrito de fecha 11 de enero de 2003, por el cual el señor Gilberto Oy Cen interpuso el recurso de impugnación.

**B.** Una copia certificada del expediente de queja C.D.H.Y. 367/III/2001, que integró la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, en el que destacan las siguientes constancias:

**1.** Copia del escrito de queja de fecha 17 de noviembre de 2001.

**2.** Copia de la constancia del 24 de noviembre de 2001, expedida por la Presidenta municipal de Tepakán, Yucatán, Livia del Rosario Fernández Rodríguez, en la que refiere que el agente José Reyes Pool Chi fungió como policía en ese municipio del 1 de julio al 20 de noviembre de 2001.

**3.** Copia del oficio 00010/2002, sin fecha, en el que la Presidenta municipal de Tepakán, Yucatán, rinde el informe solicitado por la Comisión estatal.

4. Copia del oficio X-J-3801/2002, del 25 de junio de 2002, por el que el licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán, remitió a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en vía de colaboración, copia certificada de la averiguación previa 422/17a/01, referente a la denuncia presentada por el quejoso.

5. Copia del oficio O.Q. 786/2002, del 25 de julio de 2002, mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán solicitó a la Presidenta municipal de Tepakán, en esa entidad, remitiera copia certificada del documento que señaló en el informe rendido, en el que refirió que constaba la medida precautoria de suspensión de labores hasta deslindar responsabilidades del policía José Reyes Pool Chi.

6. Copia de la Recomendación de fecha 26 de diciembre de 2002.

7. Copia del oficio X-J-0005/2003, del 3 de enero de 2003, por el cual el licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán, informó a la Comisión Estatal de Derechos Humanos la no aceptación de la Recomendación de fecha 26 de diciembre de 2002.

8. Copia de la cédula de notificación de fecha 8 de enero del 2003, en la que consta que ese día se hizo del conocimiento del señor Gilberto Oy Cen, la no aceptación de la Recomendación por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán.

C. El oficio CVG/DGAI/002174, del 31 de enero de 2003, recibido el 18 de febrero, mediante el cual esta Comisión Nacional solicitó el informe correspondiente a la señora Livia del Rosario Fernández Rodríguez, Presidenta municipal de Tepakán, Yucatán, mismo que no fue respondido.

D. El oficio X-J-857/2003, del 8 de febrero de 2003, mediante el cual el licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán, rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 19 de noviembre de 2001, fecha en la cual el señor Gilberto Oy Cen estaba detenido en la cárcel municipal de Tepakán, Yucatán, el policía José Reyes Pool Chi lo golpeó contra la reja de la cárcel, y le provocó lesiones en el rostro, por lo que denunció tales hechos ante la autoridad ministerial, iniciándose la averiguación previa 422/2001, por los delitos de lesiones y abuso de autoridad, indagatoria que hasta la fecha no ha sido determinada.

El 17 de diciembre de 2001, el señor Gilberto Oy Cen presentó queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, misma que una vez integrado el expediente y realizadas las valoraciones respectivas emitió, el 26 de diciembre de 2002, la Recomendación respectiva dirigida al cabildo del Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, y al Procurador General de Justicia de esa entidad federativa.

El 3 de enero de 2003, el Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán informó a la Comisión estatal la no aceptación de la Recomendación del 26 de diciembre de 2002, y se informó de esta situación al quejoso el 8 de enero de 2003.

Hasta la fecha, el Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, no ha dado respuesta respecto de la aceptación de la Recomendación del 26 de diciembre de 2002, en lo que a esa autoridad municipal corresponde.

El 21 de enero de 2003, el quejoso Gilberto Oy Cen presentó recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación del 26 de diciembre de 2002, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, y por la no respuesta respecto de la aceptación de dicha recomendación, por parte del Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán.

#### IV. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una vez realizado el análisis lógico-jurídico de los hechos, documentos, circunstancias y evidencias que integran el expediente de recurso de impugnación 2003/32-4-I, en el que se actúa, concluye que servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán y del H. Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, con los actos a que se refiere la presente Recomendación han violado los Derechos Humanos de integridad física, derecho al acceso a la justicia y legalidad y seguridad jurídica del agraviado Gregorio Oy Cen, actos derivados de una dilación en la procuración de justicia y del ejercicio indebido de la función pública, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

**A.** Este organismo nacional, con fundamento en el artículo 65, tercer párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha examinado la legalidad de los actos realizados por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán en la integración y determinación del expediente C.D.H.Y. 367/III/2001, y en la emisión de la Recomendación del 26 de diciembre de 2002, y concluye que la actuación del Organismo estatal protector de los Derechos Humanos ha sido conforme a derecho.

**B.** En el mismo sentido, este Organismo nacional ha examinado la legalidad en el actuar de la

Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, respecto de la no aceptación de la Recomendación del 26 de diciembre de 2002, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, dentro del expediente de queja C.D.H.Y. 367/III/2001, y concluye que no existe razón jurídica para que la Procuraduría estatal no acepte la Recomendación, conforme a lo siguiente:

**1.** En la respuesta formulada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, tanto en la no aceptación de la Recomendación como en la respuesta a la solicitud de información realizada por este Organismo nacional, la autoridad estatal señaló que no existe violación de los Derechos Humanos del quejoso por algún servidor público de esa Procuraduría, en virtud de que el quejoso en ningún momento señaló como autoridad responsable a la mencionada Procuraduría y que, además, ante la Comisión estatal manifestó que no presentaba ninguna inconformidad en su contra. Asimismo, la Procuraduría manifestó que el Organismo estatal protector de los Derechos Humanos dejaba en estado de indefensión a esa autoridad estatal, por haberle solicitado información en carácter de colaboración y no como autoridad responsable y que, además, el Organismo estatal asumía el papel de quejoso, rompiendo el principio de igualdad.

Por otra parte, la autoridad señaló que la Comisión estatal se fundamentaba en apreciaciones subjetivas al imputar al Ministerio Público transgresiones a los Derechos Humanos del agraviado por retardar la integración de la averiguación previa 422/2001, toda vez que la ley de la materia no establece un término para la integración de las averiguaciones previas, máxime considerando que sólo al Ministerio Público le corresponde determinar dichas actuaciones.

Sobre este particular, es conveniente destacar que si bien es cierto que al momento de presentarse la queja, el 27 de noviembre de 2001, no existían elementos de reproche que pudieran dirigirse a la Procuraduría estatal, toda vez que la averiguación previa se había iniciado el día 20 de noviembre de 2001, también lo es que la Comisión estatal, al recibir el informe proporcionado por la Procuraduría General de Justicia del estado, el 25 de junio de 2002, se percató de que desde el 24 de noviembre de 2001 no se había realizado alguna diligencia en relación con la citada averiguación previa, y que al momento de la emisión de la Recomendación, el 26 de diciembre de 2002, ya había transcurrido un año un mes desde la última actuación, por lo que en ese momento sí existían elementos de reproche para la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán.

En este sentido, la Comisión estatal está en la plena obligación de suplir las deficiencias que se encuentren en las quejas presentadas ante ella y analizar todas las circunstancias que presuman la comisión de actos u omisiones de servidores públicos que violen los Derechos Humanos de los quejosos; además de que dentro de los principios de la actuación de la Comisión estatal se encuentra, en términos de lo establecido en el artículo 41 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, atender que el procedimiento que se siga ante la Comisión deberá ser breve, sencillo y gratuito; sólo estará sujeto a las mínimas formalidades que se requieran para la investigación de los hechos. Se tramitará, además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, de tal modo que si la Comisión ya contaba con la información que había proporcionado la Procuraduría estatal, aun cuando ésta hubiera sido proporcionada en vía de colaboración, la Comisión estatal tenía la obligación de integrar el expedien-

te respectivo atendiendo a los principios de inmediatez, concentración y rapidez, dejando en segundo término cualquier otra consideración; además, el artículo 45 de la mencionada Ley de la Comisión estatal señala que en todos los casos operara, invariablemente, la suplencia en la deficiencia de la queja, para lo cual, la Comisión orientará y apoyará a los quejosos sobre el contenido de la misma.

En apoyo de lo anterior, es de suponerse que la autoridad estatal, al momento de emitir su informe a la Comisión estatal, debió haberse percatado de la existencia de una dilación en la integración de la averiguación previa 422/2001, y debió tomar las medidas necesarias para corregir tal situación y dar vista al órgano interno de control.

2. Respecto a que la Comisión estatal realizó imputaciones a la autoridad local, basada en criterios subjetivos, toda vez que la legislación correspondiente no establece un término específico para la integración de la averiguación previa, este Organismo nacional coincide con la autoridad estatal en el sentido de que la legislación no se ha encargado de establecer algún tiempo límite para la integración y determinación de las averiguaciones previas que, efectivamente, son responsabilidad constitucional del Ministerio Público.

No obstante lo anterior, este Organismo nacional considera que la apreciación de la Comisión estatal respecto de la existencia de una dilación en la integración de la averiguación previa es acertada, en virtud de que, si bien es cierto que la legislación no establece término para su integración, sí señala claramente, en la fracción IV del artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, que es deber del Ministerio Público velar por la

legalidad en la esfera de su competencia promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

En este sentido, es evidente que el actuar de los servidores públicos encargados de la integración de la averiguación previa 422/2001 no ha sido apegado a derecho y no han promovido la pronta, expedita y debida procuración de justicia, toda vez que en la mencionada averiguación previa no se han realizado actuaciones desde el 24 de noviembre de 2001.

Se considera necesario apuntar que los organismos nacional y estatal de Derechos Humanos, no pretenden de modo alguno invadir o menoscabar la facultad constitucional del Ministerio Público para la integración de la averiguación previa y la determinación respecto del ejercicio de la acción penal, y exclusivamente se concretan en apuntar la dilación en la integración de la averiguación previa.

Por lo anterior, con su actuar, los servidores públicos encargados de integrar la indagatoria 422/2001, transgredieron en perjuicio del agraviado los Derechos Humanos de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 20, apartado B, y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivados de una dilación en la procuración de justicia. Con esta conducta, los mencionados servidores públicos probablemente transgredieron también lo establecido en las fracciones I y XXI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, que establece que es obligación de todo servidor público cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cual-

quier disposición jurídica relacionada con el servicio público, respectivamente.

En el ámbito internacional, la conducta de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán encargados de la integración de la averiguación previa 422/2001, transgredió lo establecido en los artículos 1o. y 2o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979, que establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión, que en el desempeño de sus tareas, dichos los funcionarios respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los Derechos Humanos de todas las personas, respectivamente.

C. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, en la Recomendación emitida el 26 de diciembre de 2002, pidió al Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, que documentara la responsabilidad administrativa en la que incurrió el policía que agredió al quejoso y, por considerar que la violación a sus Derechos Humanos es grave, que se procediera a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados a este último, además de que se tomaran las medidas necesarias respecto a la capacitación permanente de los cuerpos policíacos.

El Ayuntamiento de Tepakán, como autoridad destinataria, omitió responder a la Comisión estatal en relación con la aceptación de la Recomendación mencionada, por lo que el agraviado presentó recurso de impugnación.

En virtud de lo anterior, este Organismo nacional solicitó a la Presidenta municipal de Tepakán, en la integración del expediente 2003/32-4-I, el informe y las constancias en relación con la inconformidad expuesta, haciéndole saber el término que tenía para responder, así como que en caso de no hacerlo, se tendrían por ciertos los hechos relacionados con la inconformidad, salvo prueba en contrario, con fundamento en el artículo 65, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta.

No escapa a esta Comisión Nacional el hecho de que si bien la Presidenta municipal de Tepakán, al rendir respuesta durante la integración del expediente al Organismo estatal defensor de los Derechos Humanos, señaló que el agresor dejó de prestar sus servicios como policía municipal desde el día que se tuvo conocimiento de los hechos y que se presentó ante la autoridad ministerial para que ésta determine su situación jurídica, no ha llevado a cabo el procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa en que José Reyes Pool Chi pudo haber incurrido con su actuar, en términos de lo establecido en la fracción III del artículo 98 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban de observar en el desempeño de sus funciones.

Este procedimiento administrativo es distinto e independiente del procedimiento penal que se sigue en la indagatoria 422/2001, en atención a lo establecido en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena que los procedimientos para la aplicación

de las sanciones penal y administrativa se desarrollarán autónomamente.

En este sentido, el hecho de que el Ayuntamiento haya retirado de sus funciones al agresor, despidiéndolo, y el de haberlo puesto a disposición del agente del Ministerio Público respectivo, no inhibe la instrumentación del procedimiento administrativo de responsabilidad, toda vez que la actitud del agresor puede, además de tipificar un delito, encuadrar en una conducta que merece responsabilidad administrativa.

De lo anterior, con su actuar, el agresor José Reyes Pool Chi pudo haber transgredido lo establecido en las fracciones I y V del artículo 39 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, en relación con el artículo 2o. de la mencionada ley, y 97 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que establecen que los servidores públicos municipales deberán cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, y observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de aquellos.

Respecto del pago de los daños y perjuicios causados al recurrente por el expolicía José Reyes Pool Chi, no ha sido satisfecho en términos de lo establecido en el artículo 72 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán y 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que establecen que en el proyecto de Recomendación, se señalaran las medidas que procedan para la efectiva restitución de los Derechos Humanos de los afectados

y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Por lo anterior, el H. Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, debe proceder a determinar y cubrir, conforme a derecho, el monto de los daños y perjuicios causados al agraviado.

**D.** Este Organismo nacional tiene presente que la omisión de la Presidenta municipal de Tepakán, Yucatán, en la respuesta a la solicitud de información presentada por esta Comisión Nacional puede constituir responsabilidad, en términos de lo establecido en el artículo 70 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que establece que las autoridades serán responsables penal y administrativamente por las omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Por lo anterior, y tomando en consideración que las violaciones a los Derechos Humanos del señor Gilberto Oy Cen han sido comprobadas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán y que los agravios esgrimidos por el recurrente, en los términos expuestos, son fundados, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular a usted, señor Gobernador del estado de Yucatán y al H. Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán, respetuosamente, la siguiente:

## **V. RECOMENDACIÓN:**

A usted señor Gobernador del estado de Yucatán

**PRIMERA.** Gire sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que, en términos de lo señalado en el apartado de observaciones de la pre-

sente Recomendación, se acepte en sus términos, en lo conducente, la Recomendación emitida el 26 de diciembre de 2002, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos dentro del expediente de queja C.D.H.Y. 367/III/2001.

Al H. Ayuntamiento de Tepakán, Yucatán

**SEGUNDA.** Gire sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que, en términos de lo señalado en el apartado de observaciones de la presente Recomendación, se acepte en sus términos, en lo conducente, la Recomendación emitida el 26 de diciembre de 2002, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos dentro del expediente de queja C.D.H.Y. 367/III/2001.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración en relación con las conductas asumidas por los servidores públicos, respecto a las facultades y obligaciones que expresamente le confiere la normatividad establecida.

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

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

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica



# Recomendación 29/2003

---

*Síntesis: El 6 de noviembre de 2002, esta Comisión Nacional recibió el recurso de impugnación presentado por el señor Rafael Castro Morales, por la no aceptación de la Recomendación 73/2002, por parte del Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa misma entidad, dentro del expediente de queja Q-1099/2002, con lo cual se inició en esta Comisión Nacional el expediente 2002/343-I.*

*Del análisis lógico-jurídico de las constancias que integran el expediente 2002/343-I, tramitado con motivo del recurso de impugnación presentado por el señor Rafael Castro Morales en la no aceptación de la Recomendación 73/2002 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, se desprende que el administrador del mercado municipal, sin contar con las facultades específicas en términos del Reglamento Municipal de Mercados, privó de la posesión al señor Rafael Castro del local 62, ubicado en la nave 3 del mercado “Emiliano Zapata”, procediendo a ceder lo derechos del mismo a un tercero, sin seguir procedimiento alguno.*

*En ese sentido, este Organismo Nacional advirtió que el administrador del mercado “Emiliano Zapata” incurrió en actos violatorios a los Derechos Humanos de legalidad y seguridad jurídica del señor Rafael Castro Morales, al no cumplir lo previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, en los que se tutela las formalidades esenciales a las que se deben ceñir los procedimientos administrativos, consistentes en que nadie puede ser privado de sus posesiones o derechos, sino conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a través de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del mismo.*

*Con base en lo anterior, el 11 de julio de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 73/2002, dirigida al Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, a fin de que se sirva dar cumplimiento a la Recomendación 73/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.*

México D. F., 11 de julio de 2003

## **Sobre el recurso de impugnación promovido por el señor Rafael Castro Morales**

H. Ayuntamiento constitucional de Orizaba,  
Veracruz

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones III y 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; 158, fracción III; 159; 160, 165, 166 y 167 de su Reglamento Interno, ha exa-

minado los elementos contenidos en el expediente 2002/343-I, relacionados con el recurso de impugnación del señor Rafael Castro Morales, y visto los siguientes:

## I. HECHOS

**A.** El 24 de enero de 2002, el señor Rafael Castro Morales presentó ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz queja contra actos cometidos por el administrador del mercado “Emiliano Zapata”, del municipio de Orizaba, Veracruz, ya que éste transmitió los derechos de un local que tenía en posesión sin que siguiera previamente un procedimiento legal como lo prevé la ley.

Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 10 de julio de 2002 la Comisión estatal dirigió al señor Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, la Recomendación 73/2002, en la que textualmente recomendó lo siguiente:

PRIMERA. Conforme a lo dispuesto a los artículos 150; 151, fracción II y 153 de la Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el C. Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal constitucional de la ciudad de Orizaba, Veracruz, deberá de sancionar conforme a derecho corresponde al C. César Silva Reyes, administrador del mercado “Emiliano Zapata”; asimismo, deberá girar sus instrucciones a quien considere pertinente a efecto de que le sean recibidos los pagos al quejoso así como también se le deberá restituir en el uso y goce del multicitado local al C. Rafael Castro Morales.

**B.** En esa tesitura, el doctor Rodolfo Freeman Gutiérrez, entonces Presidente municipal interi-

no de Orizaba, Veracruz; el señor César Silva Reyes, administrador del mercado “Emiliano Zapata”; el señor Pablo Perfecto Martínez, director de Comercio, y el licenciado Alberto Camarillo Godarth, coordinador de Mercados, mediante el oficio 65/2002 del 6 de agosto de 2002, manifestaron que no aceptaban la Recomendación bajo el argumento de que se trata de una controversia entre un particular y la autoridad municipal, la cual debe dilucidarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado y no en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Ante esta negativa, el quejoso interpuso el recurso de impugnación.

**C.** Con motivo del recurso, esta Comisión Nacional inició el expediente 2002/343-I, al que se agregaron las constancias respectivas, cuya valoración será objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

**A.** El escrito de recurso de impugnación recibido en esta Comisión Nacional el 6 de noviembre de 2002, suscrito por el señor Rafael Castro Morales, en contra de la no aceptación de la Recomendación 73/2002.

**B.** El expediente de queja Q-1099/2002, que integró la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en el que se destacan las siguientes constancias:

**1.** El escrito de queja de fecha 24 de enero de 2002.

**2.** El oficio sin número, del 11 de febrero de 2002, por medio del cual el señor Martín Gaudencio

Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, rindió el informe requerido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, anexo las siguientes documentales:

a) La *Gaceta Oficial* del 4 de diciembre de 2000, que contiene la lista de Presidentes, síndicos y regidores que resultaron electos para integrar los 210 Ayuntamientos en la entidad veracruzana.

b) Nombramientos del administrador del mercado, del coordinador de Mercados Municipales, y del director de Comercio, suscritos por el Presidente municipal del H. Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, el 2 de enero de 2001.

c) Reglamento Municipal de Mercados.

d) Notificaciones números 437, 457 y 231, del 6 de febrero, 7 de marzo y 6 de agosto de 2001, respectivamente, suscritas por el C. César Silva Reyes, administrador del mercado “Emiliano Zapata”.

3. Un acta circunstanciada del 20 de febrero de 2002, elaborada por el licenciado Alfredo Alarcón Palmeros, delegado regional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en la que se asentó el resultado de la visita realizada en el local 62, nave 3, del mercado “Emiliano Zapata”, municipio de Orizaba, Veracruz, en relación con los hechos motivo de la queja.

4. La Recomendación 73/2002, del 10 de julio de 2002, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz dirigió a Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz.

5. El oficio 65/2002 del 6 de agosto de 2002, por el cual el doctor Rodolfo Freeman Gutiérrez,

entonces Presidente municipal interino de Orizaba, Veracruz, informó a la Comisión Estatal de Derechos Humanos la no aceptación de la Recomendación 73/2002.

C. El oficio 116 del 13 de enero de 2003, por el cual el doctor Rodolfo Freeman Gutiérrez, síndico único del Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, reiteró a esta Comisión Nacional la negativa para aceptar la Recomendación 73/2002.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 24 de enero de 2002, el señor Rafael Castro Morales presentó ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, queja en contra de los actos realizados por el señor César Silva Reyes, administrador del mercado “Emiliano Zapata” del municipio de Orizaba, Veracruz, toda vez que éste le indicó que “su local había sido vendido”, por lo que el quejoso consideró abuso de autoridad al ser despojado del mismo sin existir un procedimiento legal y ser requerido como lo establece la Ley.

La Comisión estatal, después de investigar los hechos antes mencionados, así como de recabar los informes y constancias correspondientes, acreditó las violaciones a los Derechos Humanos del quejoso, por lo que propuso una conciliación al señor Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, la que, sin embargo, no fue aceptada, motivo por el cual se emitió, el 10 de julio de 2002, la Recomendación 73/2002, dirigida a dicha autoridad, pero ésta tampoco fue aceptada, bajo el argumento de que se trata de una controversia entre un particular y la autoridad municipal, misma que debería dilucidarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado y no en la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

#### IV. OBSERVACIONES

Antes de entrar al estudio de las constancias que integran el expediente de impugnación, las cuales permitieron a esta Comisión Nacional confirmar la existencia de violación a Derechos Humanos precisadas en el capítulo que antecede, es oportuno señalar que en nuestro país el Estado de Derecho sienta las bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto se reconoce un catálogo de Derechos Humanos que otorgan y garantizan seguridad jurídica a los gobernados mediante el principio de legalidad, misma que se extiende a otras normas.

Lo anterior permite concluir que en el texto de la Constitución General de la República, como ley suprema en el orden jurídico mexicano, se establece el régimen de garantías que deberán respetar las autoridades en sus tres niveles de gobierno: Federación, estados y municipios, cuando realicen un acto u omisión hacia los gobernados, de tal suerte que si traen como consecuencia que se conculquen los Derechos Humanos previstos en el contenido de los preceptos constitucionales, éstos podrán acudir a los organismos defensores de los mismos, para que intervengan en defensa de sus intereses.

Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que forman parte del expediente 2002/343-I, esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por el señor Rafael Castro Morales, es procedente y fundado contra la no aceptación de la Recomendación 73/2002, emitida por la Comisión estatal, y dirigida al Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, ya que de la valoración realizada quedó acreditada en agravio del recurrente la violación a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos, en atención a los siguientes razonamientos:

El señor Rafael Castro Morales acreditó ser poseedor del local número 62, ubicado en la nave 3 del mercado “Emiliano Zapata”, en el municipio de Orizaba, Veracruz, y que el señor César Silva Reyes, administrador del mercado referido, lo privó de la posesión de éste, y transmitió los derechos del local a un tercero, sin estar facultado para ello ni seguir procedimiento alguno.

La autoridad municipal informó a la Comisión estatal que efectivamente los derechos de posesión del local los transmitió a un tercero, pero esta determinación fue del conocimiento del quejoso, a través de las notificaciones número 437, 457 y 231 del 6 de febrero, 7 de marzo y 6 de agosto de 2001, respectivamente, ya que “en las dos primeras se le requirió el pago de la cuota del local y en la tercera se le señaló que incurrió en las faltas que establece el Reglamento Municipal de Mercados, previstas en el Capítulo IV, fracción VII del artículo 46, de este ordenamiento, la cual consiste en pagar oportunamente los impuestos y derechos de su actividad comercial, en caso de rezago por más de tres meses, se haría acreedor a las sanciones previstas en el capítulo XI del ordenamiento en cita”.

De igual manera, la autoridad municipal señaló que el señor Rafael Castro Morales nunca se presentó ante el administrador de mercados para mediar su situación, aun cuando todas las notificaciones fueron puestas visiblemente en su local, mostrando con ello su falta de interés al hacer caso omiso de éstas, por lo tanto “se le aplicó lo establecido en el capítulo XI, fracción V, del artículo 83”, del Reglamento Municipal de Mercados, consistente en la cancelación de la cédula de empadronamiento y pérdida de derechos sobre el local, puesto o lugar, cuando se trate

de casos de reincidencia o abandono del local, entendiéndose por reincidencia, que una misma persona infrinja tres veces indistintamente dicho ordenamiento.

De lo antes expuesto, es evidente que la autoridad municipal no respetó lo previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, en los que se tutela las formalidades esenciales a las que se deben ceñir los procedimientos administrativos, consistentes en que nadie puede ser privado de sus posesiones o derechos, sino conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a través de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del mismo, por lo cual en el caso que nos ocupa se vulneraron los Derechos Humanos del señor Rafael Castro Morales, al no cumplir lo previsto en los artículos constitucionales citados, ya que el administrador del mercado municipal sin contar con las facultades específicas cedió los derechos del local 62, ubicado en la nave 3 del mercado “Emiliano Zapata”, al señor Abel Alcántara.

En este orden, se observa que la autoridad municipal envió al señor Rafael Castro Morales tres notificaciones suscritas por el señor César Silva Reyes, administrador del mercado “Emiliano Zapata”, las dos primeras con la finalidad de que se presentara a tratar asuntos relacionados con su local y en la tercera se le comunicaba que “se le aplicó la sanción en que incurrió”; sin embargo, se hace notar que el referido servidor público no tiene facultades para suscribir las citadas notificaciones, toda vez que de las atribuciones que le confiere el artículo 36 del Reglamento Municipal de Mercados, no se desprende que tenga asignado vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento citado, seguir procedimiento y aplicar sanción, ya que éstas le corresponden a la Dirección de Comercio y Subdirección de Mercados, tal y como lo establece

el numeral 34, fracción V, del citado ordenamiento, por lo que dicho acto de autoridad se encuentra al margen del derecho.

Por otra parte, el único facultado para imponer las sanciones es el titular de la Subdirección de Mercados, mediante una resolución en la que se tome en cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones personales y económicas del infractor o infractores, considerando además las actas levantadas por el administrador del mercado respectivo o por los supervisores, tal como lo establece el artículo 84 del referido Reglamento.

De lo anterior se desprende que, para efectos de imposición de sanciones por parte de la Subdirección de Mercados, era necesario que el administrador del mercado y los supervisores previamente levantaran las actas en las cuales se asentaran los hechos que permitieran conocer la infracción en que se incurrió, y solicitar el inicio del procedimiento respectivo, situación que en el caso en cuestión no se llevó a cabo.

También se observó que el referido administrador de mercados no se ajustó a lo dispuesto por el Reglamento Municipal de Mercados, por lo que omitió cumplir con diligencia el servicio que le fue encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que causara deficiencia en el mismo, o bien, que implicara abuso o ejercicio indebido de su cargo, toda vez que procedió a vender el referido local, sin tomar en consideración los razonamientos antes expuestos.

De esta forma, es evidente que la conducta realizada por el administrador del mercado “Emiliano Zapata” del municipio de Orizaba, Veracruz, también contravino lo previsto en el artículo 115, fracciones I y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que tal precepto prevé que cada municipio será

gobernado por un Ayuntamiento, mismo que estará integrado por un Presidente municipal, regidores y síndicos; además, que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, entre otros, el de los mercados, y que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, circunstancia que se omitió en el presente caso, al no haber realizado la autoridad municipal el procedimiento apegado al Reglamento Municipal de Mercados, respecto al asunto del señor Rafael Castro, quien fue privado de los derechos y posesión del citado local; asimismo, no hubo mandamiento escrito de la autoridad competente que fundara y motivara la causa legal de la determinación mediante la cual perdiera los derechos sobre dicho local, por lo que se violó en perjuicio del quejoso los derechos a la legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que omitió cumplir con diligencia el servicio que le fue encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que causara deficiencia en el mismo, o bien, que implicara abuso o ejercicio indebido de su cargo.

Por otra parte, es importante señalar que la autoridad municipal de Orizaba, Veracruz, pretende justificar la no aceptación de la Recomendación 73/2002 que le dirigió la Comisión Estatal, en razón de que el quejoso interpuso denuncia por el supuesto delito de abuso de autoridad y despojo ante el agente del Ministerio Público, quien determinó el no ejercicio de la acción penal, misma que fue impugnada y remitida a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, la cual confirmó la resolución anterior; sin embargo, esta Sala señaló que si el quejoso consideraba que el procedi-

miento que aplicó el administrador de mercados no fue desarrollado conforme a derecho, la vía penal no era la conducente, por lo que debería acudir a la vía administrativa. No obstante ello, debe considerarse que las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión estatal no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes. Por lo tanto, la Comisión estatal actuó en el ámbito de su competencia, tal y como lo prevén los artículos 102, apartado B, de nuestra Carta Magna, así como el 67, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, ya que en el presente asunto se trata de la actuación de un servidor público en agravio de un particular.

Por consiguiente, el argumento utilizado por la autoridad responsable, en el sentido de pretender restarle legitimidad a las actuaciones de la Comisión Estatal sobre la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, constituye una expresión y actitud que agravia el buen desempeño institucional, y muestra falta de voluntad por parte de la autoridad recomendada para observarlos y reparar las violaciones a estos derechos, ocasionada por actos indebidos de la autoridad municipal en cuestión.

En razón de lo expuesto, esta Comisión Nacional concluye que la actuación del señor César Silva Reyes, administrador del mercado “Emiliano Zapata” del municipio de Orizaba, Veracruz, al aplicar la sanción consistente en la pérdida de derechos del local al señor Rafael Castro Morales, no se ajustó a lo establecido por el Reglamento Municipal de Mercados, y con ello transgredió los Derechos Humanos que se encuentran tutelados en los preceptos constitucionales mencionados con antelación, los cuales deben ser acatados por toda autoridad en la realización de sus actos, y que en este caso tuvo como conse-

cuencia la transmisión de los derechos del local 62, ubicado en la nave 3 del mercado “Emiliano Zapata”, en perjuicio del señor Castro Morales, y por ello se considera que ejerció en forma indebida el cargo conferido como servidor público, al no cumplir con diligencia el servicio que le fue encomendado.

Por los razonamientos enunciados, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, confirma en sus términos la Recomendación 73/2002 que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz remitió al Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, y se permite formular respetuosamente a ustedes señores miembros del H. Ayuntamiento, la siguiente:

## V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirvan dar cumplimiento a la Recomendación 73/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

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 la dependencia admi-

nistrativa o cualquiera otra autoridad competente, para que dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

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

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación 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 30/2003

---

*Síntesis: El 20 de septiembre de 2002 esta Comisión Nacional recibió el recurso de impugnación presentado por el señor Gregorio Sánchez Vázquez, por estar inconforme con el cumplimiento que dio el Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, a la Recomendación 03/2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, con el cual se inició en este Organismo Nacional el expediente 2002/289-2-1.*

*Del análisis lógico-jurídico de las constancias que integraron el expediente de inconformidad 2002/289-2-I, tramitado con motivo del recurso de impugnación interpuesto por el señor Gregorio Sánchez Vázquez, por el cumplimiento insatisfactorio de la Recomendación 03/2002, esta Comisión Nacional llegó a la conclusión de que se vulneró el derecho de petición que establece el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que la autoridad municipal dio contestación al escrito del 16 de enero de 2002, tratando de dar cumplimiento al primer punto de la Recomendación 03/2002, dicha respuesta es incongruente con lo solicitado por el recurrente, motivo por el que las acciones a través de las cuales pretendió acreditar el cumplimiento a la Recomendación resultan insatisfactorias, ya que la contestación no se refirió a las cuestiones solicitadas, con lo que se configuró una trasgresión al derecho de petición en perjuicio del agraviado.*

*Asimismo, a pesar de que la C. Lucina Quintero Domínguez, en su carácter de síndico municipal y por ministerio de ley representante legal del Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, hizo del conocimiento de la Comisión estatal que se realizarían las medidas necesarias para dar el debido cumplimiento a todos los puntos requeridos en la Recomendación 03/2002, no se aportaron las pruebas que permitan apreciar el cumplimiento de ésta.*

*En tal virtud, esta Comisión Nacional concluyó que existen elementos suficientes para acreditar que se violentó el derecho humano de petición del señor Gregorio Sánchez Vázquez, consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, el día 11 de julio de 2003 dirigió la Recomendación 30/2003 al Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, a través de la cual se le recomendó se sirvan dar cumplimiento a la Recomendación 03/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, considerando además que la respuesta otorgada al señor Gregorio Sánchez Vázquez, deberá ser de manera fundada y motivada con su petición de que se le otorguen los servicios municipales y la actualización de las licencias de funcionamiento que solicita.*

México, D. F., 11 de julio de 2003

## **Sobre el recurso de impugnación del señor Gregorio Sánchez Vázquez**

H. Ayuntamiento constitucional de Apizaco,  
Tlaxcala

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones III 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; 159, 160, 165, 166 y 167 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/289-2-I, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por el señor Gregorio Sánchez Vázquez, y visto los siguientes:

## I. HECHOS

**A.** El 8 de octubre de 2001, el señor Gregorio Sánchez Vázquez presentó, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, queja por hechos violatorios a sus Derechos Humanos, consistentes en que el 14 de marzo de 2000 y 16 de enero de 2002, solicitó por escrito, tanto al entonces como al actual Presidente municipal de Apizaco, Tlaxcala, respectivamente, la prestación de servicios públicos y la actualización de licencias de funcionamiento de establecimientos de tipo mercantil, sin que hasta la fecha se le dé contestación de manera congruente, fundada y motivada a su petición.

Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 10 de junio de 2002 la Comisión estatal dirigió al Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala la Recomendación 03/2002, en la que textualmente recomendó lo siguiente:

**PRIMERA:** Se dé respuesta en los términos que la ley señala a la petición hecha por el C. Gregorio Sánchez Vázquez, mediante el escrito de fecha 16 de enero del año en curso.

**SEGUNDA.** Se instaure procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del o los servidores públicos de ese municipio responsables del hecho que se imputa, y con base en la Constitución Política del Estado

Libre y Soberano de Tlaxcala y la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala, se deslinde responsabilidad y en su caso, se apliquen las sanciones administrativas que correspondan.

**TERCERA.** Se tomen las medidas necesarias para evitar excesos como los que aquí se señalan.

**B.** La C. Lucina Quintero Domínguez, síndico municipal y por ministerio de ley representante legal del Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, mediante oficio 379, del 2 de julio de 2002, comunicó a la Comisión estatal la aceptación de la Recomendación 03/2002, por lo que solicitó un término de 15 días hábiles para presentar las pruebas que acreditaran su cumplimiento.

Derivado de lo anterior, el licenciado Baltazar Maldonado Rosales y la C. Lucina Quintero Domínguez, Presidente y síndico municipales de Apizaco, Tlaxcala, respectivamente, mediante oficio 0395 del 15 de julio de 2002, dieron contestación al escrito del quejoso del 16 de enero de 2002, manifestándole que su propiedad se encuentra en una área destinada a la conservación ecológica del municipio, por lo que lo invitaban a celebrar un convenio para que se le indemnizara.

**C.** Con motivo de lo anterior, el 20 de septiembre de 2002 esta Comisión Nacional recibió el oficio P/141/2002, a través del cual la licenciada Celina Pérez Rodríguez, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, remitió copia del expediente de queja CEDHT/202/2001-1, así como del escrito de impugnación presentado por el señor Gregorio Sánchez Vázquez, quien está inconforme con el cumplimiento que dio el Ayuntamiento a la Recomendación 03/2002, con el cual se inició el expe-

diente 2002/289-2-1, al que se le agregaron las constancias respectivas, cuya valoración será objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

**A.** El escrito de recurso de impugnación, recibido en esta Comisión Nacional el 20 de septiembre de 2002, interpuesto por el señor Gregorio Sánchez Vázquez.

**B.** El expediente de queja CEDHT/202/2001-1, que integró la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, en el que se destacan las siguientes constancias:

**1.** El escrito de queja del 8 de octubre de 2001, suscrito por el señor Gregorio Sánchez Vázquez.

**2.** La diligencia circunstanciada del 10 de octubre de 2001, en la cual personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala da fe de que el señor Gregorio Sánchez Vázquez exhibió copia certificada del juicio de amparo 352/2000.

**3.** El oficio 248, del 25 de abril de 2002, suscrito por el licenciado Baltazar Maldonado Rosales, Presidente municipal de Apizaco, Tlaxcala, mediante el cual rindió el informe requerido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, al que anexó tarjetas informativas del 5 y 15 de abril de 2002, signadas por el licenciado Víctor Manuel López Vázquez, director jurídico del municipio de Apizaco, Tlaxcala.

**4.** La Recomendación 03/2002, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala emi-

tió el 10 de junio de 2002 al Presidente municipal de Apizaco, Tlaxcala.

**5.** El oficio 0379, del 2 de julio de 2002, por medio del cual la C. Lucina Quintero Domínguez, síndico municipal, y por ministerio de ley representante legal del Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, comunicó a la Comisión estatal la aceptación de la Recomendación 03/2002.

**6.** El oficio 0395, del 15 de julio de 2002, a través del cual el licenciado Baltazar Maldonado Rosales y la C. Lucina Quintero Domínguez, Presidente y síndico municipales de Apizaco, Tlaxcala, respectivamente, dan contestación al señor Gregorio Sánchez Vázquez.

**C.** El oficio 658, del 12 de noviembre de 2002, en el cual el licenciado Baltazar Maldonado Rosales, Presidente municipal de Apizaco, Tlaxcala, expuso a esta Comisión Nacional que consideraba como cumplimentada la Recomendación 3/2002.

**D.** Actas circunstanciadas del 31 de marzo y 14 de mayo de 2003, respectivamente, en las cuales consta que personal de esta Comisión Nacional solicitó al Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, las pruebas que acreditaran el cumplimiento que había dado a la Recomendación 03/2002.

## III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 8 de octubre de 2001, el señor Gregorio Sánchez Vázquez presentó, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, queja por hechos violatorios a sus Derechos Humanos, consistentes en que el 14 de marzo de 2000 y 16 de enero de 2002, solicitó por escrito, tanto al entonces como al actual Presidente municipal de Apizaco, Tlaxcala, respectivamente, la pres-

tación de los servicios de agua, drenaje, alumbrado público y actualización de licencias de funcionamiento de establecimientos de tipo mercantil, sin que hasta la fecha se le diera contestación de manera congruente, fundada y motivada a su petición.

Por lo anterior, la Comisión estatal procedió a la integración del expediente de queja 202/2001-1, y el 10 de junio de 2002 emitió la Recomendación 03/2002, dirigida al Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, misma que fue aceptada.

El 15 de julio de 2002, el licenciado Baltazar Maldonado Rosales y la C. Lucina Quintero Domínguez, Presidente y síndico municipales de Apizaco, Tlaxcala, respectivamente, informaron al señor Gregorio Sánchez Vázquez que, en cumplimiento a la Recomendación 03/2002 y en contestación a su petición, el área donde se encuentra ubicado el inmueble para el que solicitó servicios municipales se destinó como área de conservación ecológica, motivo por el cual el Ayuntamiento lo invitó a celebrar un convenio sobre su propiedad, de lo cual se observan una serie de acciones con las que pretende la autoridad responsable acreditar el cumplimiento de la Recomendación; sin embargo, éstas no resultan congruentes con el contenido de la Recomendación.

#### IV OBSERVACIONES

De la valoración realizada al conjunto de evidencias que forman parte del expediente 2002/289-2-I, tramitado con motivo del recurso de impugnación interpuesto por el señor Gregorio Sánchez Vázquez, contra el cumplimiento insatisfactorio de la Recomendación 03/2002, esta Comisión Nacional llegó a la conclusión de que se vulneró el derecho de petición, que establece el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones:

**A.** El 16 de enero de 2002, el señor Gregorio Sánchez Vázquez solicitó a la administración municipal el otorgamiento de los servicios públicos, entre otros, dotación de agua, instalación de drenaje, alumbrado público, por ser necesarios para su actividad comercial, toda vez que ya contaba con la autorización por parte del Ayuntamiento para operar el establecimiento de lavado y lubricado de autos y camiones, y venta de refacciones, por lo que requería que se le señalara el costo de la actualización de las licencias referidas, así como la prestación de servicios públicos.

Sin embargo, transcurrieron cinco meses sin que la autoridad municipal de Apizaco, Tlaxcala, emitiera respuesta alguna al escrito referido, por lo que la Comisión estatal acreditó una violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y emitió la Recomendación correspondiente.

En atención a lo anterior, el 15 de julio de ese año, el licenciado Baltazar Maldonado Rosales y la C. Lucina Quintero Domínguez, Presidente y síndico municipales de Apizaco, Tlaxcala, respectivamente, dieron contestación al escrito del quejoso, en el sentido de que el área donde se encuentra ubicado su inmueble está destinado como área de conservación ecológica por lo que el Ayuntamiento realizará convenios mediante los cuales se indemnizará a cada uno de los reclamantes a cambio de la entrega de la posesión de dichos predios; por ello, lo invitaron a entablar pláticas conciliatorias con el ánimo de llegar a un convenio.

Lo anterior denota incongruencia entre lo solicitado por el recurrente a la autoridad munici-

pal y la respuesta que ésta emitió, motivo por el cual las acciones a través de las cuales se pretende acreditar el cumplimiento a la Recomendación resultan insatisfactorias, ya que la contestación no se refirió a las cuestiones solicitadas; esto es, no respondió a la solicitud que formuló por escrito el agraviado, ni resuelve sobre la concesión de los mencionados servicios públicos y la actualización de licencias de funcionamiento de establecimientos de tipo mercantil, guardando silencio, con lo que se configuró una trasgresión al derecho de petición en perjuicio del agraviado.

Dicha situación se sustenta con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 130, tomo III, materia administrativa del Apéndice de 1995, del *Semanario Judicial de la Federación*, bajo el rubro “Petición, derecho de no constriñe a resolver de conformidad”, así como con las tesis de la octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, consultables en las páginas 124, 263 y 331, de los tomos VIII y X-septiembre y XI-marzo, del *Semanario Judicial de la Federación*, bajo los rubros “Derecho de petición. Se debe contestar cada una de las solicitudes formuladas”; “Derecho de petición, alcance legal del” y “Petición, derecho de cuando no existe infracción, sino a la garantía de legalidad”.

**B.** El licenciado Baltazar Maldonado Rosales, Presidente municipal de Apizaco, Tlaxcala, informó a esta Comisión Nacional la negativa de proporcionar al señor Gregorio Sánchez Vázquez los servicios municipales solicitados y la actualización de licencias de funcionamiento de establecimientos de tipo mercantil, en virtud de que “los lotes o fracciones de predio que señala de su propiedad, se encuentran en el área de reserva ecológica de ese municipio y si bien es cierto que existe una ejecutoria de amparo a su

favor, también lo es que la autoridad municipal ha realizado convenios con las personas que poseían lotes en esa área, logrando adquirir por compraventa la propiedad de aproximadamente 95% de los terrenos a favor del Ayuntamiento, existiendo actualmente dos personas pendientes por realizar dichos convenios, entre ellos el agraviado, por lo que resulta ociosa dicha petición”.

Para esta Comisión Nacional no pasa desapercibido el hecho de que la autoridad municipal haya dado contestación al escrito del 16 de enero de 2002, tratando de dar cumplimiento al primer punto de la Recomendación 03/2002; sin embargo, dicha respuesta no fue en los términos requeridos, además de que no indica los motivos y fundamentos legales por los cuales se le niega lo que solicitó el señor Vázquez Sánchez; en consecuencia, se observa un incumplimiento por parte de la autoridad municipal a la Recomendación referida.

Por otra parte, a pesar de que la C. Lucina Quintero Domínguez, en su carácter de síndico municipal y por ministerio de ley representante legal del Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, hizo del conocimiento de la Comisión estatal, que se realizarían las medidas necesarias para dar el debido cumplimiento a todos los puntos requeridos en la Recomendación 03/2002, hasta la fecha no se han aportado las pruebas que permitan apreciar el cumplimiento de los puntos de dicha Recomendación.

Por lo anterior, con base en los artículos 108 y 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como 67, fracciones I y VI, y 71 de la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos de la misma entidad federativa, se observa una probable responsabilidad administra-

tiva por las omisiones señaladas en el presente documento.

En este sentido conviene destacar que, en virtud de que el Presidente municipal no hizo alusión alguna en la respuesta emitida a esta Comisión Nacional, ni anexó documentos que acreditaran el cumplimiento de la Recomendación 03/2002, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, personal de esta Comisión Nacional realizó diversas gestiones telefónicas, desde diciembre del año 2002 y en los primeros meses de 2003, con las autoridades municipales adscritas a la Coordinación Jurídica del Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, sin que en ningún momento se hubiesen desprendido disposición de colaborar para que la violación a los Derechos Humanos del señor Gregorio Sánchez Vázquez quedara subsanada.

De tal manera, para esta Comisión Nacional es evidente que la Comisión estatal valoró la información y documentación de que dispuso, por lo que concluyó, en la Recomendación 03/2002, que existen elementos suficientes para acreditar que se violentó el Derecho Humano de petición al señor Gregorio Sánchez Vázquez, consagrado en el artículo 8 de nuestra Carta Magna, además de que la demanda del señor Sánchez Vázquez se refiere al exacto y estricto cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, por parte de los servidores públicos con motivo de las atribuciones que les estén encomendadas.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos confirma la Recomendación 03/2002 que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala remitió a los integrantes de ese H. Ayuntamiento de Apizaco, Tlaxcala, y se permite formular respetuosamente a ustedes, la siguiente:

## V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirvan dar cumplimiento a la Recomendación 03/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, considerando además que la respuesta al señor Gregorio Sánchez Vázquez deberá ser de manera fundada y motivada con su petición de que se le otorguen los servicios municipales y la actualización de las licencias de funcionamiento que solicita.

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 la dependencia administrativa o cualquiera otra autoridad competente, 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 se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, le solicito 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 tal Recomen-

dación. 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 31/2003

---

*Síntesis: El 14 de febrero de 2003 se recibió ante esta Comisión Nacional el recurso de impugnación presentado por el señor David Férrez Castañeda, en contra de la no aceptación de la Recomendación 34/02, emitida el 10 de diciembre de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, por parte del Presidente municipal de Saucillo, Chihuahua, y de las evidencias obtenidas se acreditó la procedencia del agravio expresado por el recurrente, por presuntas violaciones a sus Derechos Humanos cometidas por el secretario del municipio de Saucillo, Chihuahua, por actos violatorios a la legalidad y a la seguridad jurídica del señor David Férrez Castañeda, al despojarlo del derecho de concesión que ejercía como locatario del mercado municipal. En el documento se recomendó al Presidente municipal que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29, fracción I, del Código Municipal del Estado de Chihuahua, se sirviera convocar al Ayuntamiento para efecto de que determine lo que a derecho corresponda en lo relativo a la concesión que reclama el quejoso restituyéndose la misma, de conformidad con el artículo 42, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, hasta en tanto no se determine mediante el debido proceso legal el derecho que le asiste. Esta Institución coincide con la Comisión local, al afirmar que, si bien es cierto los artículos 19, fracción V, del Reglamento de Mercados Públicos Municipales de Saucillo, Chihuahua; así como 184, fracción III; 186, fracción III, y 195, fracción I, del Código Municipal para esa entidad federativa, establecen las hipótesis para la caducidad de las concesiones, también lo es que, de acuerdo con los artículos 62 y 63, fracción V, del Código Municipal, las facultades de los secretarios municipales se encuentran limitadas a tramitar los procedimientos y dictaminar en los casos de nulidad, caducidad o revocación de los contratos, licencias y concesiones administrativas, más no para emitir el decreto mediante el cual declaró la caducidad del derecho a la concesión que ostentaba el agraviado, ya que el Ayuntamiento, como único facultado a concesionar sus bienes a los particulares, es la autoridad competente para, previa audiencia y actualizándose alguna de las hipótesis previstas en el artículo 19 del Reglamento de Mercados Públicos Municipales de Saucillo, Chihuahua, dar por terminada una concesión. El 31 de julio de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 31/2003, dirigida al Ayuntamiento Municipal de Saucillo, Chihuahua, a efecto de que se sirva cumplir en sus términos la Recomendación 33/02 emitida el 10 de diciembre de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado de observaciones e instruya al Presidente municipal para que se inicie y determine procedimiento administrativo de investigación al doctor Gabriel Gurrola Palacios, secretario municipal de Saucillo, Chihuahua, con base en los argumentos planteados en el capítulo de observaciones de esta resolución.*

México, D. F., 31 de julio de 2003

### **Sobre el caso del recurso de impugnación del señor David Férrez Castañeda**

H. Ayuntamiento de Saucillo, Chihuahua

Distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracción V; 15, fracción VII; 55, 61, 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 166 y 167 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/58-1-I, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por el señor David Férrez Castañeda, en contra de la no aceptación de la Recomendación 33/02 emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, y vistos los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**A.** Del contenido de las constancias que integran el presente recurso, destaca que el señor David Férrez Castañeda presentó queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua el 16 de julio de 2002, por presuntas violaciones a los Derechos Humanos cometidas en su agravio por servidores públicos del Ayuntamiento de Saucillo, Chihuahua, al señalar que cerró temporalmente el local ubicado en el mercado municipal, y que el 10 de junio del mismo año al pretender pagar los derechos que adeudaba sobre ese espacio comercial, se percató de que había sido asignado a otra persona sin que el Ayuntamiento le hubiese notificado por escrito esa determinación, y operaba otro comer-

cio a pesar de que tenía muebles de su propiedad en el interior.

Agregó que la Presidencia Municipal de Saucillo decidió dar por terminada la concesión del local de forma injusta y unilateral, en contravención a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que originó la apertura del expediente número CG 273/02.

**B.** El 10 de diciembre de 2002, el Organismo local emitió la Recomendación 33/02, con base a las evidencias aportadas por el agraviado y se tuvieron por ciertos los hechos planteados en la queja, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 36 de la ley que la rige, debido a que la autoridad omitió rendir el informe solicitado mediante los oficios CG 467/02 y CG 567/02, del 6 y 27 de agosto de 2002, respectivamente, por lo que le recomendó:

**ÚNICO.** A usted profesor Ubaldo Ortiz García, Presidente municipal de Saucillo, Chihuahua, para que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29, fracción I, del Código Municipal del Estado de Chihuahua, se sirva convocar al Ayuntamiento para efecto de que determine lo que a derecho corresponda en lo relativo a la concesión que reclama el quejoso restituyéndose la misma, de conformidad con el artículo 42, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, hasta en tanto no se determine mediante el debido proceso legal el derecho que le asiste.

Cabe destacar que la Comisión estatal instó a la autoridad recomendada para que, de aceptarse la Recomendación, así lo informara dentro del término de quince días hábiles, solicitándole igualmente que, en su caso, remitiera las pruebas de

cumplimiento en un plazo de quince días adicionales, advirtiendo que la falta de contestación daría lugar a que se interpretara que la misma no fue aceptada.

**C.** El 14 de febrero de 2003 se recibió en esta Comisión Nacional el oficio número JLAG 028/2003, por medio del cual el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua remitió el escrito presentado por el señor David Férrez Castañeda, el 21 de enero de 2003, ante esa Comisión local, al que adjuntó el expediente de queja CG 273/02.

El recurso de impugnación interpuesto por el señor David Férrez Castañeda se radicó ante esta Comisión Nacional con el expediente 2003/58-1-I, y previa solicitud de información, mediante oficio sin número del 19 de marzo de 2003, el doctor Gabriel Gurrola Palacios, secretario municipal de Saucillo, Chihuahua, envió lo requerido por esta Comisión Nacional.

## II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

**A.** El recurso de impugnación presentado por el señor David Férrez Castañeda ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua el 21 de enero de 2003.

**B.** El expediente CG 273/02, del que se destacan las siguientes constancias:

**1.** El escrito de queja presentado por el recurrente el 16 de julio de 2002.

**2.** Una copia del oficio sin número del 25 de junio de 2002, suscrito por el doctor Gabriel Gurrola Palacios, secretario municipal de Saucillo,

Chihuahua, a través del cual notificó al quejoso la caducidad de la concesión del local anexo al mercado municipal, por haberlo cerrado por más de tres días consecutivos en el término de un mes, sin previa autorización por escrito de esa autoridad municipal o causa justificada a juicio del Ayuntamiento.

**3.** Los oficios CG 467/02 y CG 567/02, del 6 y 27 de agosto de 2002, respectivamente, por los que la Comisión estatal solicitó un informe con relación a los motivos y fundamentos del acto reclamado en la queja, y la documentación que lo sustentara.

**4.** El oficio CG 878/02, del 10 de diciembre de 2002, mediante el cual se notificó la Recomendación 33/02.

**5.** La constancia del 10 de febrero de 2003, en la que la Comisión estatal tuvo por recibido el escrito de impugnación del señor David Férrez Castañeda, contra la falta de respuesta de esa autoridad municipal a la Recomendación, e hizo efectivo el apercibimiento decretado en la misma, teniéndola por no aceptada.

**C.** El oficio número JLAG 028/2003, recibido en esta Comisión Nacional el 14 de febrero de 2003, por medio del cual el licenciado Oscar Yáñez Franco, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, remitió el recurso de impugnación.

**D.** El oficio sin número del 19 de marzo de 2003 suscrito por el doctor Gabriel Gurrola Palacios, secretario municipal de Saucillo, Chihuahua, por el que informó a esta Comisión Nacional que, en su calidad de representante legal del municipio, notificó al señor David Férrez Castañeda el acuerdo que se tomó para la caducidad de su concesión como locatario en el mercado municipal de

esa ciudad, con apoyo en los artículos 19, fracciones V y VI; 21, fracciones I y IV, y 23 del Reglamento de Mercados Públicos Municipales de Saucillo, Chihuahua, así como el acuerdo 31 del 4 de septiembre de 1999, el cual se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado de Chihuahua, del ordenamiento legal invocado.

**E.** La copia recibida vía fax el 10 de abril de 2003 en esta Comisión Nacional del acta de sesión de cabildo del Ayuntamiento de Saucillo, Chihuahua, celebrada el 24 de julio de 2002, en la que se trató el asunto del señor David Férrez Castañeda.

### III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 16 de julio de 2002 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua radicó el expediente CG 273/02, en atención a la queja presentada por el señor David Férrez Castañeda en contra del secretario municipal y autoridades del Ayuntamiento de Saucillo, Chihuahua, por la privación del derecho derivado de la concesión que ejercía sobre un local comercial en el mercado municipal.

El 10 de diciembre de 2002 la Comisión estatal emitió la Recomendación 33/02, que dirigió al Presidente de ese municipio, la cual se tuvo por no aceptada, ya que no se respondió a la misma dentro de los términos legales previstos al efecto; por lo que el 10 de febrero de 2003 se recibió en el Organismo local el recurso de impugnación presentado por el quejoso.

En la integración del expediente 2003/58-1-I ante esta Comisión Nacional, se recibió el oficio de respuesta del secretario municipal de Saucillo, Chihuahua, y copia del acta de la sesión de cabildo del 24 de julio de 2002, en la que se votó

por mayoría en contra de la propuesta para crear una comisión que analizara el acto decretado en perjuicio del recurrente.

### IV. OBSERVACIONES

Del análisis a las constancias que se enumeran en el capítulo de evidencias de esta Recomendación, se desprenden elementos suficientes para establecer la procedencia legal del agravio hecho valer por el recurrente, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

**A.** En los razonamientos efectuados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, dentro de la Recomendación 33/02, se acreditó la existencia de violaciones al derecho a la seguridad jurídica del señor David Férrez Castañeda, que consagran los artículos 14 y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al privarlo, sin respetar su garantía de audiencia, de la concesión que ejercía sobre el local comercial, además de que la orden provino de una autoridad que carecía de facultades para decretarla.

Para resolver lo anterior, la Comisión local determinó que el doctor Gabriel Gurrola Palacios, secretario municipal de Saucillo, Chihuahua, expidió el oficio del 25 de junio de 2002, por el que decretó y notificó al recurrente la caducidad de la concesión, sin que previamente se hubiera tomado el acuerdo de cabildo, y sin contar con atribuciones legales para ello, por ser una facultad reservada en exclusiva al Ayuntamiento, según lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. del Reglamento de Mercados Públicos Municipales de Saucillo, Chihuahua.

Esta Comisión Nacional coincide con la Comisión local al afirmar que, si bien es cierto los

artículos 19, fracción V, del Reglamento de Mercados Públicos Municipales de Saucillo, Chihuahua, así como el 184, fracción III; 186, fracción III, y 195, fracción I, del Código Municipal para esa entidad federativa, establecen las hipótesis para la caducidad de las concesiones, también lo es que, de acuerdo con los artículos 62 y 63, fracción V, del Código Municipal, las facultades de los secretarios municipales se encuentran limitadas a tramitar los procedimientos y dictaminar en los casos de nulidad, caducidad o revocación de los contratos, licencias y concesiones administrativas, más no para emitir el decreto mediante el cual declaró la caducidad del derecho a la concesión que ostentaba el agraviado, ya que el Ayuntamiento, como único facultado para concesionar sus bienes a los particulares, es la autoridad competente para, previa audiencia y actualizándose alguna de las hipótesis previstas en el artículo 19 del Reglamento de Mercados Públicos Municipales de Saucillo, Chihuahua, dar por terminada una concesión.

**B.** En consecuencia, para esta Comisión Nacional resulta fundado el agravio que hace valer el señor David Férrez Castañeda, en razón de que la autoridad municipal no aportó a este Organismo Nacional elementos para desvirtuar los motivos y fundamentos que dieron sustento a la Recomendación 33/02, que se tuvo por no aceptada.

Se concluye lo anterior, ya que aunado a la carencia de facultades del secretario municipal para privar de la concesión al recurrente, quien únicamente tiene como atribución expedir y certificar los documentos oficiales del municipio que contengan los acuerdos y órdenes del Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 63, fracción II, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, se constató que omitió informar de sus acciones a ese Ayuntamiento, irregularidades que se pretendieron legitimar con el acuerdo de ca-

bildo del 24 de julio de 2002, veintinueve días después de que se emitió el decreto reclamado por el señor David Férrez Castañeda, no obstante lo cual subsisten las transgresiones al derecho a la seguridad jurídica y legalidad del quejoso, que sólo pueden restituirse mediante un proceso seguido ante la autoridad competente, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que corresponde ordenar y resolver a ese cuerpo colegiado.

**C.** Para esta Comisión Nacional también quedó demostrado que el doctor Gabriel Gurrola Palacios, secretario municipal de Saucillo, además de que se excedió en sus funciones al ordenar el desalojo del local que ocupaba el agraviado y decretar la caducidad de su concesión, no dejó constancia de las diligencias que debieron practicarse para sustentar y emitir su determinación, y que se materializó en la privación del derecho que detentaba el señor David Férrez Castañeda, con antelación a la expedición de la resolución en que se decretó, actuación que contraviene lo dispuesto por los artículos 4o.; 19, fracción V; 23, 24 y 31 del Reglamento de Mercados Públicos de ese municipio.

Por lo antes expuesto, es posible establecer que el servidor público municipal no ajustó su actuación al marco legal que le impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los ordenamientos estatales y municipales que rigen su actuación, por lo que incumplió con las obligaciones inherentes a su cargo y función pública que tiene encomendada, incurriendo en posibles faltas administrativas que deben ser investigadas y, en su caso, sancionadas, por contravenir lo dispuesto por el artículo 23, fracciones I y XVI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, que establece la obligación de los servidores públicos de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, im-

parcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; de acuerdo con las atribuciones que confieren para tal efecto a ese Ayuntamiento los artículos 108, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 178 de la Constitución Política del Estado; 1o., fracción IV, y 3o., fracción VI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como 24, párrafo segundo, y 29, fracción IX, del Código Municipal, mediante el procedimiento previsto en los artículos 34, 41 y 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 28, fracción XXX, del Código Municipal, todos del estado de Chihuahua.

**D.** Con base en lo anterior, esta Comisión Nacional coincide con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base para emitir la Recomendación 33/02, y confirma el criterio sostenido por el Organismo local, al considerar que el secretario municipal de Saucillo, Chihuahua, incurrió en actos violatorios a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica del señor David Férrez Castañeda, al despojarlo y privarlo del derecho de concesión que ejercía como locatario del mercado municipal, motivo por el que debe cumplirse en sus términos lo recomendado por la Comisión estatal.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 166 y 167 de su Reglamento Interno, esta Comisión Nacional confirma la Recomendación 33/02, emitida en el expediente CG 273/02 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes, señores integrantes del Ayuntamiento de Saucillo, Chihuahua, las siguientes:

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Cumplir en sus términos la Recomendación 33/02 emitida el 10 de diciembre de 2002 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado de observaciones de este documento.

**SEGUNDA.** Se instruya al Presidente municipal para que inicie y se determine procedimiento administrativo de investigación al doctor Gabriel Gurrola Palacios, secretario municipal de Saucillo, Chihuahua, con base en los argumentos planteados en el capítulo de observaciones de esta resolución.

La presente Recomendación, de acuerdo 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, 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 se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, le solicito que, en su caso, las pruebas co-

rrespondientes 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 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 Hu-

manos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica





*Centro de Documentación  
y Biblioteca*

---



# NUEVAS ADQUISICIONES DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOTECA

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

## LIBROS

AGUASCALIENTES. PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN CIUDADANA, *Informe anual 2001-2002*. [Aguascalientes], Procuraduría de Protección Ciudadana, [2002], 13 pp. Ils.  
350.917242/A274i/2001-02

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 289 pp. (Serie G. Estudios Doctrinales, 191)  
342.11/B876a

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia: propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 299 pp. (Serie G. Estudios Doctrinales, 180)  
342.02/C256u

CARPINTERO BENÍTEZ, Francisco, *Historia del derecho natural: un ensayo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, 352 pp. (Serie: Doctrina Jurídica, 7)  
171.2/C274h

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002, 296 pp.  
303.62/O62i

DEHOUE, Danièle, *Entre el caimán y el jaguar: los pueblos indios de Guerrero*. [México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Nacional Indigenista, 2002], 210 pp. : il. (Historia de los Pueblos Indígenas de México)  
972.03/D396e

*El derecho de Estados Unidos en torno al comercio y la inversión*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, National Law Center for Inter-American Free Trade, 1999, vol. 1 (550 pp.), (Serie: Doctrina Jurídica, 10)  
343.08/D548

*Enciclopedia jurídica mexicana*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2002, 12 vols., (Serie: Doctrina Jurídica; 72-83)  
C 340.03/E56

*Enciclopedia jurídica mexicana. Anuario 2003*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2003, 411 pp. (Serie: Doctrina Jurídica, 133)  
C 340.03/E56/2003

*Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. [México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002], 644 pp.  
342.07/E37

FABILA, Alfonso, *La tribu Kikapoo de Coahuila*. [México, Instituto Nacional Indigenista, 2002], 159 pp. : il. (Clásicos de la Antropología, 18)  
323.101/F118t

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio, *Valores y principios de la justicia electoral*. [México], Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [2002], 56 pp. (Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral)  
342.07/F386v

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, comp., *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 255 pp. (Serie C: Estudios Históricos, 72)  
342.09/G614h

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel [y] Marina Villalobos Díaz, comps., *Espiritualidad de los pueblos indígenas de América: Memoria del Primer Foro Internacional*. [Morelia, Mich., Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Secretaría de Difusión Cultural y Extensión Universitaria], 2000, 395 pp.  
323.11/G974e

- Hacia una nueva constitucionalidad*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 435 pp. (Serie: Doctrina Jurídica, 8)  
342.02/H12/2000
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 107 pp. (Serie: Ensayos Jurídicos, 5)  
342.02/K36g
- KOREA. THE OMBUDSMAN OF KOREA, *Annual Report 1999*. [Seúl, Korea], The Ombudsman of Korea, 2000, 47 pp. IIs.  
350.915193/k77a/1999
- MÉXICO. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Memoria de las Jornadas Nacionales de Análisis de la Situación Real de la Mujer en México*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, 200 pp.  
305.42/M582m
- , *Recomendación general número 4 derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, 29 pp.  
350.91/M582r
- MÉXICO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000: resultados preliminares*. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, [2000], 375 pp. IIs.  
312.0972/M582d
- MÉXICO. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001*. [México], Poder Ejecutivo Federal, [2002], 510 pp. IIs.  
338.972/M582p/2001
- MÉXICO. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Informe de labores: 1 de septiembre de 2002*. [México], Procuraduría General de la República, [s.a.], 209 pp.  
347.012/M582i/2002
- MÉXICO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Informe de labores: 1 de septiembre de 2002*. México, Secretaría de Educación Pública, [2002], 68 pp. + anexo  
379.1/M582i/2002

MÉXICO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Informe de labores 2000*. [México, Poder Judicial de la Federación, 2000], 3 vols.  
345.01/M582i/2000

MÉXICO (ESTADO). TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Jurisprudencia: primera y segunda época 1987/1999*. 2a. ed., corregida y aumentada, [Toluca], Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, [2000], 220 pp.  
348.043/M582j

*Niños y niñas invisibles. Hijos e hijas de mujeres reclusas*. [México, Instituto Nacional de las Mujeres, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2002], 219 pp. Ils.  
365.42/N61

ROLLA, Giancarlo, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 180 pp. (Serie: Ensayos Jurídicos, 7)  
341.481/R732d

SANTOS VALLADARES, Isaías, *La masonería y los derechos humanos*. [s.p.i.], 177 pp.  
323.4/S432m

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 104 pp. (Serie: Estudios Jurídicos, 9)  
261.72/S814b

VALDÉS, Luz María, *Población reto del tercer milenio: curso interactivo introductorio a la demografía*. México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Coordinación de Humanidades, 2000, 294 pp. Ils.  
304.6/V17p

## **DIARIO OFICIAL Y LEGISLACIÓN**

MÉXICO. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. [México], Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, [2002], 63 pp. (Serie: Documentos Oficiales; 1)  
323.47253/M582r

MÉXICO. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: texto vigente*. 5a. ed., 1a. reimp., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, 253 pp.  
342.972/M582c/2003

MÉXICO (ESTADO). TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*. 2a. ed., [Toluca], Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, [2000], 187 pp.  
342.066/M582c

## DISCOS COMPACTOS

BAJA CALIFORNIA. PODER EJECUTIVO, *Directorio de la Administración Pública Estatal*. Baja California, Dirección de Relaciones Públicas, 2002, (Un CD-ROM)  
CD/GE/BC/1

MÉXICO. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Nuestros derechos*. versión 1.0, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, UNAM, [s.a.], (Un CD-ROM) + manual (6pp.)  
CD/CNDH/5

—————, *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [s.a.], (Un CD-ROM)  
CD/CNDH/6

MÉXICO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel 2002*. [s.l.], Poder Judicial de la Federación, [s.a.], (Un CD-ROM)  
CD/SCJN/52

## OTROS MATERIALES\*

MÉXICO. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Campaña Nacional por los derechos sexuales de las y los jóvenes: hagamos un hecho nuestros derechos*. [México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, s. a.]. Cartilla  
AV/2398

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. Tel. 56 16 86 92 al 98,  
exts. 5117, 5118 y 5121

---

\* Fotocopias, engargolados, folletos, trípticos, hojas sueltas, etcétera.







COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M É X I C O

**Presidente**

José Luis Soberanes Fernández

**Consejo Consultivo**

Griselda Álvarez Ponce de León

Paulette Dieterlen Struck

Héctor Fix-Zamudio

Sergio García Ramírez

Juliana González Valenzuela

Patricia Kurczyn Villalobos

Loretta Ortiz Ahlf

Ricardo Pozas Horcasitas

Federico Reyes Heróles

Luis Villoro Toranzo

**Primer Visitador General**

Víctor M. Martínez Bullé-Goyri

**Segundo Visitador General**

Raúl Plascencia Villanueva

**Tercer Visitador General**

José Antonio Bernal Guerrero

**Cuarto Visitador General**

Rodolfo Lara Ponte

**Secretario Ejecutivo**

Salvador Campos Icardo

**Secretaria Técnica del Consejo Consultivo**

Susana Thalía Pedroza de la Llave