

Artículos

La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la OC-18/2003

Dr. Sergio García Ramírez

89

Recomendaciones

Recomendación	Autoridad destinataria	
9/2004 Sobre el caso del señor Agustín Vargas Gutiérrez	Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social	119
10/2004 Sobre el caso de la señora Virginia Salazar Betancourt	Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social	127
11/2004 Sobre el caso de la señora Virginia Santiago	Director General del Hospital General de México	137
12/2004 Sobre el recurso de impugnación presentado por el señor Isaías Pérez Torres y otros	Gobernador constitucional del estado de Chiapas	145
13/2004 Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Cesáreo Quesadas Cubillas	Gobernador del estado de Yucatán	159
14/2004 Sobre el caso del recurso de impugnación del señor José Bernal Venegas	Gobernador constitucional del estado de Nayarit	171
15/2004 Sobre el recurso de impugnación presentado por la señora Laura Domitila Hernández Trejo	Presidente municipal de Apodaca, Nuevo León	183
16/2004 Sobre el caso del recurso de impugnación del señor José Luis Cantoral Pérez y otros	Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas	195

Recomendación	Autoridad destinataria	
17/2004 Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Ricardo Osorio Briones y otros	Gobernador constitucional del estado de Tlaxcala	209

Centro de Documentación y Biblioteca

Nuevas adquisiciones del Centro de Documentación y Biblioteca <i>Lic. María Eugenia Carranza Hurtado</i>		225
---	--	-----

Informe de Actividades 2003

GLOSA DEL INFORME DE ACTIVIDADES 2003 DE LA CNDH ANTE LOS LEGISLADORES DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

(24 DE MARZO DE 2004)

Primera ronda:

1. Diputado Javier Orozco Gómez, Partido Verde Ecologista de México.
2. Diputado Juan García Costilla, Partido de la Revolución Democrática.
3. Diputado Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez, Partido Acción Nacional.
4. Senadora Micaela Aguilar González, Partido Acción Nacional.
5. Senadora Leticia Burgos Ochoa, Partido de la Revolución Democrática.

Uso de la palabra para respuestas del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Réplica de legisladores:

1. Diputado Javier Orozco Gómez, Partido Verde Ecologista de México.
2. Diputado Juan García Costilla, Partido de la Revolución Democrática.
3. Diputado Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez, Partido Acción Nacional.
4. Senadora Micaela Aguilar González, Partido Acción Nacional.
5. Senadora Leticia Burgos Ochoa, Partido de la Revolución Democrática.

Segunda ronda:

1. Diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla, Partido Convergencia por la Democracia.
2. Diputada Angélica de la Peña Gómez, Partido de la Revolución Democrática.
3. Diputado Gustavo Adolfo de Unanue Aguirre, Partido Acción Nacional.
4. Diputado Miguel Ángel Llera Bello, Partido Acción Nacional.
5. Senador Guillermo Herbert Pérez, Partido Acción Nacional.

Uso de la palabra para respuestas del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Réplica de legisladores:

1. Diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla, Partido Convergencia por la Democracia.
2. Diputada Angélica de la Peña Gómez, Partido de la Revolución Democrática.
3. Diputado Gustavo Adolfo de Unanue Aguirre, Partido Acción Nacional.
4. Diputado Miguel Ángel Llera Bello, Partido Acción Nacional.
5. Senador Guillermo Herbert Pérez, Partido Acción Nacional.

Tercera ronda:

1. Diputado Gilberto Ensástiga Santiago, Partido de la Revolución Democrática.
2. Diputada Mayela María de Lourdes Quiroga Tamez, Partido Revolucionario Institucional.
3. Diputado Fidel René Meza Cabrera, Partido Revolucionario Institucional.

Uso de la palabra para respuestas del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Réplica:

1. Diputado Gilberto Ensástiga Santiago, Partido de la Revolución Democrática.
2. Diputada Mayela María de Lourdes Quiroga Tamez, Partido Revolucionario Institucional.

Actividades

ACTO INAUGURAL DEL TALLER INTERNACIONAL “LAS MUJERES INDÍGENAS ENTRE LA VIOLENCIA Y LA DISCRIMINACIÓN”*

En mi calidad de Secretario *Pro Tempore* de la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, doy a ustedes la más cordial bienvenida a los trabajos del Taller Internacional “Las Mujeres Indígenas entre la Violencia y la Discriminación”. La decisión de abordar este tema prioritario de la agenda internacional en materia de Derechos Humanos se debe, entre otras razones, a que desde los más diversos y distantes rincones de la geografía continental americana se observan el afán y el ahínco con los que perdura, florece y resiste una de sus mayores riquezas: los pueblos indígenas, herederos de una cultura milenaria que ha dado origen al más vasto ensamblaje multiétnico y pluricultural que nutre y da identidad a nuestras naciones.

Desde Canadá hasta la Patagonia encontramos que la población indígena tiene una gran presencia, pues de los casi 40 millones de indígenas que viven en América Latina y el Caribe, aproximadamente dos millones de ellos radican en Estados Unidos, 10 en México, ocho en Perú, cuatro en Bolivia y cinco en Ecuador, por citar sólo algunos ejemplos.

* Palabras de bienvenida del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante el acto inaugural del Taller Internacional “Las Mujeres Indígenas entre la Violencia y la Discriminación”, convocado por la Red de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, pronunciadas en Mérida, Yucatán, el 4 de marzo de 2004 ante el C. Patricio José Patrón Laviada, Gobernador constitucional del estado de Yucatán; la Senadora Luisa María Calderón Hinojosa, Presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República (México); la Senadora Dulce María Sauri, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores: Asia-Pacífico, del Senado de la República (México); la Senadora Micaela Aguilar, integrante de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República (México); la ingeniera Xóchitl Gálvez Ruiz, Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México); el ingeniero Luis Armando Ríos Díaz, Presidente del H. Congreso del Estado de Yucatán; el licenciado Ángel F. Prieto Méndez, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, y el licenciado Sergio Efraín Salazar Vadillo, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

No es ocioso recordar que la vida de la gran mayoría de estos grupos transcurre en condiciones de pobreza endémica, discriminación y exclusión social. Tampoco que el desigual alcance del desarrollo humano en nuestro continente queda reflejado en el abrumador y vertiginoso progreso del que se benefician algunos habitantes, mientras que los más permanecen sumidos en la marginación y la falta de oportunidades.

El caso de las mujeres indígenas es aún más grave, toda vez que están sujetas a una triple opresión discriminatoria, por ser mujeres, indígenas y pobres. Al vivir en condiciones de extrema pobreza, su trabajo no es valorado ni remunerado; tienen el más alto analfabetismo, carecen de servicios sanitarios adecuados, sufren violencia intrafamiliar y son víctimas de prácticas y costumbres lesivas a su condición de mujeres.

Conscientes de esta situación, ellas, que son amas de casa, agricultoras, artesanas, comerciantes, cuidadoras de ganado, educadoras de los hijos y transmisoras de valores, han expresado en diversos foros nacionales e internacionales que estos actos configuran distintas formas de discriminación y violencia que les impiden tanto promover el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades como el disfrute de los derechos individuales y colectivos inherentes a toda persona.

Por ello, insisten en la construcción de una nueva relación social cuyo eje sea su reconocimiento como sujetos de derecho, a fin de que sean escuchadas en las asambleas comunitarias, desempeñen cargos dentro de la colectividad, tengan derecho a la posesión de la tierra y dejen de ser víctimas de discriminación racial y otras formas conexas de la intolerancia y la xenofobia derivadas de la incompreensión.

El reconocimiento internacional de los Derechos Humanos de las mujeres indígenas está vinculado necesariamente al esfuerzo que realizan los pueblos indígenas, tanto por el respeto y la aceptación de sus conocimientos, culturas y prácticas tradicionales, como por una participación franca y abierta con todos los agentes del Estado, siempre dentro de un espíritu de coexistencia y beneficio mutuo.

Las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y en general todo el sistema no jurisdiccional de protección a estos derechos, están llamadas a emprender acciones afirmativas para garantizar la inserción de este colectivo humano en un modelo de desarrollo fundado en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de nuestras naciones como una fuente inacabable de riqueza social.

Con tal fin, hemos de agotar la enorme gama de posibilidades que nos ofrecen nuestras respectivas competencias y atribuciones como Organismos Públicos para conservar y preservar el patrimonio material e inmaterial de las poblaciones indígenas, estimulando su creatividad y capacidad de innovación y protegiendo sus lugares históricos y sus sitios sagrados con un marco jurídico que incluya la multiculturalidad como un bien común de cada Estado.

No es casual que representantes de 15 instituciones nacionales del continente americano confluyamos aquí, en este bello estado de la República Mexicana, para debatir, compartir y proponer acciones

jurídico-sociales que, en sintonía y apego a nuestros mandatos constitucionales y atribuciones institucionales puedan:

- Contribuir a la construcción de una verdadera noción universal de los Derechos Humanos que favorezca y consolide la convivencia entre las distintas culturas para garantizar la cohesión social y la estabilidad política a través de la atención a la diversidad étnica, el respeto a las distintas cosmovisiones y la integración de los diferentes grupos culturales en espacios de reconocimiento e intercambio recíproco.
- Mediante la utilización de todos los instrumentos internacionales y nacionales que permitan hacer una defensa efectiva e integral de los Derechos Humanos de las mujeres indígenas desde una perspectiva de género, que equilibre las relaciones entre mujeres y hombres y asegure una mirada inclusiva desde la pluralidad y la diversidad humana en el goce y ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos.
- Abrir espacios de atención especializados en nuestras instituciones nacionales donde podamos hacer una defensa profesional, efectiva y justa de las mujeres indígenas considerando todas sus condiciones y características.
- Impulsar, en nuestras respectivas naciones, la toma de conciencia sobre la importancia de acelerar los trabajos de firma y ratificación de los aún proyectos de Declaración de la ONU y de la OEA sobre los pueblos indígenas.

Las condiciones están dadas para esta reflexión. Por ello, quiero hacer un especial reconocimiento a los expertos nacionales y extranjeros que hoy se suman a este esfuerzo. A los Presidentes y representantes de las Comisiones estatales de Derechos Humanos de nuestro país quiero decirles que apreciamos su presencia y el que reconozcan que el fortalecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos repercute positivamente en el robustecimiento de sus organismos. Por supuesto, mi agradecimiento a nuestros distinguidos colegas de las instituciones nacionales de todo el continente que hoy se encuentran con nosotros.

Por el valor e importancia de la temática que hoy nos convoca, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán decidió darnos su apoyo para garantizar el óptimo desarrollo de este taller. Aprovecho la ocasión para darle mi más sincero agradecimiento al licenciado Sergio Salazar Vadillo. Precio en mucho la presencia del Gobernador constitucional del estado de Yucatán, Patricio Patrón Laviada, por su interés y sensibilidad respecto al tema indígena; asimismo, agradezco a la contadora pública Ana Rosa Payán, Alcaldesa de la ciudad de Mérida, su gentil hospitalidad y facilidades para realizar este evento.

Sólo me resta agradecer a todos ustedes su presencia y expresarles mis mejores augurios en el desarrollo de este taller.

REUNIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CNDH CON LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO INTERRELIGIOSO DE MÉXICO

Al reunirse con los integrantes del Consejo Interreligioso de México —formado por representantes del catolicismo, hinduismo, judaísmo, islamismo, luteranos, presbiterianos, ortodoxos, shiks, anglicanos, budistas y de la iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días—, el *Ombudsman* nacional, José Luis Soberanes Fernández, exhortó a los dirigentes de los diversos credos a impulsar la libertad y la tolerancia religiosas, con el fin de evitar la repetición de conflictos como el ocurrido en Acteal, Chiapas, o el surgimiento de expresiones de intolerancia religiosa como las que suceden en Francia, donde en los planteles escolares se impide el uso de velos, turbantes, crucifijos y otros símbolos religiosos. “Estas actitudes, además de significar un retroceso en el disfrute del derecho a la libertad religiosa, representan una forma de discriminación racial”, puntualizó.

Manifestó que en nuestro país persisten hechos discriminatorios y de intolerancia que impiden la plena libertad religiosa, además de que el sistema jurídico mexicano restringe derechos derivados de esa libertad, convirtiéndola en garantía de segundo nivel, por lo cual urge una reforma a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

El doctor Soberanes Fernández mencionó que entre las omisiones del orden jurídico mexicano que limitan la libertad religiosa están: la obligación de solicitar permiso a la autoridad para las expresiones de culto público, los impedimentos para que las iglesias y asociaciones religiosas puedan tener sus propios medios de comunicación social, los permisos que deben solicitarse a la autoridad para que las ceremonias religiosas sean transmitidas por estos medios como la radio y televisión, el impedimento para que los matrimonios religiosos tengan reconocimiento civil y la prohibición de la objeción de conciencia.

El Presidente de la CNDH y los integrantes del Consejo Interreligioso de México, en voz de su Coordinador, Enrique Mousovich, manifestaron su disposición de trabajar y apoyar las tareas de promoción y divulgación de los Derechos Humanos que realiza la CNDH, y coincidieron en trabajar y colaborar bajo las premisas de unidad en la diversidad, convivencia en la diferencia y tolerancia en el acercamiento.

Tras exponer algunos de los problemas que enfrentan en nuestro país debidos a sus creencias, especialmente relacionados con la objeción de conciencia —como las sanciones que se imponen en las escuelas a los niños Testigos de Jehová, por no saludar a la Bandera; la negativa de las autoridades militares para aceptar que los varones que profesan el credo shik acudan a cumplir con el servicio militar portando su turbante, o la negativa de diversas autoridades para aceptar fotografías para trámites oficiales con turbante—, señalaron que desean participar en acciones de beneficio a la sociedad, independientemente de las decisiones que adopte cada iglesia en lo particular.

Al respecto, el Presidente de la CNDH ofreció que tanto este Organismo Nacional como el Consejo trabajen en la elaboración de un convenio de colaboración que recoja y norme las acciones conjuntas de ambas partes.

Los integrantes del Consejo entregaron su “Código de Ética” al *Ombudsman* nacional, quien a su vez entregó diversas publicaciones que la CNDH ha editado relativas a la discriminación y tolerancia religiosas.

Por parte del Consejo Interreligioso de México estuvieron el señor Shashi Dar Dimri, representante del hinduismo; el rabino Illán Rubinstein y el señor Enrique Mousovich, del judaísmo; los señores Elder Aurelio Valdespino y Sebastián Sánchez Vázquez, de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días; el pastor Samuel Pérez, de la iglesia luterana; el padre Timoteo, de la iglesia ortodoxa; el ministro Arjan Singh, de los shiks; la hermana Delia Canales, de la iglesia católica, y el padre Julio César Martín, de la iglesia anglicana.

REUNIÓN DE TRABAJO CON LA COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN*

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INDÍGENAS

I. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En México aún existen sectores amplios de la población cuyas condiciones sociales, de marginación, discriminación por cuestiones de género o la pertenencia a una identidad cultural, entre otros factores, hacen que el disfrute de sus Derechos Humanos no sea igual al del resto de la población. La consagración de derechos idénticos para todos en nuestro orden jurídico no ha producido necesariamente la observancia de los mismos; al contrario, es necesario reconocer que el listado de garantías constitucionales no ha bastado para que todos los mexicanos disfruten por igual de sus Derechos Humanos.

En el caso de los pueblos indígenas, se observa con preocupación que los conflictos agrarios inter o intracomunitarios, la pobreza extrema, la migración laboral dejada al libre juego del mercado de trabajo, las condiciones injustas en los ámbitos de reclusión, el fenómeno de la intolerancia religiosa, o los obstáculos estructurales para acceder a los servicios de salud y educación, son algunos de los problemas que padecen los pueblos indígenas del país, que impactan negativamente el disfrute integral de sus Derechos Humanos y ponen en riesgo la perdurabilidad de su identidad cultural.

Los derechos de la población indígena es un tema de importancia capital en la agenda política nacional. La democratización del Estado y de la sociedad en México deben ser los catalizadores que sienten las bases de un desarrollo económico, político y cultural de los pueblos y comunidades indígenas, para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, principalmente el de ser consultados en el diseño de las políticas que les atañen.

Es necesario que entendamos que la diversidad cultural desplegada a lo largo y ancho del país es un potencial de desarrollo y no causa del atraso y la polarización social; que en esta lógica se impulsen las condiciones de igualdad en el acceso a la educación, la justicia, los servicios de salud y demás bienes del desarrollo para romper con el círculo de carencias en las que viven millones de indígenas,

* Participación del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la Reunión de Trabajo de la Comisión de Asuntos Indígenas de la H. Cámara de Diputados, el 15 de marzo de 2004.

y especialmente, que el ser indígena no signifique en la realidad un obstáculo para el ejercicio pleno de sus Derechos Humanos.

II. LAS TAREAS DE PROTECCIÓN, PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y ESTUDIO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el marco de sus tareas institucionales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos protege los Derechos Humanos de los pueblos indígenas a través del Programa de Asuntos Indígenas. De esta manera, recibe, tramita y concluye las quejas que se presentan por violaciones a los Derechos Humanos de los integrantes de los pueblos indígenas, con objeto de lograr el respeto de sus garantías individuales y derechos colectivos, es decir, de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos, prácticas religiosas y espirituales, y sus formas específicas de organización social; defiende las garantías fundamentales de los indígenas internos, procesados y sentenciados de los fueros federal y común.

En este marco, esta Comisión Nacional ha tomado conocimiento e intervenido en diversos hechos y problemáticas en los que han sido violentados los derechos fundamentales y específicos de la población indígena.

Recepción de quejas

Durante 2003 se recibieron 222 expedientes de queja que sumados a los 28 que se encontraban en trámite al 31 de diciembre de 2003, hacen un total de 250 expedientes, de los cuales se han concluido 206 y se encuentran en integración 44. Las causas de conclusión fueron:

Recomendación	2
Orientación	90
Orientación remitidos a CEDH	67
No competencia	4
Resuelto durante el procedimiento	25
Amigable composición	4
Acumulación	8
Falta de interés procesal del quejoso	5
Desistimiento del quejoso	1

Respecto de los 222 expedientes que ingresaron en el ejercicio 2003, 68 corresponden a presuntas violaciones a los Derechos Humanos, entre las que tienen mayor incidencia se encuentran: ejercicio indebido del cargo, la negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de electricidad, la negativa injustificada de beneficios de ley, negativa al derecho de petición, amenazas, censura, prestación indebida del servicio público, intimidación, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, empleo arbitrario, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, empleo arbitrario de la fuerza pública, violación a los derechos de los indígenas, violación al derecho al desarrollo, violación a la confidencialidad de las comunicaciones, incumplimiento de la función pública en la administración de justicia en materia agraria, dilación en procedimientos de dotación o restitución de tierras, detención arbitraria, discriminación y trato cruel y/o degradante, entre otras.

Liberación de presos indígenas

Dentro de las actividades que realiza esta Comisión Nacional está la de la promoción y protección de los Derechos Humanos de la población indígena en reclusión. Este subprograma desarrolla diferentes acciones, entre ellas, las relativas a la obtención de las libertades anticipadas de los indígenas presos a nivel nacional ante las autoridades competentes en aquellos casos que procedan conforme a Derecho.

Durante el periodo sobre el que se informa se cuenta con 7,073 registros de internos indígenas, de los cuales 1,536 pertenecen al fuero federal y 5,537 al fuero común.

Durante el ejercicio 2003 se realizaron 646 propuestas a la autoridad ejecutora federal y 1,321 propuestas a las autoridades ejecutoras del fuero común de diferentes entidades federativas, lo que hace un total de 1,967 propuestas, obteniéndose como resultado un total de 688 personas liberadas de ambos fueros, 562 del fuero común y 126 del federal.

Programa para Los Altos y selva de Chiapas

De igual forma, esta Comisión Nacional cuenta desde 1994 con el Programa de los Altos y Selva de Chiapas, que ha dado seguimiento a los casos de violaciones a los Derechos Humanos en esta región y que ha buscado promover una cultura de respeto a los Derechos Humanos en dicha entidad federativa.

La operación de este programa comprende actividades como la atención de quejas, visitas de campo, integración de brigadas de trabajo con autoridades señaladas como presuntas responsables de violación a los Derechos Humanos e impartición de cursos, talleres y conferencias en materia de Derechos Humanos, así como la coadyuvancia en la atención de los problemas de intolerancia religiosa. Asimismo, se atienden quejas en materia de asuntos migratorios.

Este programa atendió 63 quejas en el ejercicio sobre el que se informa, cuyos motivos principales fueron el ejercicio indebido del cargo, la negativa al derecho de petición, la negativa o inadecuada

prestación del servicio público de salud, la negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad, los cateos ilegales y el trato cruel o degradante.

Promoción, divulgación y estudio

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde su creación, se ha dedicado a promover una cultura de Derechos Humanos que contribuya al respeto de los derechos y a la no discriminación de los pueblos indígenas, particularmente, difundiendo entre dicha población la conciencia acerca de cuáles son sus derechos, e identificando los hechos que pudieran violarlos; también se ha proporcionado orientación jurídica para que acudan a las instancias competentes y se ha estado sensibilizando a la sociedad respecto de la existencia de sus derechos colectivos.

Para cumplir con esos objetivos se han realizado actividades de difusión, promoción, formación y capacitación a las autoridades, para que en el ejercicio de sus funciones respeten los Derechos Humanos de los pueblos y comunidades indígenas, y observen los ordenamientos jurídicos nacional e internacional vigentes para su protección y defensa.

Por medio de este Programa se promueve, en particular, el respeto a las culturas, formas específicas de organización social y cosmovisión de los pueblos indígenas. Tales acciones buscan promover una relación armónica entre el derecho y las costumbres de los pueblos indígenas y el orden jurídico nacional.

Por su parte, personal de esta institución participó y asistió a diversos cursos para un mejor desempeño de las tareas que se realizan, y sobre todo, contar con elementos para el manejo de la problemática que presentan los expedientes de queja. Los temas abordados fueron: multiculturalidad, participación de la mujer, perspectiva de género, multiculturalidad y adultos mayores.

En cuanto a la divulgación de los derechos Humanos, se impartieron cursos, conferencias magistrales y módulos dentro de diversos centros académicos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que abarcaron un amplio abanico temático, tales como la salud reproductiva en comunidades indígenas, violencia de género y derechos de las mujeres indígenas, explotación sexual en la niñez indígena y migrante, Derechos Humanos de los pueblos indígenas, género, identidad y patrimonio cultural.

Las conferencias magistrales que se impartieron fueron sobre temas de Derechos Humanos y mujeres indígenas, visión socioantropológica de la vejez, raza y racismo, problemática de la infancia indígena y migrante, los Derechos Humanos de los migrantes, género, Derechos Humanos de las mujeres indígenas en reclusión y Derechos Humanos de los pueblos indígenas. Asimismo, se impartieron módulos sobre infancia-adolescencia indígena y migrante en conflicto con la ley penal, género y sistema penal, y la problemática de madres en reclusión: una visión socioantropológica, entre muchos otros.

Finalmente, es importante señalar que se tiene una actividad editorial permanente en este rubro, habiéndose publicado diversos volúmenes sobre derechos y cultura indígenas, legislación e instrumentos internacionales en la materia, entre otros temas.

Problemas agrarios y derecho a la tierra

Uno de los factores que afectan negativamente la vida de los pueblos y comunidades indígenas en México es la problemática agraria. En este sentido, es un hecho que los pueblos indígenas enfrentan condiciones adversas para el cumplimiento del resto de sus derechos, pues el acceso a una adecuada modalidad de la tenencia de la tierra y al uso de los recursos naturales contenidos en ella forman el centro de gravedad de su vida colectiva.

En el caso de los pueblos indígenas, la tierra no es únicamente un factor productivo, pues la vigencia de su cosmovisión y tradiciones culturales confirman una relación especial con la tierra y sus territorios, lo cual constituye una nítida diferencia cultural de esos pueblos con el resto de la población.

En este rubro debe fortalecerse una estrategia global que permita enfrentar de raíz y en forma programada la problemática agraria indígena, ya que en la agenda gubernamental se atienden preferentemente aquellos conflictos cuya gravedad y riesgo de explosividad social han llamado la atención de la opinión pública o incluso las partes en conflicto han demandado la intervención estatal para la resolución de sus problemas.

Esta Comisión Nacional ha intervenido en diversos asuntos de esta índole, como son los casos del ejido de Bernalejo de la Sierra en el estado de Zacatecas y de la comunidad indígena zoque de Santa María Chimalapa en Oaxaca, realizando investigaciones sobre estas problemáticas y participando como instancia observadora.

Es conveniente apuntar que si bien se ha observado que en la atención de ciertos conflictos graves se ha dado la coordinación entre los niveles de gobierno federal y estatal mediante ciertos mecanismos de negociación entre las partes, en los que se han incluido mesas de diálogo interinstitucionales, muchas veces las soluciones se postergan por la falta de recursos federales. En este sentido, es importante que la atención gubernamental a los conflictos intra o intercomunitarios con incidencia de factores agrarios, en lugar de tener un carácter reactivo o emergente y sin plazos claramente establecidos, implique una acción permanente, y para ello es pertinente fortalecer los recursos para la atención de los aspectos agrarios, así como aquellos dirigidos a impulsar el desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas.

En esta misma lógica es importante que las autoridades competentes establezcan políticas y programas que permitan a las comunidades indígenas acceder a los recursos naturales comprendidos en sus tierras sin la generación de conflictos intercomunitarios, especialmente cuando se trata de los recursos

forestales, pues de su explotación dependen las posibilidades de desarrollo de muchos núcleos de población indígena.

Derechos Humanos y usos y costumbres

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los llamados usos y costumbres de los pueblos indígenas son uno de los componentes fundamentales de su identidad y prácticas culturales.

Al respecto, es importante señalar que la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas aprobada por el Congreso de la Unión en el año de 2001 elevó a rango constitucional la protección a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, en el marco del reconocimiento de sus derechos colectivos y sus prácticas culturales.

Con relación al hecho de que ciertas prácticas de los pueblos indígenas puedan violentar la dignidad humana de algunos de sus integrantes, especialmente de las mujeres, esta Comisión Nacional considera que en todo momento y en cualquier situación, como dispone la Constitución Política y las declaraciones e instrumentos internacionales en la materia, se protejan los Derechos Humanos de toda la población.

En este mismo tema, es igualmente importante que cuando se presuma violación a los Derechos Humanos supuestamente al amparo de algunos usos y costumbres y esos hechos tengan impacto en la opinión pública, no se condene a las culturas indígenas, más aún cuando la defensa de los Derechos Humanos no se confronta con la diversidad cultural.

III. CONTENIDO Y AGENDA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INDÍGENAS

El reto multicultural

Para el Estado y sus instituciones y la propia sociedad mexicana, los derechos indígenas y la multiculturalidad implican no sólo el respeto a la diferencia en el modo de ser y de pensar en todos los ámbitos de las acciones humanas, sino también la transformación del sistema de principios y valores que posibilitan nuestra convivencia social.

Cambios legislativos y políticas públicas

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos está comprometida a realizar un seguimiento permanente acerca de la observancia de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas en el país y seguirá proponiendo, en los casos que se estime pertinente, la realización de las modificaciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para ese efecto.

Si bien es justo reconocer que el Congreso de la Unión ha realizado importantes avances en la incorporación de los derechos indígenas en el orden jurídico, el proceso de reformas y adecuaciones en esta materia continúa abierto, pues los nuevos preceptos constitucionales requieren aún una enorme dosis de creatividad en el trabajo legislativo, especialmente en el ámbito de las entidades federativas, en cuyos congresos resultaría conveniente impulsar, cuando no las haya, la formación de comisiones legislativas en asuntos indígenas.

Además, no olvidemos que la formulación jurídica de los derechos indígenas dista mucho de ser un fin en sí mismo, pues la verdadera meta es que ello tenga como efecto el cumplimiento de esos derechos y genere una vida más digna y justa para los 12 millones de mexicanos.

Asimismo, en el ámbito de los programas y políticas públicas se requiere de un innovador esfuerzo para que estos instrumentos verdaderamente beneficien a la población indígena; para ello, es imprescindible que se establezcan mecanismos concretos y permanentes de consulta y participación de los indígenas en el diseño de las políticas dirigidas a ellos, así como optimizar los niveles de colaboración y coordinación de los tres niveles de gobierno en el uso de los recursos que sean dirigidos hacia las más urgentes necesidades de esta parte de la población.

Derechos reproductivos

Con anterioridad, esta Comisión emitió una Recomendación general a las autoridades del sector salud para que se eviten prácticas administrativas que coaccionen a las mujeres y hombres indígenas en relación con sus derechos reproductivos. Hoy es necesario insistir sobre la protección a estos derechos y también sobre el abandono total de dichas prácticas por el personal del sector salud, para que la libre elección en el espaciamiento del número de hijos y el derecho a la protección a la salud que consagra nuestra Constitución Política sean derechos plenamente ejercidos por la población indígena en el país.

Intolerancia religiosa

Este Organismo Nacional se ha pronunciado reiteradamente por la promoción de la tolerancia como uno de los elementos de convivencia que nos permite aceptar diferencias políticas, religiosas o culturales, sin el cual sería impensable nuestro futuro como sociedad.

En diversas comunidades indígenas el fenómeno religioso es especialmente complejo, pues frecuentemente impacta la organización social de la propia comunidad y ello genera conflictos entre las autoridades tradicionales y los grupos que han optado por creencias y prácticas religiosas distintas a las de la mayoría de los miembros de la comunidad. En este sentido, es importante señalar que la propia CNDH ha intervenido como instancia observadora y mediadora en algunos de estos conflictos, para evitar el surgimiento de hechos violentos entre las partes en conflicto y garantizar la observancia de sus derechos constitucionales.

Migrantes y jornaleros agrícolas indígenas

Asimismo, es conveniente apuntar que el creciente fenómeno migratorio por motivos laborales, que está transformando aceleradamente la distribución de la población indígena en el territorio nacional, ha tenido como efecto la configuración de espacios sociales en los que los derechos de los mexicanos indígenas pueden ser especial y gravemente vulnerados. En este esquema, la Comisión presta particular atención a las nuevas modalidades de abuso y violación de los Derechos Humanos en las regiones donde se emplea fuerza laboral indígena, como es el caso de los jornaleros agrícolas de los valles de San Quintín y de Maneadero, municipio de Ensenada, estado de Baja California, problemática sobre la cual esta Comisión tiene abierto un expediente y está realizando los estudios respectivos para hacer un pronunciamiento al respecto.

Derechos Humanos de las mujeres indígenas

Resulta conveniente reconocer que ciertas prácticas tradicionales en ocasiones pueden ser violatorias de los derechos de las mujeres. Con frecuencia se escucha que en las comunidades indígenas persisten tradiciones y costumbres que pueden resultar lesivas para las mujeres indígenas, especialmente las costumbres asociadas al matrimonio o a la formación de la pareja dentro de sus comunidades. Anteriormente, estas prácticas no se consideraban lesivas para las mujeres indígenas, pero actualmente, además de las presiones económicas, políticas y sociales externas que así las generan, muchas mujeres no están dispuestas a que se sigan violentando sus derechos sexuales y reproductivos y su derecho a la libertad e integridad física, por mencionar sólo algunos.

Por esta razón, interesa conocer con objetividad ciertos usos y costumbres con el fin de promover los que resulten favorables para las mujeres indígenas y tratar de modificar paulatinamente aquellos que violan sus Derechos Humanos consagrados en el ordenamiento jurídico, así como elaborar propuestas de acción institucionales que, respetando a la diversidad cultural, ayuden a modificar los patrones que vulneran la dignidad de las mujeres indígenas.

Asimismo, es conveniente que se considere la implementación de programas especiales dirigidos hacia este sector, combatiendo los hechos que violentan los derechos de las mujeres indígenas, que eviten que sean víctimas invisibles de prácticas discriminatorias y racistas, particularmente cuando son amas de casa, viudas, migrantes o están privadas de la libertad.

Hacia una cultura de los derechos y la no discriminación

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impulsa en México el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, y promueve una cultura de respeto, tolerancia y no discriminación hacia ellos, toda vez que el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana

exige la consolidación de estos valores. Ello debe incidir no solamente en el ejercicio del poder político y sus múltiples vertientes, sino que debe abrir los cauces hacia la configuración de una sociedad en la que los principios de igualdad, libertad y desarrollo tengan como uno de sus contenidos insoslayables el respeto de la diversidad cultural y de la dignidad humana.

“A 132 AÑOS DE JUÁREZ”

INVITADOS

César Pérez: Representante de la Iglesia Metodista de México para elaborar los documentos referentes a la reforma en la relación Estado-Iglesia. Ha escrito artículos acerca de la libertad religiosa.

Doctor José Luis Soberanes Fernández: Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios que tiene por objeto esencial la protección, la observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano” (artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

Neftalí Zazueta: Reconocido periodista. Estudioso de la vida de Juárez y de las implicaciones de su gobierno en el ejercicio de la libertad religiosa en nuestros días. Se congrega en la Iglesia Bautista.

PROGRAMA

16:30	Bienvenida y registro	18:15	Presentación del CD-ROM “Nuestros Derechos” Tiempo de preguntas
16:45	Testomonios de cristianos mexicanos	18:30	“¿Cómo vivimos nuestra libertad religiosa a 140 años de Juárez?” <i>Neftalí Zazueta</i>
17:00	“Relación Iglesia-Estado y libertad religiosa” <i>César Pérez</i>	19:00	Tiempo de preguntas
17:30	Tiempo de preguntas	19:15	Conclusiones finales y exhorto <i>Elías Franco</i> , pastor en el templo “La Santísima Trinidad”
17:45	“La libertad religiosa como un derecho en México” <i>Dr. José Luis Soberanes Fernández</i>		

JUÁREZ Y LOS DERECHOS HUMANOS*

Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos, entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.

Así lo manifestó Juárez el 15 de julio de 1867, al volver triunfador a la capital de la República después de haber derrotado a las fuerzas imperialistas e intervencionistas que habían dejado al país en un terrible caos después de cinco años de lucha en la cual se había derramado la sangre mexicana.

En México, como en todo el mundo, la historia de los Derechos Humanos y de la lucha por su reconocimiento en las disposiciones jurídicas fundamentales ha constituido un largo trayecto en el que se puede localizar la huella perenne de ciertas personalidades que han marcado, con toda justicia, ese pasado, y sentado al mismo tiempo las bases para el posterior desarrollo de tales derechos fundamentales.

Cabe decir que en nuestro país el camino hacia la materialización de las grandes ideas de la Ilustración —en suma, del siglo XVIII francés—, junto con el pensamiento de los patriotas que llevaron a la Independencia de las 13 colonias inglesas de Norteamérica, germinaron en un grupo de hombres de la naciente República, liberales todos ellos, que marcaron con su pensamiento la segunda mitad del siglo XIX mexicano, ideario del que abrevaron muchos de quienes habrían de participar en el Constituyente del 17 para dar a México la primera Carta Magna social del mundo. Entre ellos destaca la figura de don Benito Juárez García, el Benemérito de las Américas.

La reivindicación de la libertad de la naciente sociedad mexicana para decidir por sí misma, como base fundamental para lograr el reconocimiento y el respeto al ejercicio de todos los demás derechos que habrían de conquistarse en infinidad de acontecimientos históricos, de los que los siglos XIX y

* Intervención del doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al participar en el Encuentro con Nuestros Orígenes “La Presencia de Benito Juárez”, en la sede de la Confederación Nacional Campesina, el 21 de marzo de 2004, ante el señor Heladio Ramírez López, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la CNC; el Diputado Luis Antonio Ramírez Pineda; el Diputado Cruz López; el Diputado Cuauhtémoc Ramírez; el Diputado Pedro Chaín; el profesor Julián Rodríguez, y otras distinguidas personalidades.

XX son ricos en ejemplos, constituye, precisamente, el sustrato de los derechos que fueron incorporados como sustento ideológico y político fundamental de nuestro cuerpo de leyes desde el arranque mismo del alzamiento de Dolores hasta el momento actual, en los que se reclama la necesidad de reconocer derechos básicos a los pueblos y a los individuos: los de la justicia social.

Aunque previamente hubo —en las constituciones centralistas— intentos para dar paso a la configuración de apartados en los que de manera expresa se plasmaran los derechos y libertades de los ciudadanos, hubo de esperar el arribo de la generación liberal de la Revolución de Ayutla —la más brillante generación de mexicanos de toda nuestra historia— que tiene como base fundamental, precisamente, los derechos del hombre. En efecto, el artículo 1o. de la Constitución de 1857 establece que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, por lo que todas las leyes y autoridades del país deberían respetar y sostener las garantías que la Constitución consagraba. De manera señera incluía —en 29 artículos— los derechos del hombre.

En este momento emerge la figura de Juárez, que se catapulta de las disputas políticas en Oaxaca, para asumir el liderazgo de los liberales sureños, hasta encumbrarse como conductor de un país necesitado de una mano firme. Se convierte, con justicia histórica, de figura local, en figura nacional, e incluso en figura mundial.

En tiempos en los que con frecuencia se suelen olvidar el pensamiento y las voces de siglos anteriores, traer a colación el ideario y la acción política de quien diera sustancia a la noción de soberanía nacional, sin duda es una tarea de particular importancia, sobre todo si se analiza desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Más aún, cuando en los inicios del siglo XXI atestiguamos la manera en que los límites nacionales pierden definición o por la voluntad de unos cuantos, en la que los Derechos Humanos sufren los embates de quienes tienen de su lado la sola razón de la fuerza, y apelan a una supuesta salvaguarda de la democracia y las libertades de los pueblos para intervenirlos.

Juárez no sólo encabezó la lucha de los liberales y del pueblo mexicano, sino que contribuyó en no poca medida a dar contenido al principio de la coexistencia pacífica entre los pueblos basada en el respeto al derecho ajeno —que es, por otra parte, una de las grandes contribuciones mexicanas a la doctrina del derecho internacional.

A continuación menciono una breve semblanza biográfica y política del hombre de Guelatao, y su contexto histórico. Nació, como todos sabemos, el 21 de marzo de 1806, en San Pablo Guelatao, en la sierra de Oaxaca.

Con 12 años de edad se traslada a la capital, donde es acogido por Antonio Maza, con cuya hija Margarita casaría años más tarde. Antonio Salanueva, sacerdote y encuadernador, poseedor de una biblioteca con las obras más importantes de la época, lo ocupa en el servicio doméstico a cambio de enviarlo a la escuela para aprender a leer y escribir. En la Escuela Real será testigo de la discriminación hacia estudiantes indígenas; indignado, continúa su aprendizaje por cuenta propia.

En 1821 Salanueva lo inscribe como alumno externo en el Seminario conciliar de la Santa Cruz y en 1823 concluye los estudios de Gramática latina con calificaciones de Excelente. Continúa el curso de Artes y sustenta su examen público de filosofía escolástica con tesis que merecen la más alta calificación que se otorgaba. En 1829 comienza sus estudios de jurisprudencia en el Instituto de Ciencias y Arte, para 1831 fue electo regidor del Ayuntamiento de Oaxaca, y en 1832 presenta su examen como licenciado en Derecho y es designado ministro suplente de la Corte de Justicia de su estado natal.

En 1833 es electo diputado al Congreso local; en enero de 1834 presenta su examen profesional en la Corte de Justicia y obtiene el título de abogado. Será Juez de Primera Instancia del Ramo Civil y de Hacienda; fiscal del Tribunal Superior de Justicia y en 1846 Presidente del propio Tribunal. El mismo año es electo diputado al Congreso General de la Nación.

Llega a la capital en 1847; la nación en guerra con Estados Unidos. Disuelto el Congreso por López de Santa Anna, regresa a Oaxaca. Asume como gobernador interino el 6 de noviembre de 1847 y en agosto de 1849 es electo como gobernador, hechos que fincarían el prestigio de Juárez en la República, pues “la administración del Estado vino a ser un ejemplo para el país entero, demostrando lo mucho que podría lograrse con civismo, probidad, economía y sabia gestión”.

En 1853 realiza actividades políticas contra el Gobierno local, proclive a Santa Anna, y es confinado en Jalapa y en San Juan de Ulúa, por lo que recibe una orden de destierro para Europa, pero de Cuba se desvía a Nueva Orleans, donde conoce a uno de los grandes mexicanos de la época, Melchor Ocampo. Cabe recordar que los liberales mexicanos exiliados en esa ciudad habían formado un grupo político con una idea del proyecto de gobierno que deseaban para México.

En México, el general Juan Álvarez desconoce a Santa Anna, reclama un nuevo congreso constituyente y el restablecimiento del sistema representativo popular, apoyando el Plan de Ayutla. Al triunfo de éste, Álvarez es designado Presidente y convoca a un congreso (constituyente); ofrece a Juárez el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

Álvarez renuncia a la Presidencia y el 11 de diciembre de 1855 toma posesión como Presidente sustituto Comonfort. El país se encontraba en crisis a causa de la promulgación de las primeras leyes reformistas y los avances para realizar una nueva constitución. En esa coyuntura, Juárez es invitado a gobernar nuevamente Oaxaca. Al corto periodo provisional le siguió uno más en el que fue electo por votación directa como gobernador en 1857.

El 5 de febrero de ese año, el Congreso Constituyente había expedido una nueva Constitución cuyo artículo primero establecía como prioridad los derechos del hombre: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”. A diferencia de la Constitución de 1824, que no estableció un capítulo especial para este tema, la nueva Carta le dedica 28 artículos. El artículo 2o. prohíbe expresamente la esclavitud y dispone que ningún hombre puede ser encarcelado por deudas civiles.

Estableció, entre otros derechos: la educación libre; libertad para abrazar la profesión, industria o trabajo que desee; el pago justo a los servicios profesionales; la libertad de imprenta, de expresión y de asociación, y la libertad de portar armas. Además, garantizó la libertad de tránsito y el derecho de petición y de reunión; prohibió los títulos nobiliarios, los tribunales especiales y la retroactividad en la aplicación de las leyes y los monopolios; abolió la pena de muerte para crímenes políticos; estableció la expropiación por causas de utilidad pública y previa indemnización; la suspensión de las garantías individuales, con excepción de las que aseguran la vida, sólo en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, previo acuerdo del Presidente de la República y el Consejo de Ministros con aprobación del Congreso, y por tiempo limitado.

Tras el pronunciamiento de Félix Zuloaga en Tacubaya, el 18 de enero de 1858 Juárez proclama la defensa de la Constitución en su calidad de Presidente sustituto, ya que en ese momento era Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en consecuencia tenía que asumir la Presidencia de la República. Su gobierno es respaldado por una coalición de fuerzas regionales de 10 estados. En la ciudad de México una junta de representantes designa a Zuloaga como Presidente el 22 de enero, todo lo cual da paso a la Guerra de los Tres Años, durante la que coexistieron en el poder dos gobiernos: el liberal, encabezado por Juárez, y el conservador, por Zuloaga y Miramón.

El 1 de enero de 1861 Juárez regresa a la capital de la República y queda restablecido el orden constitucional, lo cual duraría poco ya que al año siguiente se daría la intervención francesa y el establecimiento del II Imperio. Pesadilla que durará hasta 1867; durante esos cinco años Juárez volvería a vivir el vía crucis que vivió en la Guerra de Reforma.

En esta etapa de la historia de México, Juárez fue, sin duda alguna, el guía de la causa republicana, pues contagió en todo momento a sus compatriotas el pundonor, el carácter y la firmeza al tomar decisiones cuando el país era invadido.

La gesta republicana juarista dejó un legado en el que las libertades ciudadanas de ese siglo prefiguran de muchas maneras lo que hoy conocemos como Derechos Humanos. El desarrollo posterior de la legislación no podría entenderse sin los acontecimientos históricos que tocó en suerte a Juárez vivir.

En el pensamiento liberal se había fortalecido la concepción de los derechos individuales como derechos naturales, es decir, anteriores a cualquier ley. En tal sentido, la tarea era implantar un nuevo Estado que rompiera con el régimen vigente hasta la primera mitad del siglo, lo cual se lograría con la aceptación de los derechos naturales que el Estado debía garantizar. Juárez entiende el liberalismo con claridad. En su toma de posesión como gobernador se manifiesta “persuadido de que la misión del gobierno republicano es proteger al hombre en el libre desarrollo de sus facultades físicas y morales, sin más límite que los derechos de otro hombre, [por ello cuidará] muy escrupulosamente de que se conserven intactas las garantías individuales, evitando que un hombre, una facción o una clase oprima al resto de la sociedad, y reprimiendo con mano fuerte a cualquiera que atente contra el derecho ajeno”.

El pensamiento liberal, con respecto a los derechos fundamentales, habría de conformarse, de acuerdo con las condiciones históricas del siglo, durante un proceso de lucha que resultó en la derrota del absolutismo y el triunfo del liberalismo, lo que propició que los derechos naturales se vincularan a la historia. Para los liberales decimonónicos sólo cuando el poder del Estado se somete al poder de la ley dictada por la soberanía nacional es posible el Estado de Derecho. Por ello, para Juárez los “derechos naturales serán ante todo las libertades públicas del ciudadano. Lo que va a definir el Estado de Derecho será el principio de la legalidad: el ejercicio del poder y hasta la administración de la justicia habrán de ser conforme a la ley soberana”.

Como sabemos, la libertad, uno de los elementos que definen a la persona humana, se expresa en el pleno dominio del individuo sobre sus propios actos. Desde luego, en una sociedad tiránica no hay derecho a la libertad, sólo se le encuentra donde la ley representa a la justicia y la equidad, y se limita cuando es necesario proteger los derechos de los demás. Para Juárez, los individuos tenían derechos, y uno fundamental era el de libertad.

Para él, la Constitución francesa de 1791 marca la pauta del derecho a la libertad cuando afirma que “no hay autoridad superior a la de la ley”.

Recordaba claramente el Bando de Hidalgo de 1810 declarando “que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad...”; y Morelos adelanta en los “Sentimientos de la Nación en 1814” (artículo 15) que “la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales...”

Se puede decir que en México los Derechos Humanos se encuentran definidos en la Constitución de Apatzingán (1814) que nunca estuvo en vigor pero cuyos principios trascendieron. El artículo 24 señalaba que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de esos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”. El derecho de igualdad disponía (artículo 25) que: “Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servir al Estado”.

Por otra parte, se reconoce la seguridad como garantía social que fija en la ley los límites del poder del Estado y la responsabilidad de los funcionarios, de modo que cualquier acto o ejercicio contra el ciudadano sin las formalidades de ley es “tiránico” (artículo 28), pues se es inocente mientras no se declare culpable (artículo 30), y nadie podría ser sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.

Además, disponía derechos como el de propiedad (artículo 24), la inviolabilidad del domicilio ante la autoridad (artículo 37), la libertad de imprenta (artículo 40) y el derecho a dedicarse a cualquier “género de cultura, industria o comercio (artículo 38); a la instrucción”.

En los liberales constitucionalistas predominó la visión iusnaturalista, la cual incluyeron en la Constitución de 1857 en su artículo 1o.: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la

base y el objeto de las instituciones sociales; consecuentemente, todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Por lo tanto, los Derechos Humanos quedaban garantizados por la Ley Suprema: ningún hombre podría ser esclavo y los esclavos que pisasen el territorio nacional recobrarían, por ese hecho, su libertad; la educación sería libre; todo individuo podría abrazar la profesión u oficio que deseara pero el salario debería ser justo; se aceptaba la libertad de imprenta, de expresión y asociación; se determinaba, en aras de la igualdad, el no reconocimiento a los títulos de nobleza; se permitía el libre tránsito por el país; al ser iguales ante la ley los hombres, no habría tribunales especiales ni leyes retroactivas; se abolía la pena de muerte para crímenes políticos; se reglamentaba el derecho de petición a las autoridades; se garantizaban la libertad de asociación y el derecho de propiedad, ésa sólo podría ser tocada por causa de utilidad pública, previa indemnización, así como el derecho de las personas a no ser molestadas en su persona o en sus propiedades, salvo mandamiento escrito por autoridad competente, etcétera.

Desde luego, estas garantías sólo podrían suspenderse en caso grave de perturbación pública o invasión y bajo requisitos establecidos previamente.

Los constitucionalistas del 56-57 llevaban consigo los principios liberales. Entre ellos Juárez. En los “Apuntes para mis hijos” sintetiza las ideas liberales y sus preocupaciones sobre los Derechos Humanos y las obligaciones de los individuos y del Estado; hoy, esos derechos y obligaciones están en la ley.

Refiriéndose a la Constitución de 1824, dice que fue una transacción entre el progreso y el retroceso, y lejos de ser la base de la paz estable y una verdadera libertad para la nación, fue el semillero fecundo y constante de las convulsiones que “ha sufrido la República y sufrirá mientras que la sociedad no recobre su nivel, haciéndose efectiva la igualdad de derechos y obligaciones entre todos los ciudadanos y entre todos los hombres que pisen el territorio nacional, sin privilegios, sin fueros, sin monopolios y sin odiosas distinciones”, y esperaba que la suprema ley de la República fuera “el respeto inviolable y sagrado de los derechos de los hombres y de los pueblos, sean quienes fueren”.

Juárez se asumía indígena zapoteca, descendiente de “indios de la raza primitiva del país”, conocedor de las injusticias a que eran sometidos los indígenas, no olvidaba sus raíces, dejaba claro su pensamiento sobre la pobreza y limitaciones a que estaban sometidos.

El 16 de septiembre de 1840 acusó “la estúpida pobreza en que yacen los indios, nuestros hermanos. Las pesadas contribuciones que gravitan sobre de ellos todavía. El abandono lamentable a que se halla reducida su educación primaria. Por otra parte, la intolerancia política por la que se les persigue y aborrece al hombre, porque haciendo uso de su razón, piensa de éste o del otro modo... Pero nosotros que formamos una nación libre y soberana; nosotros que hemos adoptado la forma del Gobierno republicano... debemos proteger al hombre, librarlo de los tributos que agobian y que menoscaben el

sustento de sus hijos; debemos seguir las reglas de una política ilustrada y justa; remover todos los obstáculos que impiden el libre ejercicio de sus derechos...”

Porque sabía por experiencia propia que una de las formas de superar la indigencia y el abandono era la formación de los individuos, la instrucción fue el ramo de gobierno que hizo progresar en los distritos rurales y aumentó en poco tiempo el número de escuelas.

Todo el poder quedó en sus manos, ante las graves amenazas que sufría el país era quien declaraba el estado de emergencia y ejercía los poderes extraordinarios que le otorgaba el Congreso. En efecto, Juárez se apoyó en el Decreto del Gobierno que autorizaba al ejecutivo para la conservación del orden público y la “Suspensión de Garantías” (5 de noviembre de 1857) para suspender las libertades de prensa, de asociación, el derecho a portar armas, la libertad de tránsito, la responsabilidad de la autoridad contra abusos cometidos contra presos, etcétera.

Dicho decreto había otorgado al Presidente Comonfort esas facultades por seis meses, fue prorrogado por Juárez. Victorioso en la Guerra de Tres Años contra los conservadores, vio una nueva amenaza para el Estado con la intervención extranjera, y recurrió también a las facultades extraordinarias cuando Inglaterra, España y Francia firmaron la convención de Londres para intervenir en México y asegurar el cobro de la deuda cuyo pago, por decreto, él había suspendido.

Durante la intervención gobernó con poca oposición a su autoridad extraordinaria, pero cuando el país estaba liberado aún quedaban grupos de facciosos, gavillas, salteadores de caminos y caudillos que lo mantenían en constante zozobra. Pidió entonces al congreso que pusiera al estado de Yucatán bajo sitio y suspensión de garantías, lo que produjo protestas como la de Ezequiel Montes.

La igualdad entre la ley fue una de las grandes preocupaciones del Presidente y por ello habría de ser el impulsor del cambio en la legislación. Tenía la convicción de que: “Las leyes anteriores sobre administración de justicia adolecían de ese defecto, porque establecían tribunales especiales para las clases privilegiadas haciendo permanente en la sociedad la desigualdad que ofendía la justicia”.

México hereda de la Colonia la práctica intolerante de no aceptar las diferentes expresiones religiosas, que se refleja en la Constitución de 1824. La disposición para no aceptar el ejercicio a culto alguno que no fuese el católico quedó suprimida por la Ley sobre Libertad de Culto del 4 de diciembre de 1860, que representa el esfuerzo de Juárez por establecer la protección de la ley al “derecho natural del hombre” de practicar “voluntariamente” la religión y el culto que le parezca, “sin más límites que el derecho de terceros y las exigencias del orden público”.

A esto se aunó la declaración de que la ley protege el ejercicio de cualquier culto pero: “En todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será inviolable”. Se presentaba así la declaración de separación total entre el Estado y las Iglesias.

Ante los abusos de los jefes y oficiales para con la tropa, Juárez se preocupara por el respeto que se debe a los soldados y ordena una circular donde recuerda que el artículo 22 de la Constitución de 1857 “prohíbe los azotes, los palos y demás penas infamantes”, por lo que ordena que “no se falte en lo más mínimo al citado precepto constitucional”, y amenaza con castigar a quien “autorice o tolere” tales tratos.

Para Juárez la educación era fundamental para el desarrollo de los hombres, señalaba con insistencia que los conocimientos capacitan al hombre pues “la instrucción es la primera base de la prosperidad de un pueblo, a la vez que el medio más seguro de hacer imposibles los abusos de poder”.

Sin embargo, no desconocía la realidad y los impedimentos para acceder a la educación. En un informe el gobernador dice: “el hombre que carece de lo preciso para alimentar a su familia, ve la instrucción de sus hijos como un bien muy remoto, o como un obstáculo para conseguir el sustento diario. En vez de destinarlos a la escuela, se sirve de ellos para el cuidado de la casa o para alquilar su débil trabajo personal... si su trabajo diario le produjera alguna utilidad, cuidaría que sus hijos se educasen y recibiesen una instrucción sólida en cualquiera de los ramos del saber”.

Así, la educación primaria debía ser objeto preferente de los cuidados del gobierno porque la instrucción pública es obligación del Estado aunque “graves han sido las dificultades con que ha luchado para sistematizar la enseñanza primaria en pueblos que jamás [la] habían recibido”. Juárez no discrimina, se ocupa de la educación de las mujeres y decide que los establecimientos sean independientes de los niños y en ellos se aprenda a leer. Reconoce también la necesidad de establecer una educación en todos los ramos que formen la completa y esmerada educación e instrucción de la mujer, “su educación jamás debe descuidarse”.

Como Presidente de la República expidió la Ley de Instrucción Pública (abril de 1861), relativa a la instrucción primaria, secundaria, los estudios superiores preparatorios y profesionales, así como la escuela secundaria de niñas. En este documento queda establecido el laicismo en la educación y el artículo 2o. establecía que “el Gobierno Federal sostendría en los estados profesores para niños y niñas, que se destinará a la enseñanza elemental en los pueblos cortos que carezcan de escuela”.

Consideraba que difundir la ilustración en el pueblo era el medio más seguro y eficaz de “moralizarlo y de establecer de una manera sólida la libertad y el respeto a la Constitución y a las leyes”. Así, la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal estableció la educación primaria gratuita para los pobres (artículo 5o.) “costeada enteramente por la nación” (artículo 2o.) y obligatoria. Y junto con las escuelas de Jurisprudencia, Medicina, Agricultura y Veterinaria, Ingenieros, Bellas Artes, Comercio y Administración, Artes y Oficios, instituye la escuela de sordomudos, además de la creación de una escuela secundaria para mujeres, donde serían “admitidas las niñas de toda clase que, previo el examen o certificados que el reglamento general establece, hayan adquirido en las escuelas primarias los conocimientos elementales de gramática castellana, aritmética, geografía, historia de América, moral, labores de manos, escritura, etcétera...”

La intervención provocó cambios radicales. La victoria liberal requería de firmeza para condenar el rigor y el exceso de los generales rebeldes y del emperador. La pena de muerte, después de un Consejo de Guerra, era la aplicación de la ley del 25 de junio de 1862, “el castigo a quienes habían perturbado la paz de la República, desconocido y burlado la constitución, derramado sangre de los mexicanos, empobrecido al país y puesto en duda la autoridad del Presidente”. En una carta, Juárez expresa que: “A Maximiliano, Mejía y Miramón se les ha mandado juzgar en Consejo de Guerra conforme a la ley... pudiera haberseles ejecutado con sólo la identificación de sus personas por hallarse en los casos expresados en la citada ley; pero el gobierno ha querido que haya un juicio formal en que se hagan constar los cargos y la defensa de los reos. Así se alejará toda imputación de precipitación y encono que la mala fe quiera atribuirle...” Inclusive Juárez se preocupó de que estas personas tuvieran a uno de los mejores abogados de la época, precisamente al licenciado Justo Sierra.

El 10 de junio, dirá: “en esta semana quedará terminada la causa... y sólo quedará pendiente la de los demás generales y de algunos coroneles y paisanos. A los demás prisioneros los he indultado sin necesidad de sujetarlos a juicio y les he conmutado la pena capital por otra proporcionada a sus crímenes”.

Juárez no perdonaría a Maximiliano. Ante las peticiones de indulto, se muestra inflexible: “el ciudadano Presidente de la República se ha servido acordar que no puede accederse a ellas, por oponerse a este acto de clemencia las más graves consideraciones de justicia y de necesidad de asegurar la paz de la nación”.

Juárez supo cumplir su cometido. En el camino dio la pauta de la política internacional de México: el respeto a los extranjeros y su igualdad de derechos con los nacionales, y el derecho de las naciones a resolver los problemas internacionales por medios pacíficos.

Así, el día 17 de julio de 1872 moría de una afección cardíaca, con lo cual Juárez dejaba este mundo y pasaba a la historia y al corazón de todos los mexicanos que hemos de reconocer en la presencia y en la Presidencia de don Benito Juárez García, nuestro líder, nuestro guía, el camino a seguir hoy día precisamente en el que el país se debate entre tantas incongruencias, entre tantas contrariedades, es precisamente, hoy en este momento de crisis como las que vivió el país en aquel entonces, Juárez como un guía de nuestra nación.

las naciones pobres del sur. Hoy, en cambio, una de cada 10 personas que habita en los países desarrollados es un migrante, mientras que una de cada 70 tiene esa condición en los países en desarrollo.³ Esto significa que los desplazamientos humanos van de los países con índices mínimos de producción a países donde el Producto Interno Bruto (PIB) es más alto. Aunque es necesario reconocer que la migración en nuestro tiempo no sólo responde a factores económicos. El elevado número de conflictos políticos, étnicos y religiosos que se viven actualmente en diversos lugares del planeta expulsa a numerosos grupos humanos que solicitan refugio o asilo por todo el mundo, a los cuales se suman las movilizaciones que se producen a causa de los desastres naturales.

Tales acontecimientos han dado origen a diversas lecturas del mismo fenómeno. Las más radicales son las que lo ven como un problema en donde se criminaliza la migración, dando pauta a una oleada de intolerancia racista que justifica la homogeneidad étnica como la mejor de las situaciones posibles y difunde la idea de una pretendida pureza cultural; aspectos que se ven amenazados desde el exterior por la presencia de los migrantes, cuyas prácticas culturales son calificadas como “bárbaras y peligrosas” y, por lo tanto, alteradoras del “orden social”.

Lo anterior resulta preocupante por la repetición de conductas xenófobas y racistas, acompañadas de violencia, que se configuran en el caldo de cultivo de los crímenes de odio racial y de las violaciones a los Derechos Humanos de los migrantes, que cancelan la posibilidad de comprender las condiciones de vulnerabilidad e indefensión de estos grupos humanos, los cuales, en la mayoría de los casos, son obligados a realizar una emigración forzada.

Afortunadamente existen también posturas sustentadas en los principios y valores de los Derechos Humanos que reconocen en la migración un fenómeno beneficioso, tanto para los migrantes como para quienes habitan los lugares a donde aquéllos llegan, sustentando el respeto y reconocimiento de los derechos que unos y otros tienen como personas, además de la garantía de un sistema jurídico de protección internacional de los mismos.

I. El fenómeno migratorio en México

En este contexto global destaca por su complejidad el fenómeno migratorio en México, pues comparte al norte más de 3,000 kilómetros de frontera con Estados Unidos de América y 1,138 kilómetros al sur con Belice y Guatemala.⁴ De hecho su situación geográfica y la movilidad poblacional que se da dentro de su territorio ha contribuido a que en nuestro país se dé un triple fenómeno al ser una nación de origen, tránsito y destino de migrantes.

³ Fuente: Informe presentado por la Relatora Especial, señora Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2000/48 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 57o. periodo de sesiones. 9 de enero de 2001.

⁴ Fuente: Datos de Instituto Nacional de Migración. México.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE CAPACITACIÓN, FORMACIÓN, DIVULGACIÓN Y ATENCIÓN DE QUEJAS, Y PARA LA ORGANIZACIÓN DE UN DIPLOMADO EN DERECHOS HUMANOS, ENTRE LA CNDH, LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN CIUDADANA DE BAJA CALIFORNIA Y LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA*

Agradezco mucho a todos ustedes su presencia en este acto de suscripción de convenios de colaboración entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California y la Universidad Autónoma de Baja California.

Como activistas de la cultura del respeto a las garantías fundamentales, las Comisiones y Procuradurías de los Derechos Humanos del país queremos fortalecer todas aquellas actividades que son consustanciales a la naturaleza y las funciones del *Ombudsman* y que nos identifican como promotores de la defensa, la protección, la observancia, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos. El activismo entre defensores públicos forma parte de nuestro compromiso con la sociedad para atender sus quejas ante cualquier forma de ejercicio abusivo del poder.

En ocasiones, los defensores públicos tenemos que hacer frente a la incompreensión de quienes se sienten afectados por nuestras actividades de defensa. Nuestras responsabilidades conllevan ese tipo de riesgos, pero siempre encontramos una recompensa mayor al constatar que cada vez son más los ciudadanos conscientes y exigentes de sus derechos, y cada vez más las personas dispuestas a quejarse y a denunciar las expresiones de ilegalidad o de abuso del poder que se cometen en su contra.

* Mensaje pronunciado por el doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en Mexicali, Baja California, el 30 de marzo de 2004.

El Constituyente Permanente ha delimitado con claridad los términos y la competencia que tiene cada instancia defensora de los Derechos Humanos para actuar. Con la experiencia de 14 años de existencia de los Organismos de tutela de los Derechos Humanos sabemos lo valiosa que resulta una interacción intensa y abierta entre éstos, de manera que la propia noción de ámbito competencial no constituya, en la práctica, un obstáculo que entorpezca o paralice nuestras labores, sino un elemento que refuerce las posibilidades de colaboración.

Animados con estos propósitos, el *Ombudsman* Nacional y la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California suscribimos hoy un convenio de colaboración que faculta al Organismo estatal para que, llegado el caso, intervenga en nuestro auxilio cuando reciba noticia de un acto u omisión presuntamente violatorio que no corresponda al campo de sus atribuciones, pero que demande la pronta intervención del *Ombudsman*. Se trata de asegurar que éste pueda, ante circunstancias que así lo ameriten, adoptar medidas que eviten la ejecución irreparable de alguna violación grave y de lograr el restablecimiento de la prerrogativa quebrantada.

En estos casos habrá entre nosotros una comunicación expedita e inmediata entre el Órgano que presta auxilio y aquel en cuya esfera de competencia se actúa. Es claro que lo anterior no significa disminución ni renuncia a ninguna de nuestras atribuciones legales. Por el contrario, la colaboración interinstitucional fortalecerá al sistema nacional del *Ombudsman* por la vía de hacer más eficaz la cooperación y el apoyo mutuo que pueden darse sus integrantes.

Sabemos también que las actividades de estudio, difusión y promoción de los derechos esenciales son inseparables de la institución del *Ombudsman*. Impulsarlas es un reto permanente que debemos y podemos enfrenar de común acuerdo convocando la participación de muchos otros actores sociales.

La realidad cotidiana revela que, en México, todavía muchas personas carecen de información sobre sus derechos y desconocen las instancias y mecanismos que existen para exigir su respeto y para lograr su restitución. Este desconocimiento puede ser en extremo grave cuando las personas —por efecto de cualquiera de las formas posibles de la marginación social— ignoran, incluso, que son titulares de derechos fundamentales.

Ante estas realidades, nos corresponde impulsar la difusión de los Derechos Humanos y fomentar su conocimiento por parte de toda la sociedad con especial atención hacia estudiantes, maestros, servidores públicos, profesionales independientes y Organizaciones No Gubernamentales.

El convenio de colaboración con el *Ombudsman* estatal y la Universidad Autónoma de Baja California para la organización conjunta de un diplomado en Derechos Humanos nos da un nuevo camino para avanzar en la difusión y promoción del conocimiento de los Derechos Humanos.

Este diplomado comprende el estudio de la evolución histórica y 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 vigentes de protección internacional, así

como los derechos específicos de los grupos vulnerables, y el papel que tiene la participación de la sociedad civil. Estamos seguros que con este instrumento los participantes actualizarán y acrecentarán sus conocimientos y tendrán nuevos elementos para ejercer sus actividades cotidianas en el ámbito de su interés.

Sólo me resta agradecer la presencia en este acto del licenciado Eugenio Elorduy Walter, Gobernador del estado de Baja California, y reconocer el entusiasmo y compromiso del Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, licenciado Ismael Chacón Güereña, y del doctor Alejandro Mungaray Lagarda, Rector de la Universidad Autónoma de Baja California, al apoyar estas actividades y comprometerse, cada uno en su terreno, a su pronta realización.

Informes especiales

INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL PROGRAMA DE REFORZAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD ESTABLECIDAS A PARTIR DE DICIEMBRE DE 2003 EN LOS DIFERENTES AEROPUERTOS INTERNACIONALES EN LA REPÚBLICA MEXICANA

I. PRESENTACIÓN

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o.; 6o., fracciones I, II y III; 15, fracción VII, y 24, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 89 y 174 de su Reglamento Interno, ha analizado el expediente integrado con motivo de las quejas relativas a la aplicación de las medidas de reforzamiento de seguridad establecidas en los aeropuertos internacionales de las ciudades de México, Tijuana, Reynosa, Chihuahua, Juárez, Monterrey y Guadalajara, para la revisión de pasajeros que pretendían viajar a los Estados Unidos de América a partir del mes de diciembre de 2003, por lo que dada la importancia y gravedad del caso, presenta a la opinión pública el presente informe especial sobre tales sucesos, en el que se detallan los antecedentes, acciones, obstáculos, hechos, observaciones y conclusiones, resultado del proceso de investigación.

A partir de la serie de molestias que expusieron los pasajeros que fueron sometidos a revisiones en su persona, objetos, equipaje de mano y documentos por parte de servidores públicos del gobierno federal y de empleados de compañías de seguridad privada, bajo la tolerancia de dichos servidores públicos, el 5 de enero de 2004, ésta Comisión Nacional inició de oficio el expediente de queja 7/2004.

La determinación anterior se sustentó, además, en la información difundida en los diversos medios de comunicación, a través de la cual se dio a conocer a la opinión pública la situación de los pasajeros

que pretendían viajar a los Estados Unidos de América, de lo que se desprenden una serie de vejaciones y maltratos, así como la vulneración de los derechos relativos a la dignidad humana, la igualdad, el libre tránsito, la legalidad y la seguridad jurídica, todos ellos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

II. ANTECEDENTES

El presente informe especial se refiere a la situación que privó en siete aeropuertos Internacionales de la República Mexicana de las ciudades de México, Tijuana, Reynosa, Chihuahua, Juárez, Monterrey y Guadalajara, en donde se comprobó que la actuación de las autoridades responsables de la operación, seguridad y vigilancia aeroportuaria se apartó de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, al tolerar la intervención de personal de empresas de seguridad privada en funciones que son exclusivas de las autoridades federales, de acuerdo a la legislación vigente.

Por lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cumplimiento a las responsabilidades encomendadas y en ejercicio de sus facultades legales, realizó una investigación de oficio en torno a las medidas de reforzamiento de seguridad que se establecieron en distintos aeropuertos internacionales de la República Mexicana con motivo de la implementación del Nivel de contingencia tres (amenaza seria) en nuestro país y la denominada “Alerta naranja”, por parte de los Estados Unidos de América.

Éste es un informe especial realizado a partir de las premisas legales y humanitarias que rigen las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de ahí su apego a las evidencias que ésta tuvo a su alcance. Los hechos expuestos en el presente documento se encuentran plenamente sustentados en las evidencias obtenidas con motivo de las investigaciones realizadas y las proporcionadas a esta Comisión Nacional, las cuales han sido valoradas atendiendo al marco jurídico vigente.

III. ACCIONES

Para efectos de este informe especial y en atención a la naturaleza de la investigación, se determinó ubicar el fenómeno en los siguientes rubros: 1) Las omisiones en que incurrieron las autoridades responsables de la seguridad aeroportuaria; 2) La presencia e intervención de agentes extranjeros en funciones exclusivas de autoridades mexicanas; 3) El trato discriminatorio, humillante y degradante otorgado a los pasajeros en la revisión de su persona, objetos, equipaje de mano y documentos; 4) La retención ilegal de objetos de los pasajeros por parte de empleados de las empresas de seguridad privada; y, 5) El abuso de elementos de la Policía Federal Preventiva en prácticas de detención de personas.

En tal virtud, en enero de 2004, esta Comisión Nacional diseñó un programa de trabajo orientado a obtener evidencias de la actuación de las autoridades federales respecto a la implementación del pro-

grama denominado “Reforzamiento de las medidas de seguridad en los diferentes aeropuertos internacionales en la República Mexicana”, cuyas primeras líneas de investigación implicaron las siguientes acciones:

1. Se designaron a 28 visitadores adjuntos, para realizar las diligencias e investigaciones de campo en los aeropuertos de las ciudades de México, Tijuana, Reynosa, Chihuahua, Juárez, Monterrey y Guadalajara, dar fe del trato que recibieron las personas, recibir quejas y verificar la manera como se desarrollaban los operativos en los filtros de revisión, localizar y recopilar información, testimonios y demás evidencias.
2. Se realizaron un total de 488 diligencias, de entre las cuales 133 correspondieron a entrevistas, 8 testimonios, 9 declaraciones y 338 inspecciones oculares y fe de hechos, todas éstas fundamentalmente derivadas de la visita a las instalaciones aeroportuarias y del contacto directo con los pasajeros que utilizan los principales aeropuertos internacionales del territorio nacional.
3. Se elaboró un análisis individual e integral de las quejas, testimonios y declaraciones de los usuarios en las referidas terminales aéreas, y se confrontó con la información difundida por las autoridades relacionadas con la aplicación de las medidas de reforzamiento de seguridad a través de sus informes oficiales que, por lo general, no reflejaron fehacientemente la manera en que se estaban desarrollando los procedimientos de revisión de personas, objetos, equipaje de mano y documentos en los citados aeropuertos.
4. Se analizó la actuación de diversas autoridades del ámbito federal relacionadas con la seguridad de los aeropuertos y la revisión de los pasajeros y sus pertenencias.
5. Se realizaron visitas a los distintos filtros de revisión en las salidas internacionales, así como entrevistas con servidores públicos adscritos a las autoridades destacamentadas en los recintos aeroportuarios.
6. Se solicitaron los informes respectivos a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, Gobernación y Seguridad Pública, así como a la Procuraduría General de la República, al Instituto Nacional de Migración, al Centro de Investigación y Seguridad Nacional y a la Dirección General del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
7. Se solicitó la colaboración de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de Jalisco y Nuevo León, para coadyuvar con esta Comisión Nacional en la práctica de diligencias.
8. Se realizaron acciones de promoción, difusión y defensa de los derechos humanos a través de la entrega, hasta el momento, de 12,000 trípticos, y se realizaron 150 orientaciones a los pasajeros que habían sufrido aparentemente un acto de molestia por parte de las autoridades y de empleados de empresas de seguridad privada adscritas a los respectivos aeropuertos.

9. Se solicitó y obtuvo la colaboración de diversas autoridades aeroportuarias, quienes dieron a conocer los filtros de revisión establecidos en las terminales aéreas.

10. En virtud de las condiciones de alta vulnerabilidad de los derechos de pasajeros que pretenden viajar, se estableció una guardia permanente en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la cual, en la medida de lo posible, continuará hasta en tanto se mantengan las medidas adoptadas, por las autoridades aeroportuarias.

IV. OBSTÁCULOS

En el desarrollo del trabajo de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos surgieron algunos impedimentos, los cuales deben señalarse con el propósito de que los resultados del presente trabajo se evalúen objetivamente.

A efecto de que la CNDH llevara a cabo su labor de investigación, se solicitó a las autoridades aeroportuarias, especialmente a los administradores de los aeropuertos de las ciudades de México, Tijuana, Reynosa, Chihuahua, Juárez, Monterrey y Guadalajara, que permitieran realizar su trabajo al personal debidamente comisionado para tal efecto; no obstante lo anterior, la práctica de las diligencias fue obstaculizada y entorpecida en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, al menos durante el día 7 de enero de 2004, impidiéndose a dicho personal ingresar a las instalaciones para cumplir con su función, y no fue sino hasta el día 8 de enero del mismo año que se autorizó su ingreso.

Asimismo, debe señalarse que en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, las autoridades aeroportuarias no brindaron las facilidades necesarias a los visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional para el debido cumplimiento de su cometido, ya que les impidió cumplir con su labor al no permitirles el acceso a determinadas zonas aeroportuarias, aduciendo razones de seguridad; con ello se transgredió lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el relación con el 112 de su Reglamento Interno, que en su parte medular establece “la Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado”, así como el deber de las autoridades de brindar “las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a los documentos o archivos respectivos”, por lo que se presentó la denuncia respectiva y en el presente informe se hacen públicas dichas circunstancias.

V. HECHOS

A. Previo al análisis de los derechos humanos que resultaron conculcados con el actuar de los servidores públicos del Estado mexicano, en agravio de los pasajeros con destino al extranjero, quienes fue-

ron sometidos a revisiones exhaustivas en las salidas internacionales de los aeropuertos antes mencionados, es oportuno señalar que en nuestro país, el Estado de derecho sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto se reconoce un catálogo de derechos humanos que buscan garantizar la dignidad humana, la igualdad, el libre tránsito, la legalidad y la seguridad jurídica de las personas en el país, sin que sea admisible ninguna distinción motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, estado de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ley suprema en el orden jurídico mexicano, y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, son disposiciones que establecen el régimen jurídico, que debe cumplir y respetar la autoridad cuando dirige su acción hacia los gobernados.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y su interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta contraria a derecho toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos humanos, por lo que ante cualquier circunstancia en la que un órgano o servidor público del Estado, con independencia de su jerarquía, lesione indebidamente uno de tales derechos o esté ante un supuesto de inobservancia del deber de actuar con la debida diligencia, se configura una violación a los derechos humanos.

En los términos anteriores, es imputable al Estado en su conjunto toda violación a los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivada de un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan en su carácter de servidores públicos, o de terceras personas que ejercen o llevan a cabo funciones de autoridad; situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos dentro del ámbito de su competencia, y los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por haberse provocado una lesión a esos derechos, lo cual también comprende casos como el de un hecho violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable de manera directa a un Estado, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, pero que pueden acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este sentido, el principio de la debida diligencia describe el esfuerzo mínimo a realizar por parte de los servidores públicos del Estado, para cumplir su deber de proteger a los ciudadanos de los abusos contra sus derechos, lo cual implica adoptar medidas eficaces para prevenir esos abusos e investigarlos cuando se producen, a fin de determinar en su caso las responsabilidades a imponer las sanciones pertinentes.

El mencionado principio, en su interpretación por la Corte Interamericana permite identificarlo en plena adecuación con la naturaleza de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que

resulta vulnerado ante toda situación en la cual el poder público sea utilizado para lesionar los derechos humanos en ella reconocidos. Si se considerara que no se compromete al Estado cuando sus servidores públicos incurren en un exceso del poder público a través de actos que desbordan su competencia o que son ilegales, perdería sentido el Estado de derecho y sobre todo la protección de los derechos humanos reconocida en el sistema jurídico mexicano.

El deber de prevención a la violación de los derechos humanos, abarca la adopción por parte del Estado de todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente corregidas.

Por otra parte, el derecho a la igualdad implica el reconocimiento de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio, o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de sus derechos. De ahí que no sea admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

La Comisión Nacional partió de los hechos probados e íntimamente relacionados con el hecho principal, con lo que se logró acreditar la omisión en que incurrieron los servidores públicos del Estado mexicano al dejar de lado el deber que les correspondía de observar la Constitución, en lo relativo a garantizar el respeto a la dignidad humana, la igualdad, el libre tránsito, la legalidad y la seguridad jurídica de los pasajeros que viajan de los Estados Unidos Mexicanos a los Estados Unidos de América.

En el análisis de las evidencias, también tuvieron un papel importante las noticias y artículos publicados en los diversos medios de comunicación impresos o electrónicos, pues son hechos públicos y notorios que, al estar en completa relación con las evidencias que esta Comisión Nacional se allegó como resultado de sus investigaciones, no requieren en sí mismos de comprobación, como lo reconocen tanto la jurisprudencia nacional como la internacional en materia de derechos humanos, en cuanto constituyen declaraciones públicas; más aún, cuando pueden ser corroboradas con testimonios y documentos que les atribuyen los hechos referidos a servidores públicos del gobierno federal.

B. De las investigaciones practicadas por esta Comisión Nacional, pudo establecerse que en el mes de diciembre de 2003, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Seguridad Aeroportuaria, comunicó a los comités locales de seguridad aeroportuaria en los diferentes aeropuertos internacionales de la República Mexicana que se implementaría el “Nivel de contingencia tres (amenaza seria)”.

Al respecto, el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria dispone que el objetivo del plan de contingencia consiste en establecer las medidas de seguridad complementarias que deben implantarse cuando se presenten situaciones extraordinarias que ameriten considerar un aumento de amenaza, por

lo que según se desprende de la información proporcionada a esta Comisión Nacional “el Comité Local de Seguridad Aeroportuaria celebró durante los días 22 y 23 de diciembre de 2003, reuniones extraordinarias telefónicas en las que se acordó que todas las aerolíneas harían del conocimiento de sus pasajeros, la necesidad de documentarse con dos horas de anticipación en el caso de vuelos nacionales y de tres horas en el caso de vuelos internacionales.”

En relación con la implementación de dichas medidas de reforzamiento, esta Comisión Nacional constató diversas deficiencias en la organización operativa y logística, durante los procesos de revisión de pasajeros en los diferentes filtros de revisión en las salas aeroportuarias, una ausencia clara de información a los usuarios del servicio aeroportuario respecto de los objetos que no pueden ser transportados en las aeronaves, así como el incumplimiento a los manuales de operación que establecen el destino final de los objetos retenidos; dicho panorama se tornó aún mas grave, al permitir el gobierno federal la presencia de personal identificado como perteneciente a las agencias de seguridad de los Estados Unidos de América, quienes no sólo participaron como observadores en el proceso de documentación y abordaje de los pasajeros con destino a ese país, sino que tuvieron una participación activa durante las revisiones de documentos de viaje de los pasajeros, sobre todo en las salas de última espera, así como las revisiones indebidas realizadas por elementos de la Policía Federal Preventiva sobre la autenticidad o validez de los documentos de viaje de los pasajeros.

Los hechos anteriores propiciaron que numerosos pasajeros que viajaban hacia los Estados Unidos de América, manifestaran su malestar, como consecuencia de las demoras y cancelaciones de vuelos, las excesivas y humillantes revisiones de su persona, objetos, equipaje de mano y documentos, realizadas por personal de empresas de seguridad privada concesionadas, mismas que actuaban con la tolerancia de los servidores públicos encargados de la operación, seguridad y vigilancia aeroportuaria.

VI. OBSERVACIONES

El análisis lógico-jurídico de las evidencias que obtuvo esta Comisión Nacional, permite concluir que servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría de Seguridad Pública, trasgredieron los derechos que reconoce el orden jurídico mexicano a favor de los pasajeros, y que se refieren a: la dignidad humana, la igualdad, el libre tránsito, la legalidad y la seguridad jurídica, todo lo anterior al omitir observar el marco jurídico vigente que resulta aplicable al momento en que la Dirección General de Aviación Civil comunicó la adopción de medidas de reforzamiento de seguridad a los diferentes aeropuertos internacionales en la República Mexicana.

Resulta importante precisar que, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º y 2º, fracción V, de la Ley de Aeropuertos, los aeropuertos constituyen terminales de servicio público de carácter nacional e internacional, que forman parte de las vías generales de comunicación y se integran con las obras de infraestructura que comprende pistas, plataformas, edificios y terrenos en que están construidas dichas obras, así como de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales. En este sentido, el gobierno federal mantiene el dominio de los bienes inmuebles necesarios para la operación

del aeropuerto, en términos del artículo 20 de la Ley de Aeropuertos, y debe aquí precisarse que el día 29 de junio de 1998, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a la entidad paraestatal denominada AICM (Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.) una concesión para administrar, operar y explotar el aeropuerto, en términos de la propia Ley de Aeropuertos y su Reglamento, estando obligado el concesionario a permitir el acceso y uso de las áreas localizadas dentro de los bienes concesionados a las dependencias del gobierno federal, para el desempeño propio de sus atribuciones.

A este respecto, esta Comisión Nacional considera que si bien es cierto que el Estado mexicano tiene el deber de proporcionar seguridad pública a todas las personas, también lo es que la implementación de tales procedimientos de seguridad no deben ser contrarios a derecho, al punto de violar los derechos que le asisten a todo gobernado.

A. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos logró constatar que las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y Seguridad Pública, omitieron observar el contenido que la Ley de Aeropuertos establece en el capítulo IX, relativo a la seguridad, específicamente lo dispuesto en el artículo 71, párrafo segundo, el cual a la letra señala “en situaciones de emergencia o cuando se ponga en peligro la paz interior o la seguridad nacional, las autoridades federales competentes, prestarán en forma directa la vigilancia para preservar la seguridad de las aeronaves, pasajeros, carga, correo, instalaciones y equipo”.

Para esta Comisión Nacional quedó acreditado que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al acordar la aplicación del “Nivel de contingencia tres (amenaza seria)”, toleró una serie de excesos por parte de empleados de compañías privadas de seguridad; todo ello bajo el argumento de haberse declarado el mencionado nivel de contingencia, sin considerar que ante dichos casos la responsabilidad en la aplicación de las medidas de reforzamiento de seguridad corresponde directamente y de manera exclusiva a las autoridades federales competentes y no a particulares que se desempeñan en empresas de seguridad, por lo que resultó evidente que se dejó a cargo de empleados de empresas de seguridad privada una función que, al caer en el ámbito de la seguridad nacional, le corresponde de manera exclusiva al gobierno federal a través de las diversas dependencias y secretarías con que cuenta, todo ello al margen de lo que establece el marco jurídico mexicano, con lo que no sólo se omitió cumplir con el deber que le correspondía, sino que se toleraron prácticas abusivas y discriminatorias en contra de los particulares y las cuales fueron realizadas por empleados de las empresas privadas de seguridad, así como por agentes extranjeros, bajo la anuencia y tolerancia de las autoridades competentes.

Es importante resaltar que al omitir acatar lo dispuesto en el precepto legal antes invocado y, por ende, no dar cumplimiento al deber que le correspondía a las autoridades aeroportuarias de proporcionar directamente el servicio de seguridad, se propició además la realización de revisiones excesivas de pasajeros, equipaje de mano, objetos y documentos, sin que existiera el equipo adecuado, los criterios uniformes y las condiciones que garantizaran un trato digno a los pasajeros, todo ello en franca oposición a lo previsto en el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, en el artículo 34 de la Ley de

Aviación Civil, y los artículos 71, 72 y 73 de la Ley de Aeropuertos, y 118, 152, 155 y 160 de su Reglamento.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional pudo observar que las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y Seguridad Pública, en términos de lo dispuesto por los artículos 6º, fracción VIII, y 71, párrafo primero, de la Ley de Aeropuertos, así como 30bis, fracción XIX, y 36, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, omitieron aplicar una correcta vigilancia, supervisión, inspección y verificación de las labores desarrolladas por la entidad paraestatal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., así como vigilar que las empresas concesionarias de los distintos aeropuertos de la República Mexicana se allegaran del equipo adecuado para revisar los objetos que llevan consigo los pasajeros.

En el mismo orden de ideas, esta Comisión Nacional logró acreditar la ausencia de criterios y medidas de higiene y de precaución elemental, por parte del personal de las empresas de seguridad privada, para evitar la contaminación, el daño o la descomposición de algún producto, tales como: “el tomar con sus propias manos, sin utilizar protección alguna, la ropa y los alimentos”; “no existir un criterio uniforme en las revisiones, ya que en ocasiones se incurrió en excesos con los pasajeros, a quienes se les transgredió su dignidad, al obligarlos a probar los alimentos que llevaban consigo, a fin de verificar que no contuvieran alguna sustancia de riesgo o no permitida, así como la retención de sus objetos, bajo argumentos tales como que las botellas no estaban herméticamente selladas”, lo cual, en la mayoría de los casos provocó desconcierto y molestia en los agraviados.

Asimismo, fue notable la falta de personal femenino suficiente para atender las revisiones de pasajeros de ese género, que pudieran sentirse incómodas ante el hecho de que personal masculino revisara su ropa íntima u otras pertenencias.

Por otra parte, ante la implementación del reforzamiento de las medidas de seguridad, resultó evidente la falta de coordinación que existió entre tal personal con sus superiores y las autoridades aeroportuarias, ya que no se informó a los pasajeros sobre los objetos que no podían introducir a la llamada «zona estéril» y los objetos que debían ser verificados por medio de las bandas instaladas con “rayos x”, o bien el número de revisiones a las que deben sujetarse los pasajeros.

Dicha situación resultó aún más grave con los pasajeros de lengua distinta al español, pues en este caso, la mayoría del personal de empresas de seguridad privada, así como de servidores públicos asignados a tareas de seguridad en las instalaciones aeroportuarias carecía del manejo mínimo indispensable del idioma extranjero respectivo, para explicarle al usuario sobre los objetos que se prohíben introducir a las salas de abordaje y los procedimientos de revisión implementados, lo cual tuvo como consecuencia que la espera de los pasajeros, sólo en los filtros de revisión, se prolongara hasta por 2 horas en los horarios de mayor afluencia de vuelos al extranjero.

De igual manera, esta Comisión Nacional logró allegarse evidencias para acreditar el incumplimiento de lo previsto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional

de Seguridad Pública, toda vez que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 53, párrafo segundo, “los particulares que presten este servicio de seguridad estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública”.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional observó que las prácticas adoptadas por los servidores públicos encargados de la operación, seguridad y vigilancia aeroportuaria, transgredieron el derecho a la dignidad humana, la igualdad, el libre tránsito, la legalidad y la seguridad jurídica, al tolerar los excesos de empleados de compañías privadas de seguridad, lo cual representa, por sí mismo, una infracción al deber que tiene el Estado a garantizar el respeto a los derechos de todas las personas, con lo que se evidenció un trato indebido a los pasajeros durante la implementación del reforzamiento de las medidas de seguridad en los aeropuertos internacionales de la República Mexicana.

B. Por otra parte, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México el personal de esta Comisión Nacional constató la presencia e intervención activa de agentes extranjeros del gobierno de los Estados Unidos de América, adscritos a la agencia de los Estados Unidos de América denominada *Transportation Security Agency*, conocido por sus siglas TSA, en las salas de última espera de las salidas internacionales, en el momento en que realizaban labores de revisión de documentos de viaje exclusivamente a pasajeros mexicanos que pretendían abordar el vuelo 490, de la aerolínea Aeroméxico, con destino a la ciudad de Los Ángeles, California, los cuales no se limitaron a realizar funciones de observadores sino que, contando con la anuencia de las autoridades mexicanas ahí constituidas, sometían a diversos cuestionamientos a las pasajeros y revisaban sus documentos de viaje.

Por lo anterior, se solicitaron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Seguridad Pública, los informes respectivos y en respuesta se admitió la actuación de dicho personal con la aclaración de que su presencia no era permanente sino temporal; que su estancia se derivaba de la colaboración sobre seguridad de la aviación que se establece entre los Estados contratantes y la Organización Internacional en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, así como del contenido del anexo 17, y que tales labores “no tenían ninguna prerrogativa ni ejercicio, que no fuera el de visores, ya que no tomaban decisiones o controles sobre ninguna actividad de la aviación civil en nuestro país, ni ejercitaban alguna facultad de autoridad en territorio nacional”.

Contrario a la afirmación sostenida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el 12 de enero del año en curso, el personal de esta Comisión Nacional en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México recabó evidencias de que un agente extranjero que portaba un gafete con las letras TSA, estaba participando en la verificación de documentos de los pasajeros de la sala 21, que abordaban un vuelo de la línea Aeroméxico con destino a la ciudad de los Ángeles, California, tarea que está reservada en exclusiva a las autoridades mexicanas.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores, manifestó a esta Comisión Nacional que no tenía participación en el programa de reforzamiento de las medidas de seguridad en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, señalando que no está dentro de sus facultades la revisión de

pasajeros nacionales y extranjeros de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de esa institución.

En el oficio que se remitió a esta Comisión Nacional por parte de la Secretaría de Seguridad Pública, número SSP200.-020/2002, de fecha 13 de enero de 2004, se informó que “el fundamento legal de la participación de ésta Secretaría en dicho operativo se encuentra contenido en el convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 del cual México es parte, mismo que fue aprobado por el H. Senado de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1946, que tiene carácter de Ley Suprema de conformidad con lo que establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el acuerdo de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias, que establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia de aplicación de Leyes y Reglamentos, así como técnicas especializadas; y en el artículo 4º, fracciones I, II, III, VI y XII de la Ley de la Policía Federal Preventiva.”

Al respecto, conviene señalar que el mencionado Acuerdo, de fecha 2 de julio de 1992, suscrito por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República, establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros, por la naturaleza de sus funciones, y en el apartado 2.1 denominado de Ingreso y Acreditación, a la letra señala:

2.1. Los agentes serán acreditados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Embajada o Consulado de su Gobierno en México, de conformidad con la Convención Diplomática y la Convención Consular.

Asimismo, serán registrados ante la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República. Sus funciones oficiales excluyen la posibilidad de realizar tareas expresamente reservadas a autoridades mexicanas o la aplicación y ejecución en territorio nacional de las leyes de otro país.

De manera muy especial debe destacarse que los puntos 3.1., 4.1. y 5.1. del citado Acuerdo a la letra señalan lo siguiente:

3.1. Las actividades de los Agentes se limitará a servir de enlace para intercambio de información con las autoridades mexicanas que se señale, que se derive de los diferentes aspectos de cooperación internacional en los mismos participen.

4.1. Los Agentes estarán obligados a observar estrictamente todas las leyes y disposiciones mexicanas aplicables.

5.1. Los Agentes no podrán realizar tareas que están reservadas a las autoridades mexicanas.

Como puede observarse, los preceptos antes invocados no fueron observados por los agentes del gobierno de los Estados Unidos de América, en el caso que nos ocupa, y contaron con la más evidente anuencia de las autoridades federales, quienes lejos de impedir que tales extranjeros se abstuvieran de realizar funciones expresamente reservadas a autoridades mexicanas, toleraron que el citado personal extranjero participara activamente en la revisión de los documentos de aquellos pasajeros que deseaban viajar a los Estados Unidos de América, específicamente a la ciudad de Los Ángeles, California.

Al respecto, conviene agregar que el artículo 21, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la función de seguridad pública compete exclusivamente a la Federación, al Distrito Federal, y a los estados y municipios, sin que exista la mínima posibilidad de admitir la participación de autoridades extranjeras en dichas tareas. Con la salvedad de lo previsto en el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley de Aeropuertos que en el capítulo IX, relativo a la seguridad, específicamente dispone que “en situaciones de emergencia o cuando se ponga en peligro la paz interior o la seguridad nacional, las autoridades federales competentes, prestarán en forma directa la vigilancia para preservar la seguridad de las aeronaves, pasajeros, carga, correo, instalaciones y equipo”.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que el día 16 de enero de 2004, el secretario de Comunicaciones y Transportes, durante su comparecencia ante la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, afirmó textualmente lo siguiente:

Solamente hubo personal extranjero en el Aeropuerto de la Ciudad de México y solamente durante el periodo del día 23 —si no me equivoco— de diciembre más o menos al día 2 o 3 de enero.

La labor de estas personas, se presentaron y se acreditaron como personal de la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica, para efectos de establecer el enlace de la información (*sic*).

Por el contrario, esta Comisión Nacional obtuvo constancia a través de las inspecciones oculares que llevaron a cabo visitadores adjuntos en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que por lo menos hasta el 17 de enero de 2004, existió la presencia de agentes adscritos a *Transportation Security Agency* (TSA), principalmente en la preparación de abordaje al vuelo 490 de Aeroméxico, con destino final a la ciudad de Los Ángeles, California.

Además, el propio titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes reconoció en la citada comparecencia la participación activa de los agentes del gobierno de los Estados Unidos de América, al expresar textualmente lo siguiente:

[...] La labor de los señores: eran expertos en documentos falsificados, pedían alguna vez un pasaporte, lo pedía la policía mexicana, se le entregaba al experto, el experto lo verificaba, regresaba y se acabó.

De conformidad con la respuesta obsequiada por la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el fundamento legal de las revisiones materia de este informe, deriva del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1946, y de manera particular en el “anexo 17 Protección de la Aviación Civil”.

En el caso concreto, el contenido del artículo 37 de dicho convenio establece que los Estados contratantes, adoptarán y enmendarán las normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales que traten, entre otras, de cuestiones relacionadas con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea; en ese orden de ideas, el anexo 17 versa sobre la protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, y tuvo origen en el marco de la Asamblea, el Consejo y los demás órganos que integran la Organización Internacional de Aviación Civil previstos en dicho convenio, en los que deben estar representados los estados contratantes mediante delegados cuyas decisiones, ratificaciones, adiciones, enmiendas y denuncias al convenio deberán ser aprobadas por voto de dos tercios de la Asamblea; y entrarán en vigor con respecto a los Estados que la hayan ratificado, existiendo la posibilidad, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 94 del Convenio en comento, de que se recomiende la adopción de una resolución en el sentido de que todo Estado que no la haya ratificado dentro de determinado periodo cese, *ipso ipso*, de ser miembro de la organización y parte de éste convenio.

Debido a los actos terroristas acontecidos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, se convocó a la vigésima reunión de AUSEC (Aviación de Seguridad), para considerar las propuestas específicas que se incorporarían a la décima enmienda del anexo 17, en las cuales se establecen los criterios para la organización nacional de procedimientos, prácticas y regulaciones en materia de seguridad en la que cada Estado contratante debe mantener una revisión constante de nivel y operación de la aviación civil, así como ajustar los elementos relevantes a cada programa de seguridad de los Estados contratantes; sin embargo, no existe evidencia alguna de que los Estados Unidos Mexicanos hayan sido representados a través de un delegado de la Secretaría de Relaciones Exteriores para suscribir el compromiso internacional, y en su caso ratificado por el Senado de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación, lo que implicaría la observancia obligatoria de dicho anexo, con apego a lo dispuesto en los artículos 4o., segundo párrafo, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, así como 76, fracción primera, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Más aún, del contenido del anexo 17 no se desprenden compromisos que obliguen a los Estados contratantes a facilitar e implementar medidas de seguridad determinadas, sino que regula los principios generales y facilidades en materia de seguridad y cooperación internacional para la aviación civil de los Estados contratantes; en efecto, el contenido del “Manual para la Salvaguarda de la Aviación Civil en contra de Actos de Interferencia Ilegal”, provee los procedimientos y guía de seguridad para los programas de aviación civil de los Estados contratantes, y que en su anexo 17 de seguridad, séptima edición de abril de 2002, enuncia en su capítulo segundo, entre sus objetivos, que “corresponde a cada Estado contratante establecer una organización y desarrollar e implementar su regulación, prác-

ticas y procedimientos para salvaguardar la aviación civil, en contra de actos de interferencia ilegal, tomando en consideración la seguridad, regularidad y eficiencia de los vuelos”.

Asimismo, por lo que respecta a las facilidades para la seguridad, cada Estado contratante deberá “disponer, hasta donde sea posible, que las medidas de seguridad y que los controles causen la mínima interferencia y retraso de las actividades de la aviación civil, procurando que la efectividad de estos procedimientos no se vean comprometidos”.

Por lo que hace a las recomendaciones de cooperación internacional en materia de seguridad, señala que los Estados parte de la convención deberán asegurarse de que las solicitudes de otros estados para implementar controles de seguridad especiales respecto a un vuelo específico o vuelos especificados se efectúen hasta donde sea posible su práctica, en el ámbito de sus respectivos programas de seguridad de aviación civil.

De lo anterior se observa que el mencionado anexo resulta inconducente para justificar la presencia de agentes extranjeros en funciones de seguridad exclusivas de las autoridades mexicanas, como lo es la revisión de documentos de viaje, con lo que se pudo observar que no sólo se provocó la vulneración de diversos derechos humanos reconocidos en favor de las personas, sino también el incumplimiento del Acuerdo de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, de fecha 2 de julio de 1992, que en su numeral 5.1, prohíbe a los agentes extranjeros la realización de tareas reservadas a las autoridades mexicanas, por lo que, contrario a lo afirmado en las respuestas oficiales ofrecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pudo constatarse que la labor de dichos agentes generalmente se realizaba de manera independiente a las tareas de las autoridades mexicanas, al grado de que ni siquiera había comunicación entre ellas, sino que los agentes extranjeros realizaban sus labores ubicados a distancia de las autoridades mexicanas.

C. Asimismo, personal de esta Comisión Nacional durante las labores de investigación desarrolladas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, pudo constatar que la revisión, de los pasajeros que ingresaban a las salas de vuelos nacionales e internacionales se realizó respecto de los primeros, en dos filtros, en tanto que respecto de los segundos, se efectuó en tres filtros, sin que se lograra apreciar alguna justificación para la adopción de nuevos criterios de revisión o bien el uso de tecnología adecuada para lograr la identificación de objetos prohibidos, los cuales sólo eran revisados a la vista por el personal de las empresas privadas de seguridad, el cual obligaba a los pasajeros a despojarse de cinturones, chamarras, zapatos, anteojos, sombreros, relojes, llaves y toda aquella indumentaria u objetos que, a su criterio, consideraban debían ser revisados.

En ese sentido, los pasajeros que pretendían abordar vuelos nacionales fueron sometidos a revisión en su persona, objetos, pertenencias y documentos tanto en el mostrador por parte del personal de la línea aérea respectiva como en los arcos metálicos y de “rayos X” a cargo del personal del aeropuerto; y por su parte, los pasajeros en vuelos internacionales eran sometidos a una revisión más en el momento en que pretendían abordar la aeronave por el personal de empresas de seguridad privada, que en

todo momento actuaba bajo la anuencia o tolerancia de las autoridades federales encargadas de la operación, seguridad y vigilancia aeroportuarias.

Durante el proceso de investigación que realizó esta Comisión Nacional, se lograron observar 279 casos de los cuales se desprendió que diversos pasajeros manifestaron su molestia por el trato de que habían sido objeto por parte del personal de empresas de seguridad privada, resaltando por su gravedad los siguientes:

- a) A una maestra de educación preescolar le fue indicado que los alimentos que transportaba se quedarían, tras 40 minutos que le tomó registrarse, sin que se le ofreciera ninguna explicación en torno a dicha medida.
- b) A un pasajero le obligaron a morder un queso tipo Oaxaca que transportaba en su equipaje de mano.
- c) Una mujer fue obligada a aplicarse el perfume que traía en su maleta, al sospecharse que podía tratarse de una sustancia peligrosa.
- d) Una pasajera fue obligada a deshacerse de una vajilla que tenía un filo metálico, al considerarse que ello podía convertirse en un arma.
- e) Un vigilante obligó a una mujer a tomar de la leche con que amantaba a su hijo y que estaba depositada en un biberón, al considerar que podría tratarse de una sustancia peligrosa.
- f) Un pasajero de origen mexicano tuvo que despojarse de la prótesis de su pierna derecha, para pasarla por el detector de objetos prohibidos.
- g) Diversos pasajeros soportaron la revisión de los bebés, de menores de edad y de ancianos que los acompañaban, y h) Una mujer con muletas fue obligada a que se despojara de ellas y las desarmara, al considerarse en el punto de revisión la posibilidad de que tuviera oculta un arma de fuego.

Tales hechos evidencian un trato humillante y degradante al que fueron sometidos diversos pasajeros por los empleados de las empresas de seguridad privada, en la revisión tanto de su persona como de los objetos, equipaje de mano y documentos que portaban en los momentos previos a abordar los vuelos respectivos; todo ello con la anuencia y tolerancia de las autoridades federales, a quienes, con motivo de la implementación de las medidas de reforzamiento de seguridad solicitadas por las autoridades de los Estados Unidos de América, les correspondía directamente ejercer las medidas de seguridad y vigilancia de los aeropuertos internacionales del país.

Aunado a lo anterior, se detectó la imposibilidad de los pasajeros para acceder a cualquier autoridad con el fin de quejarse de manera formal del trato que estaban recibiendo, en razón de que ello implicaría la posible pérdida de sus vuelos, por lo que en consecuencia se vieron forzados a someterse a las

revisiones, en las que esta Comisión Nacional pudo detectar que los criterios para la práctica de las mismas y las medidas de reforzamiento de seguridad eran no sólo discrecionales respecto a la revisión de los pasajeros, su equipaje de mano y documentación al momento de abordar las aeronaves, sino también discriminatorios, toda vez que se pudo apreciar que en el caso de los pasajeros de origen o aspecto mexicano se sometían a revisiones exhaustivas o a varias revisiones a diferencia de los pasajeros de nacionalidad estadounidense, los que sólo eran revisados de manera superficial o una sola vez.

D. Por otra parte, el personal de esta Comisión Nacional, pudo comprobar que los empleados de las empresas privadas de seguridad realizaban la retención de los objetos de los pasajeros, sin apearse a los lineamientos establecidos en el Manual de Procedimientos, en el que se precisan los trámites y políticas aplicables a los objetos retenidos, su resguardo, almacenamiento, entrega y/o disposición final, con el fin de garantizar la adecuada recepción, protección y correcta entrega a su legítimo dueño, lo que produjo incertidumbre en los propietarios, al no poder reclamar su devolución en virtud de no expedírseles el recibo por los objetos retenidos.

Al considerar que tal irregularidad es tolerada por la empresa paraestatal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., (AICM) en su carácter de concesionaria responsable de la seguridad al interior de los aeropuertos y consecuentemente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como autoridad verificadora de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley de Aeropuertos, esta Comisión Nacional solicitó al director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, indicara cada una de las fases que recorren los objetos que son recogidos a los pasajeros; su destino final así como el uso que se les da a aquellos que no son reclamados por sus propietarios dentro del término que se les otorga para ello.

En respuesta se recibió el oficio número 101.101.348, de fecha 22 de enero de 2004, suscrito por el director de aeropuertos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el que precisó que “respecto a las fases que deben cumplir los objetos prohibidos y materiales peligrosos detectados a los pasajeros y su equipaje de mano en los puntos de revisión del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se les indica a éstos que pueden documentarlos o embalarlos y que el aeropuerto tiene disponible un servicio de depósito para que ellos puedan recuperarlos en fecha posterior, tal como se asienta en la parte anexa del Programa de Seguridad del Aeropuerto”, y anexó a dicho informe el Manual de Procedimientos de la Unidad de Objetos Olvidados, lo cual en las diligencias realizadas pudo observarse que no se dio cumplimiento; además, no fue proporcionado dato alguno que permitiera establecer el cumplimiento de los manuales de procedimientos autorizados, ni la existencia de una lista de los objetos olvidados, retenidos o en resguardo, el número de recibos de objetos retenidos elaborados por día, semana o mes, como tampoco de aquellos que se realizaron por la entrega de los objetos a sus propietarios o del control de entradas y salidas, por lo cual se desconoce si los objetos que no fueron materia de reclamación se donaron, tal como lo indica el manual respectivo; además, era evidente la ausencia de avisos dentro de las instalaciones aeroportuarias, en los lugares de mayor afluencia, que informaran del vencimiento del plazo de permanencia de 90 días de los objetos retenidos en los depósitos respectivos, así como la aclaración de que aquellos no reclamados por sus propietarios, serían donados a la institución de beneficencia respectiva.

Es importante precisar que el Manual de Procedimientos de la Unidad de Objetos Retenidos detalla claramente que en caso de que un empleado de la empresa de seguridad privada detecte objetos no permitidos en el filtro de revisión, éste deberá informar al pasajero que esos objetos no los puede ingresar a la sala de última espera y menos a la aeronave y que puede realizar cualquiera de las siguientes acciones:

- a) Documentar los artículos no permitidos; o,
- b) Dejarlos en resguardo en la Unidad de Objetos Olvidados de la terminal aérea, en la cual podrán permanecer por un plazo que no podrá exceder de 90 días.

En este último supuesto, los empleados de la empresa de seguridad privada se encuentran obligados a elaborar el recibo de objetos retenidos, el cual contará con un talón desprendible que pegará al objeto, y entregará la contraseña del mismo al propietario del artículo, y este último deberá firmar el recibo.

En el desarrollo de las diligencias de inspección ocular que el personal de ésta Comisión Nacional realizó en el interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, pudo acreditar el incumplimiento de dicho manual, y por ende la práctica reiterada de la conducta descrita con anterioridad, así como las omisiones de los empleados de las empresas de seguridad privada, al no informar debidamente a los pasajeros sobre las opciones con que cuenta el viajero en caso de que algún objeto localizado en su equipaje de mano, al momento de la revisión en los filtros de revisión, no le sea permitido ingresar a las salas de última espera; de igual manera, se pudo observar que en un número importante de casos, los objetos que les eran retenidos a los pasajeros no fueron debidamente relacionados al momento mismo de su retención.

De lo anterior se desprende que, tanto la empresa paraestatal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., como la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dieron su anuencia y toleraron indebidamente a las empresas de seguridad privada que llevan a cabo las revisiones de pasajeros en la sala internacional, para que actuaran en el proceso de revisión de pasajeros y retención de objetos, al margen de lo dispuesto por el Manual de Procedimientos de la Unidad de Objetos Olvidados, el cual tiene como objetivo primordial regular el resguardo de objetos olvidados o retenidos y mantenerlos en custodia dentro del periodo establecido en el mismo documento.

En virtud del incumplimiento de las normas que imperan en el AICM aplicables para el caso de retención de objetos y al existir una clara anuencia por parte de las autoridades aeroportuarias y de seguridad pública en dicha práctica, se observó la evidente tolerancia de las autoridades para que empleados particulares privaran de la posesión de bienes a los pasajeros que pretendía tener acceso a las salas de abordaje en los aeropuertos de la República Mexicana, con lo que resultó evidente una conculcación de lo dispuesto en los artículos 14 de la Constitución General de la República y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En los términos anteriores, se configuró una privación de objetos por parte de los particulares, con la anuencia o tolerancia de servidores públicos del Estado mexicano, sin que se cubrieran los requisitos previstos en el orden jurídico mexicano; en consecuencia esta Comisión Nacional presentó la denuncia de hechos correspondientes para que se realicen las investigaciones del caso, y se deslinden las responsabilidades respectivas en contra de los autores y partícipes de dichos delitos y abusos.

E. Por otra parte, visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, durante las diligencias de inspección ocular realizadas en el interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, pudieron constatar otra gama de abusos que se presentaron por parte de autoridades policíacas y dirigidos a migrantes. En éste sentido, observaron en el pasillo de flujo cercano a la Sala E-2, que elementos de la Policía Federal Preventiva, dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública, tenían detenidas a dos pasajeros del sexo femenino, originarias de Singapur y al ser cuestionados respecto a su conducta precisaron que, de acuerdo a la Ley General de Población, se encontraban revisando la legal estancia de dichas personas en territorio nacional, agregando que para tal efecto, uno de los elementos policíacos en ese momento se dirigiría a las oficinas del subdelegado del Instituto Nacional de Migración en el aeropuerto, con el propósito de verificar la validez y autenticidad de sus pasaportes, en tanto que las dos extranjeras permanecían resguardadas por dos elementos de la Policía Federal Preventiva.

Posteriormente, los visitadores de esta Comisión Nacional fueron informados por los elementos de la Policía Federal Preventiva que ante el referido subdelegado migratorio se constató que los documentos que exhibieron las dos extranjeras habían resultado válidos y que por lo tanto podían continuar con su camino. Para verificar lo anterior, el personal de este organismo nacional se trasladó a las oficinas del delegado del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en donde les fue comunicado que en ningún momento recibieron la petición del elemento de la Policía Federal Preventiva para verificar la autenticidad de los pasaportes de dos pasajeros provenientes de Singapur, que indebidamente los elementos de la Policía Federal Preventiva realizan funciones propias de las autoridades migratorias, lo cual quedó evidenciado en el acta circunstanciada respectiva así como en la filmación correspondiente.

En virtud de lo anterior, se solicitó a la comisionada del Instituto Nacional de Migración y al subsecretario de Seguridad Pública, respectivamente, un informe sobre los hechos citados con anterioridad.

En respuesta al requerimiento de informes, el 23 de enero de 2004, se recibió el oficio 0063, suscrito por el coordinador jurídico del Instituto Nacional de Migración, al que anexó la nota informativa del subdelegado regional del citado Instituto en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, quien manifestó que tanto el delegado como el subdelegado locales operativos, respectivamente, de dicho Instituto, no atendieron a elementos de la Policía Federal Preventiva con la finalidad de verificar la autenticidad de dos pasaportes de personas del sexo femenino procedentes de Singapur, precisando que debido a una mala interpretación del artículo 16 de la Ley General de Población, los elementos de la Policía Federal Preventiva destacamentados en el aeropuerto indebidamente realizaban funciones propias de las autoridades migratorias.

Por otra parte, existen evidencias suficientes que permiten acreditar que el elemento de la Policía Federal Preventiva, que se trasladó a las oficinas regionales del Instituto Nacional de Migración a fin de “verificar la autenticidad de los pasaportes de las extranjeras procedentes de Singapur,” incurrió en contradicciones ante esta Comisión Nacional, que permiten presumir que se condujo contrario a la verdad, pues por una parte, en el momento en que ocurrieron los hechos, al ser cuestionado por los visitantes adjuntos que se encontraban realizando las labores de inspección ocular en la citada terminal aérea, precisó textualmente lo siguiente «... llevé ante el subdelegado Local Operativo del Instituto Nacional de Migración, los pasaportes de las dos personas extranjeras, a efecto de verificar la autenticidad de los sellos de ingreso al país y después de ser atendido por tal funcionario, se constató que eran válidos». Así pues, contrario a lo anterior, el mismo servidor público, en la tarjeta informativa que rindió el 15 de enero de 2004, al licenciado Ricardo de los Ríos García, mando operativo de la Policía Federal Preventiva en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, señaló a la letra lo siguiente:

[...] al estar realizando un recorrido por el punto, a la altura de la Sala E-2, se me solicita el apoyo por parte del suboficial Hernández Gómez Edgar Israel, para la revisión de documentos de dos personas de sexo femenino procedentes de la República de Singa porree. Cabe mencionar que durante el tiempo que he laborado dentro de esta dependencia no había revisado documentos de dicha procedencia; así mismo, tenía duda si la persona de ésta nacionalidad necesitaba visa para poder ingresar a territorio nacional, motivo por el cual me trasladé a las oficinas regionales del Instituto Nacional de Migración en el AICM, donde fui atendido por personal de dicho instituto que ahora sé responde al nombre de Víctor Manuel Sánchez Quesnel, el cual me informó que esta nacionalidad no necesita visa para ingresar al país, informando a mi responsable de turno de esta situación, procediendo a entregar los documentos a las dos personas extranjeras antes mencionadas explicándoles de manera sencilla que no existe ningún impedimento para que permanecieran dentro del territorio nacional y continuaran su viaje (*sic*).

Asimismo, esta Comisión Nacional recibió el oficio SSP 200.-025/2004, suscrito por el subsecretario de Seguridad Pública, al que anexó el informe rendido por el licenciado Ricardo de los Ríos García, Mando Operativo de la Policía Federal Preventiva en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, quien precisó sustancialmente lo siguiente:

a) Que la Policía Federal Preventiva adscrita al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, sí esta facultada para efectuar revisiones a los documentos de los extranjeros, de conformidad con lo establecido en los artículos 21 Constitucional; 30 bis, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4º fracción III inciso a) y XII de la Ley de la Policía Federal Preventiva; 30 fracción V del Reglamento de la Policía Federal Preventiva; y 16 y 17 de la Ley General de Población.

b) Que los agentes de la Policía Federal Preventiva que participaron en los hechos ya narrados fueron los suboficiales Yeni Lisbeth García Oaxaca, Aureo Alberto Cruz Cortez, Yoana Morales González y Edgar Israel Hernández Gómez, quienes coincidieron en señalar en sus correspondientes partes informativos, que efectivamente el 12 de enero de 2004, siendo aproximadamente las 20:00 horas, al realizar un recorrido por el punto denominado «Ambulatorio Internacional» llevaron a cabo

la revisión de documentos de dos personas provenientes de la República de Singapore, quienes respondían a los nombres de Lun Angeline y Hong Chuxiu Emily; que en este caso, el suboficial Cruz Cortez, fue el servidor público que se trasladó a las oficinas regionales del Instituto Nacional de Migración a fin de verificar la validez y autenticidad de los pasaportes y que después de constatar que tales documentos eran válidos, permitieron que continuaran su camino las dos mujeres antes mencionadas. De manera especial mencionaron que estas revisiones las realizan de manera constante y en forma aleatoria (*sic*).

Es oportuno mencionar que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar lo dispuesto en el artículo 16 constitucional emitió una jurisprudencia que a la letra establece que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

En el caso concreto, es importante destacar que precisamente en el área de llegadas internacionales del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México existe un recinto migratorio a cargo de las autoridades del Instituto Nacional de Migración, en el cual esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos pudo constatar los procedimientos de revisión de la documentación migratoria de todas aquellas personas que arriban a territorio nacional, a través de las distintas líneas aéreas, por lo que en este sentido resulta no sólo contrario a derecho la labor de los mencionados agentes al obligar a los pasajeros que después de exhibir su pasaporte y visa correspondiente a los agentes migratorios sean nuevamente requeridos con el mismo propósito en los pasillos de la terminal aérea por una autoridad distinta, como en el caso lo fue de la Policía Federal Preventiva, además de detenerlos con el fin de “corroborar la validez de la documentación migratoria”.

Al respecto, debe señalarse que son precisamente las autoridades del Instituto Nacional de Migración, quienes por motivo de sus funciones cuentan con la suficiente pericia para determinar si un documento migratorio carece de valor para ingresar al país y no así los elementos de la Policía Federal Preventiva, cuyas tareas están encaminadas fundamentalmente a la prevención del delito en las entradas y salidas de los aeropuertos.

Es importante destacar que hechos como los narrados en el cuerpo de este documento no son aislados, ya que se logró circunstanciar un caso más el día 23 de enero de 2004, en agravio del señor Edgar Arturo Esquit Chong, de nacionalidad guatemalteca, quien también fue objeto de revisión en sus documentos migratorios por el suboficial Manuel Rojo, elemento de la Policía Federal Preventiva, quien al igual que en el caso anterior, argumentó que el motivo de tal conducta obedece a las facultades que le confiere el artículo 16 de la Ley General de Población, por lo que dicha labor pudo observarse constituye una práctica reiterada de dichos elementos.

Las evidencias obtenidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos permitieron observar que, si bien es cierto los artículos 4º, fracciones III, inciso a), y XII de la Ley de la Policía Federal Preventiva; 30, fracción V, del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, y 16 y 17 de la Ley General de Población, precisan que los elementos de la Policía Federal Preventiva tienen la atribución de vigilar e inspeccionar la entrada y salida de personas en los aeropuertos, también lo es que ninguno

de los preceptos invocados señala que tal autoridad podrá revisar los documentos migratorios de los extranjeros a fin de verificar su legal estancia en el país o bien analizar la autenticidad y validez de los mismos, pues en todo caso esa función es exclusiva del Instituto Nacional de Migración de conformidad con lo establecido en los artículos 7, fracción II, de la Ley General de Población y 91, apartado B, inciso b), de su Reglamento Interno.

VII. CONCLUSIONES

El gobierno federal es el responsable, de conformidad con el marco jurídico interno e internacional que nos rige, de hacer efectivo el derecho de los pasajeros a gozar de protección adecuada de sus derechos humanos, para lo cual dispone de recursos y capacidades para tal objeto.

Las investigaciones realizadas por personal de esta Comisión Nacional permitieron observar que servidores públicos del Estado mexicano cometieron actos y omisiones que propiciaron la violación directa de diversas disposiciones de los órdenes jurídicos nacional e internacional, lo cual implicó el abandono de los valores que emanan de los principios que dan sustento a las condiciones mínimas de dignidad humana, igualdad, libre tránsito, legalidad y seguridad jurídica con que deben contar los pasajeros en el país, lo cual supone el desconocimiento o desprecio del deber del Estado de actuar con la debida diligencia ante la presencia de este tipo de contingencias, lo cual cobra también vigencia cuando se tolera que los particulares actúen libremente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo anterior, del análisis lógico-jurídico de las evidencias de que se logró allegar esta Comisión Nacional, así como de los informes que solicitó a las diversas autoridades relativos a los hechos a que se enfrentaron los pasajeros en los diversos aeropuertos internacionales de la República Mexicana, se acreditaron violaciones a los derechos humanos, como se desprende de las siguientes consideraciones:

A. Tanto la empresa paraestatal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México S.A. de C.V., como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil, incumplieron con el deber que les imponía el artículo 71 de la Ley de Aeropuertos, al omitir asumir directamente las funciones de vigilancia de los aeropuertos internacionales de la República Mexicana en presencia de un “Nivel de contingencia tres (amenaza seria)”; asimismo, la Secretaría de Seguridad Pública no supervisó de manera adecuada el correcto funcionamiento de las empresas de seguridad privada contratadas para la revisión de pasajeros en las salas internacionales de dicha terminal aérea, toda vez que fue evidenciada la falta de recursos materiales, organización, profesionalismo y capacitación en los cuerpos de seguridad privada.

B. Las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Seguridad Pública, toleraron y consintieron la presencia de agentes del gobierno de los Estados Unidos de América en las instalaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, cuya actividad no se limitó a intercambiar información,

tal y como lo establece la Convención Sobre Aviación Civil Internacional de 1944, así como el Acuerdo suscrito por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República de 1992, el cual señala las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros, sino que con su anuencia permitieron además que los mismos participaran activamente en las tareas de revisión de documentos de viaje de pasajeros en las salas de última espera internacional y de manera especial, en el vuelo 490 de Aeroméxico, con destino final a la ciudad de Los Ángeles, California.

C. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la empresa paraestatal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, han permitido que las empresas de seguridad privada que operan en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, omitan observar el Manual de Procedimientos de la Unidad de Objetos Retenidos, con lo que una gran mayoría de los usuarios no se encuentran enterados de las opciones con que cuentan para que, en su caso, se les elabore el recibo correspondiente y estén en posibilidades de recuperar sus pertenencias en el caso de que éstas les sean retenidas en los filtros de revisión, y menos aún cuentan con un registro.

D. Las medidas de reforzamiento de seguridad establecidas por las autoridades del gobierno federal, como lo fueron en este caso las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Seguridad Pública, con motivo de la implementación del “Nivel de contingencia tres (amenaza seria)”, en diversos aeropuertos internacionales de la República Mexicana, tuvo como constante no sólo el retraso de vuelos y abuso en las revisiones en los diferentes puntos de seguridad, sino más aún la violación a los derechos a la dignidad humana, la igualdad, el libre tránsito, la legalidad y la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 1, 11, 14, 16, párrafo primero, y, 21, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1, 11, 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por las consideraciones vertidas con anterioridad, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formula las siguientes propuestas:

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

Primera. Se giren las instrucciones a quien corresponda, a efecto de que en situaciones análogas a las que se refiere el presente Informe Especial, se dé cumplimiento por parte del Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 71 de la Ley de Aeropuertos, así como el contenido del Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, en el que se establece que, tratándose de situaciones de emergencia o cuando se ponga en peligro la paz interior o la seguridad nacional, las autoridades federales competentes deben prestar en forma directa la vigilancia para preservar la seguridad de aeronaves, pasajeros, carga, correos, instalaciones y equipo.

Segunda. Se giren las instrucciones a quien corresponda a efecto de que se tomen las medidas pertinentes tendientes a evitar que cuando se retengan objetos de los pasajeros, por incurrir en alguna prohibición para su transporte prevista en la Ley, se elaboren los recibos respectivos de los objetos

retenidos, debidamente suscritos, así como la contraseña correspondiente para que se encuentren en posibilidad de recuperar sus bienes dentro del término de ley y en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 6° de la Ley de Aviación Civil.

Tercera. Se giren las instrucciones necesarias para que los comandantes encargados de la seguridad en los aeropuertos del país ejerzan, en términos de lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley de Aviación Civil, la autoridad aeronáutica en los aeropuertos, helipuertos y aeródromos en general, y verifiquen el cumplimiento de las condiciones de seguridad e higiene en los servicios de transporte aéreo; asimismo, se instruya al director general del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, para que inicie las investigaciones necesarias en contra del personal responsable de no tomar las medidas tendientes a evitar las acciones y omisiones que se mencionan en el capítulo de Observaciones del presente documento.

Cuarta. Se giren las instrucciones necesarias para que los grupos aeroportuarios o concesionarios nacionales adquieran a la brevedad equipos de detección de explosivos o de cualquier otro artefacto peligroso que pueda utilizarse para cometer un delito o un acto de interferencia ilícita en las aeronaves o instalaciones aeroportuarias de la República Mexicana, con el propósito de evitar revisiones humillantes o degradantes que propicie la repetición de los abusos que dieron origen al presente Informe Especial.

Quinta. Se giren las instrucciones correspondientes, a efecto de que las empresas de seguridad privada que operan bajo concesión en los diferentes aeropuertos nacionales, sean sometidas a un proceso de verificación para que cumplan con los lineamientos de las concesiones de que fueron beneficiadas y que sus integrantes sean debida y permanentemente capacitados en la forma de atender a los usuarios de los servicios aéreos.

Sexta. Se giren las instrucciones a quien corresponda para que los pasajeros que se encuentren dentro del territorio nacional reciban un trato digno, respetuoso y no discriminatorio por parte del personal de seguridad y vigilancia público o privado, así como de los permisionarios, concesionarios o servidores públicos de los aeropuertos de la República Mexicana, tanto en su persona como en sus pertenencias, objetos y documentos; asimismo, se les haga saber los derechos que les reconoce el orden jurídico mexicano, a través de la divulgación de la siguiente “Carta de derechos de los pasajeros”, que se propone como medio idóneo a las autoridades federales para dar a conocer de manera práctica, al público usuario, tales derechos:

CARTA DE DERECHOS DE LOS PASAJEROS DE AERONAVES

1. Trato a pasajeros

Los pasajeros que se encuentren dentro del territorio nacional tienen derecho a recibir un trato justo, digno, no discriminatorio y respetuoso por parte del personal de los cuerpos de vigilancia y seguridad privados y, en general de todos los servidores públicos de los aeropuertos.

2. Información

Desde el momento de ingresar a un aeropuerto mexicano los pasajeros tienen derecho a recibir de manera clara, íntegra, completa y oportuna de las autoridades aeroportuarias información sobre:

- a) La llegada y salida de los vuelos tanto nacionales como internacionales.
- b) Los objetos y equipaje que puede transportar como de mano;
- c) Los objetos que no puedan ser introducidos a bordo del avión, así como, en caso de no lograrse documentar éstos, los trámites que deben cubrirse al momento de ser recogidos por personal de seguridad para que el pasajero se encuentre en posibilidad de recuperarlos dentro del término de 90 días posteriores a su viaje.
- d) Los procedimientos de revisión que están implementados para ingresar a la sala de abordaje, así como las personas que lo realizan.
- e) Los tramites de identificación a que estarán sujetos;
- f) Los procedimientos de revisión, de personas, objetos, equipaje de mano y documentos que se encuentren autorizados por la autoridad aeroportuaria;
- g) Las autoridades responsables de las revisiones, así como las empresas privadas que tengan bajo su responsabilidad la operación directa;
- h) La ubicación de los módulos correspondientes a las oficinas de quejas ante las cuales puedan interponer sus inconformidades sobre excesos o abusos en que incurran empresas o servidores públicos;
- i) La posibilidad de rehusarse a ser revisado por los empleados de compañías privadas de seguridad y solicitar sea la autoridad aeroportuaria la que practique la revisión.

Artículos 17 de la Ley de Aviación Civil, 43 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, 8, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 5 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

3. Revisión a pasajeros

- a) Los procedimientos de revisión de personas, objetos, equipaje de mano y documentos se deben realizar antes de ingresar a las salas de abordaje y deben ser generales, no discrecionales ni a juicio personal de quienes lo apliquen.

- b) Ante cualquier procedimiento de revisión adicional al señalado, el pasajero tiene derecho a conocer la causa o motivo de esto.
- c) Durante los procedimientos de revisión de pertenencias y objetos de uso personal, se debe permitir a las mujeres el solicitar que la revisión sea realizada por personas de su mismo sexo, así como garantizar que la revisión que se practique a niño(a)s, a personas con capacidades diferentes y a los adultos mayores se realice tomando en consideración la condición de cada uno de ellos.

Artículos 17, 33 y 50 de la Ley de Aviación Civil y 43 de su Reglamento, 71 de la Ley de Aeropuertos y 151, 152, 154 y 156 de su Reglamento.

4. Revisión de equipaje

- a) La autoridad aeroportuaria, en los procedimientos de revisión al equipaje de mano, así como a los artículos que porte el pasajero se deberá auxiliar para su revisión en la tecnología de detección avanzada, con la finalidad de evitar dañar total o parcialmente sus pertenencias.
- b) Garantizar que la revisión de equipaje de mano se realice de manera ágil, y evitar la presencia durante los procesos de revisión de practicas destructivas de objetos y bienes personales, así como la privación injustificada de éstos.

Artículos 17, 33 y 50 de la Ley de Aviación Civil y 43 de su Reglamento, 71 de la Ley de Aeropuertos y 151, 152, 154 y 156 de su Reglamento.

5. Quejas

En todo aeropuerto mexicano los pasajeros tienen derecho a ocurrir a una oficina de quejas, fácilmente identificable y accesible a quienes viajan, que deben ser atendida por la autoridad aeroportuaria para recibir y orientar al afectado. Dichas quejas se harán del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, de la Procuraduría Federal del Consumidor y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo con su competencia.

Los pasajeros que, por cualquier motivo, interpongan una queja ante la autoridad aeroportuaria, obtendrán un número de registro de la misma y deberán recibir de ésta una respuesta acorde con lo que establecen las leyes vigentes en materia del derecho de petición. Si la respuesta proporcionada por la autoridad resulta insatisfactoria, el pasajero tiene derecho a objetarla.

Artículos 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 25 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

6. Derechos Humanos

Los pasajeros que consideren que sus derechos fundamentales fueron violentados por la autoridad aeroportuaria pueden acudir a solicitar la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Artículos 25 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

7. Datos personales

Toda la información que contengan las quejas que presenten los pasajeros será considerada confidencial.

Los pasajeros aeroportuarios que interpongan una queja por cualquiera de los motivos anteriores tienen derecho a la protección de su identidad, así como a la de los datos personales que proporcionen y a no ser objeto de ningún tipo de discriminación o represalia posterior a consecuencia de su queja.

Artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A la Secretaría de Seguridad Pública:

Primera. Se giren las instrucciones pertinentes para que los elementos de la Policía Federal Preventiva destacamentados en cualquier aeropuerto internacional de México, así como en los puntos de entrada al país o desembarco de pasajeros, se abstengan de realizar revisiones para verificar la autenticidad de sus documentos de viaje a los pasajeros que arriban a territorio nacional a través de las diferentes líneas aéreas, tomando en consideración que tal atribución le compete de manera exclusiva a las autoridades del Instituto Nacional de Migración, de conformidad con lo establecido en los artículos 7, fracción II, de la Ley General de Población y 91, apartado B, inciso b) de su Reglamento Interno.

Segunda. Se giren las instrucciones necesarias a fin de que se inicie procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los suboficiales de la Policía Federal Preventiva Yeni Lisbeth García Oaxaca, Aureo Alberto Cruz Cortes, Yoana Morales González, Edgar Israel Hernández Gómez y Manuel Rojo, todos ellos destacamentados en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, por su indebida actuación al interrumpir el libre tránsito y retener a personas en los pasillos ambulatorios de la sala internacional de la citada terminal aérea; así mismo, deberán evitarse conductas que pudieran ser constitutivas de delito, y dar vista a la representación social correspondiente a fin de deslindar las responsabilidades a que haya lugar.

Tercera. Tener a bien dictar las medidas administrativas correspondientes para supervisar la manera como se desempeñan los empleados de empresas de seguridad privada en las instalaciones de los aeropuertos de la República Mexicana y prevenir que en un ejercicio indebido de la autorización otorgada sometan a los viajeros a tratos humillantes, degradantes o cualquier otro contrario a los derechos humanos.

Artículos

LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA OC-18/2003

*Dr. Sergio García Ramírez**

CONTENIDO: 1. Función jurisdiccional consultiva. 2. Antecedentes y desarrollo. 3. México y la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 4. La Opinión Consultiva OC-18/2003.

1. Función jurisdiccional consultiva

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Americana de esta materia, de la que México es Estado parte, posee una doble atribución jurisdiccional: consultiva, por una parte, y contenciosa, por la otra. En este sentido, acoge la tradición de varios órganos internacionales que igualmente cuentan con atribuciones en ambos campos. En esta nota introductoria a la publicación, por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de una relevante opinión consultiva aportada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, me ocuparé, sobre todo, de aquella expresión del quehacer judicial internacional. En la especie, se trata de la opinión identificada como *OC-18/2003* —atendiendo así al número que guarda en el conjunto de las consultas atendidas por la Corte y al año en que fue emitida—, que requirió el Gobierno de México.

La función contenciosa, característica de un órgano jurisdiccional, permite al tribunal tomar conocimiento de un litigio, llevar adelante el proceso conducente a resolverlo —sin perjuicio de que éste cese por composición entre las partes contendientes— y emitir la sentencia que resuelve la controversia y dispone, en su caso, una condena. En aquélla se manifiestan las notas inherentes a la jurisdicción

* Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Presidente electo de este Tribunal para el periodo 2004-2006.

pública, en sentido estricto: *notio, vocatio, coertio, iudicio y executio*, con las modalidades específicas que impone el carácter internacional de la violación (supuestamente) cometida, la naturaleza jurídica de los litigantes, la responsabilidad alegada, el enjuiciamiento seguido, la resolución adoptada y la ejecución de ésta, a la que se vinculan los actos de supervisión del cumplimiento que asume el tribunal en virtud de las facultades inherentes a la jurisdicción que ejerce.

La misión consultiva, a su vez, no entraña necesariamente un conflicto *inter partes*, aunque en cada caso pueden subyacer entendimientos diferentes de una situación o una norma, que culminarían, eventualmente, en una disputa cuya solución corresponda a los tribunales dotados de competencia contenciosa, sea en el plano internacional, sea en el doméstico. En esta hipótesis se trata de desentrañar el sentido de una disposición, apreciar la naturaleza y las implicaciones jurídicas de una situación de hecho o de derecho, analizar la conformidad de unas normas con otras a las que aquéllas debieran ajustarse, etcétera. Se trata, pues, de *saber*, más que de *resolver*: *contestar a una pregunta*, de cuya respuesta pudieran derivar futuras conductas con eficacia jurídica, mejor que *decidir un conflicto* a través de una norma individualizada, de observancia obligatoria. Por lo tanto, la consulta culmina en una *opinión*, en contraste con el litigio llevado ante un tribunal, que normalmente concluye con una *sentencia*.

La competencia contenciosa posee una eficacia de primer orden para la vida social y jurídica: en efecto, aleja el imperio de la fuerza en la solución de los conflictos y aporta la vía jurídica que encauza éstos, de manera pacífica y justa, a través del proceso. Por el imperio que se atribuye a la sentencia de última o única instancia, la solución que el tribunal proporciona cierra la disputa y ordena, para lo sucesivo, el comportamiento de las partes; fija sus derechos y sus deberes en el caso concreto. Esta determinación puede tener mayor alcance, evidentemente, en la medida en que a través de ella se establece el sentido de una norma —la disposición aplicada en la sentencia y para los fines de ésta—, y de esta suerte se construye una jurisprudencia orientadora. Sin embargo, este último efecto no es lo que caracteriza rigurosamente a la sentencia, cuyo propósito es decidir una contienda específica, no regular la conducta futura de otras personas o instituciones. Obviamente, la jurisdicción internacional, que suele ejercerse sobre casos “paradigmáticos”, aspira a generar derroteros para el futuro, no exclusivamente a dirimir conflictos en el presente. De ahí el enorme valor que la jurisprudencia internacional posee como fuente del derecho de gentes, en los términos del artículo 38, inciso d), del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

No sucede lo mismo con la función consultiva, que no ordena en un caso concreto, sino mira hacia un horizonte más amplio y establece un criterio que pudiera campar, llegado el momento, en la solución de las controversias que se susciten en la materia que la opinión abarca. Si no hay contienda —es decir, litigio en la concepción de Carnelutti: conflicto de intereses caracterizado por la existencia de una pretensión y la resistencia a ésta—, tampoco puede haber partes en sentido material y formal, ni actos de juicio, ni sentencia que se imponga inexorablemente. Por lo que hace a la eficacia de las opiniones, la Corte Interamericana reconoce que éstas, “por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para [las] sentencias en materia contenciosa” (*OC-1/82*, párr. 51). Ahora bien, las opiniones consultivas emitidas por los órganos internacionales poseen notable tras-

endencia, contribuyen a generar —o a recibir— una *opinio juris* internacional y a establecer los patrones o criterios para el futuro entendimiento de las normas e instituciones, la prevención de los conflictos y la solución de las controversias.

En este orden se plantean numerosas cuestiones interesantes, que establecen los caracteres, los límites y los efectos de las opiniones consultivas. No me propongo abordarlas con detalle en la presente nota introductoria, que no aspira a ser un estudio sobre las opiniones consultivas, ampliamente examinadas en la jurisprudencia y la doctrina. Es preciso, sin embargo, mencionar algunas consideraciones formuladas por la Corte Interamericana, que auxilian en el tratamiento de esta materia. Ante todo, ese tribunal se ha planteado la justificación, el sentido, el propósito que tiene la función consultiva. Se trata —ha dicho a este respecto— de “coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los Derechos Humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidos los distintos órganos de la OEA” (*OC-1/82*, párr. 25). Evidentemente, la solicitud debe ser desechada si no corresponde a este propósito y por ello desnaturaliza la función consultiva de la Corte.

En cuanto a la invocación de hechos y razones que pudieran identificar temas conflictivos, el mismo tribunal se ha remitido (*OC-3/83*, párr. 44), al aceptar aquella, al criterio expresado por la Corte Internacional de Justicia: “Una regla de derecho internacional, convencional o consuetudinario no se aplica en el vacío; se aplica en relación con hechos y dentro del marco de un conjunto más amplio de normas jurídicas, del cual ella no es más que una parte. En consecuencia, para que una pregunta formulada en los términos hipotéticos de la solicitud pueda recibir una respuesta pertinente y útil, la Corte debe, ante todo, determinar su significado y su alcance en la situación de hecho y de derecho donde conviene examinarla” (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ. Reports 1980*, p. 76).

Igualmente, el tribunal interamericano ha sostenido que su competencia consultiva constituye un “método judicial alterno” para la protección de los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos (*OC-3/83*, párr. 43), “lo que indica que esa competencia no debe, en principio, ejercitarse mediante especulaciones puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva” (*OC-9/87*, párr. 1). El “señalamiento de algunos ejemplos sirve al propósito de referirse a un contexto particular [...] e ilustrar distintas interpretaciones que pueden existir sobre la cuestión jurídica objeto de la [...] opinión consultiva [...] sin que sea por esto necesario que el tribunal emita pronunciamiento sobre dichos ejemplos [que] permiten al tribunal señalar que su opinión consultiva no constituye una mera especulación académica y que el interés de la misma se justifica por el beneficio que pueda traer a la protección internacional de los Derechos Humanos” (*OC-16/99*, párr. 49).

Esto lleva a considerar el problema que se plantea a propósito de consultas cuya materia entraña cuestiones actual o potencialmente contenciosas. La Corte Interamericana ha rechazado cualquier intento de “desvirtuar el sistema de la Convención, buscando una solución encubierta de asuntos litigiosos en perjuicio de las víctimas” (*OC-13/93*, párr. 18), y ha entendido que “una respuesta a las

preguntas [planteadas en la solicitud de opinión] que podría traer como resultado una solución de manera encubierta, por la vía de la opinión consultiva, de asuntos litigiosos aún no sometidos a consideración de la Corte, sin que las víctimas tengan oportunidad en el proceso, distorsionaría el sistema de la Convención” (OC-12/91, párr. 28). Hubo una vez en que el tribunal hizo uso de la facultad de no responder a una consulta, “por cuanto podría desvirtuarse la jurisdicción contenciosa y verse menoscabados los Derechos Humanos de quienes han formulado peticiones ante la Comisión” (*ibid.*, párr. 30).

Empero, lo anterior no quiere decir —ha señalado igualmente el tribunal interamericano— que “la Corte no pueda emitir una opinión consultiva a solicitud de la Comisión cuando un asunto está pendiente ante ésta” (OC-13/93, párr. 19), porque “si se le impidiera a la Comisión solicitar una opinión consultiva simplemente porque uno o más gobiernos se encuentran involucrados en una disputa con la Comisión sobre la interpretación de una disposición de la Convención, muy rara vez podría ésta valer-se de la competencia consultiva de la Corte” (OC-3/83, párr. 38).

Al examinar un asunto sujeto a consulta, la Corte recordó que

[...] el derecho a solicitar opiniones consultivas según el artículo 64 fue otorgado a los órganos de la OEA “en lo que les compete”. Eso implica que ese derecho también fue otorgado con el fin de ayudar a resolver aspectos legales en disputa dentro del contexto de las actividades de un órgano... Resulta claro, por lo tanto, que el mero hecho de que exista una controversia entre la Comisión y el gobierno..., acerca del significado del artículo 4o. de la Convención, no es suficiente fundamento para que la Corte se abstenga de ejercer su competencia consultiva.

Sobre el particular, la CIDH trae a colación la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, que en varios casos

[...] ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en donde se alegue que, por existir una controversia sobre el punto, lo que se está pidiendo a la Corte es que falle sobre un caso contencioso encubierto... Al proceder de esta manera, la Corte de La Haya ha reconocido que la opinión consultiva podría eventualmente llegar a afectar los intereses de Estados que no han accedido a su competencia contenciosa y que no están dispuestos a litigar sobre el asunto. La cuestión decisiva siempre ha sido si el órgano solicitante tiene un interés legítimo en obtener la opinión con el fin de orientar sus acciones futuras (OC-3/83, párrs. 39-40).

2. Antecedentes y desarrollo

Como dije, existe una tradición consultiva en los órganos jurisdiccionales internacionales. Al respecto, vale tomar en cuenta los precedentes notables y sus alcances a propósito de la materia sujeta a consulta y de los sujetos legitimados para formularla. Esto permitirá situar en un contexto pertinente

la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en algunos extremos posee, como veremos, una amplitud que no tienen, en sus casos, otros tribunales internacionales. Para esta reflexión traeré a cuentas los regímenes correspondientes a la Corte Internacional de Justicia, que tiene antecedente en la Corte Permanente de Justicia Internacional, y a la Corte Europea de Derechos Humanos.

El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, del 26 de julio de 1945, faculta a ese tribunal para “emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma” (artículo 65). Es preciso considerar, pues, las estipulaciones que al respecto contiene la Carta de las Naciones Unidas. Ésta previene que “la Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica” (artículo 96.1), y previene que “los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar a la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades” (artículo 96.2). De aquí se desprende, pues, una amplia competencia consultiva en razón de la materia —en la versión más extensa: “cualquier cuestión jurídica”, conforme al primer párrafo del precepto mencionado—, y una restringida legitimación activa: solamente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, para aquellos fines materiales dilatados, y otros órganos y organismos —éstos, previa autorización específica— para fines materiales restringidos a sus propias atribuciones funcionales.

En lo que atañe a la Corte Europea de Derechos Humanos, hay que tomar en cuenta las prevenciones del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950, reformado en este extremo por el Protocolo 2. El vigente artículo 47 de esa Convención estatuye que “el Tribunal podrá emitir opiniones consultivas, a solicitud del Comité de Ministros (del Consejo de Europa), acerca de cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Convenio y de sus Protocolos” (párr. 1), y dispone que tales opiniones “no podrán referirse ni a cuestiones que guarden relación con el contenido o la extensión de los derechos y libertades definidos en el Título I del Convenio y en sus Protocolos, ni a las demás cuestiones de las que el Tribunal o el Comité de Ministros pudieran conocer de resultas de la presentación de un recurso previsto por el Convenio” (párr. 2). Se advierte, así, que existe una notable restricción material, conforme al párrafo 2, para evitar la interferencia de una opinión consultiva con la solución de un asunto contencioso, y que se acota rigurosamente la legitimación activa para solicitar opiniones: exclusivamente el Comité de Ministros del Consejo de Europa, no así otros órganos o los Estados partes en el Convenio.

En cambio, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha creado un sistema consultivo que abarca un amplio espectro de cuestiones y legitima a un extenso número de solicitantes. En su primera Opinión Consultiva, la Corte Interamericana examinó los precedentes mundial y europeo, anotó las restricciones que presentan y destacó las características del sistema instituido por el Pacto de San José, tomando en cuenta para ello los trabajos preparatorios que condujeron a la adopción del vigente artículo 64. En este examen, el tribunal manifestó:

Los trabajos preparatorios de la Convención confirman el propósito de ésta, en el sentido de definir del modo más amplio la función consultiva de la Corte. La primera proposición sobre la materia se incluyó en el anteproyecto preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su periodo extraordinario de sesiones de julio de 1968, que fue adoptado por el Consejo de la OEA en octubre del mismo año (OEA/Ser.G/V/C-d-1631). El artículo 53 de este texto rezaba: “La Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otro tratado concerniente a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos; y los Estados parte, acerca de la compatibilidad entre alguna de sus leyes internas y dichos instrumentos internacionales”.

Dicho texto, cuya amplitud, de por sí, superaba otros antecedentes análogos en derecho internacional, fue modificado por el artículo 64 de la vigente Convención, para extender aún más la función consultiva de la Corte. En lo que se refiere a la facultad de consulta, se le confirió, además, a los órganos de la OEA enumerados en el Capítulo X de la Carta y a los Estados miembros de la Organización, aunque no fueran partes de la Convención. Y por lo que toca a la materia consultable, se sustituyó el singular del artículo 53 del anteproyecto de Convención (“otro tratado concerniente”) por el plural (“otros tratados concernientes”) lo que demuestra, en su conjunto, una marcada tendencia extensiva (OC-1/82, párr. 17).

Así las cosas, han quedado legitimados, con ciertas precisiones que resultan de la materia de la consulta, a la que me referiré en seguida, tanto los Estados —que no lo están en los supuestos equivalentes de la Corte Internacional de Justicia y la Corte Europea de Derechos Humanos—, como diversos órganos de la OEA, bajo un sistema abierto y en un número que tampoco se presentan en la hipótesis de aquellos tribunales. Además de que tienen legitimación todos los Estados miembros de la Organización y no solamente los que son parte en la Convención —no lo son, por ejemplo, los Estados Unidos de América, Canadá y algunos Estados caribeños—, o los que han reconocido la otra vertiente jurisdiccional de la Corte, de carácter contencioso —aceptada por 21 Estados—, la ostentan igualmente los órganos recogidos por el Capítulo X de la Carta regional reformada en Buenos Aires, es decir: Asamblea General, Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejos, Comité Jurídico Interamericano, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General, Conferencias Especializadas y Organismos Especializados (artículo 51).

Para la debida comprensión de ese artículo 51, hay que tomar en cuenta que la Carta de la OEA prevé la existencia de varios consejos: Consejo Permanente de la Organización, Consejo Interamericano Económico y Social y Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (artículo 68); que “las Conferencias Especializadas son reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana” (artículo 128), y que tienen el carácter de Organismos Especializados Interamericanos los “organismos intergubernamentales establecidos por acuerdos multilaterales que tengan determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos” (artículo 130).

Dado que el artículo 64.1 se refiere a consultas formuladas por órganos de la OEA en lo que “compe-te” a éstos, hay que tomar en cuenta la diferencia que hace la Corte en lo que respecta a la legitimación consultiva o consultante de los Estados y la que corresponde a los órganos de la OEA:

[..] mientras los Estados miembros de la OEA tienen un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas, sus órganos sólo pueden hacerlo dentro de los límites de su competencia. El derecho de estos últimos de pedir opiniones consultivas está restringido, consecuentemente, a asuntos en los que tales órganos tengan un legítimo interés institucional. Mientras cada órgano decide inicialmente si la petición cae dentro de su esfera de competencia, la pregunta, en última instancia, debe ser respondida por la Corte mediante referencia a la Carta de la OEA, así como a los instrumentos constitutivos y a la práctica legal del órgano correspondiente (*OC-2/82*, párr. 14).

En este ámbito es preciso distinguir —como lo hace el artículo 64 de la Convención— dos hipótesis *materiales* en las que se actualiza la función consultiva. Tomando en cuenta sus características sobresalientes, se podría hablar, en primer término, de consultas sobre normas internacionales aplicables a los países americanos, y, en segundo, de consultas sobre la congruencia de las normas nacionales con las disposiciones internacionales. En cada caso hay especificaciones sobre la legitimación de los consultantes y el procedimiento conducente a la emisión del parecer de la Corte.

Por lo que toca a la primera hipótesis mencionada, el artículo 64.1 del Pacto de San José dispone que los Estados miembros de la OEA “podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos”. Como antes señalé, eso mismo podrán hacer, aunque sólo en el ámbito de su competencia o interés institucional —es decir, para los efectos de sus funciones específicas, previstas en las normas aplicables a éstas— los ya citados órganos que previene el Capítulo X de la Carta de la OEA. Se trata, en fin, de absolver consultas sobre cualesquiera —porque no hay restricción explícita— cuestiones de interpretación correspondientes a tratados aplicables a los Estados americanos. En su conjunto, el precepto abarca a la propia Convención Americana, sus protocolos, otros tratados interamericanos y convenciones internacionales de más amplio alcance subjetivo, a condición de que sean aplicables a los Estados de nuestro Continente.

En virtud de que se trata, en este supuesto, de hacer luz sobre cuestiones que interesan o pueden interesar a todos los Estados americanos —pensemos, por ejemplo, en puntos relacionados con los pactos internacionales de las Naciones Unidas, de generalizada admisión, o en la Convención sobre los Derechos del Niño, o en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, a la que me referiré *infra*—, el trámite previsto por el Reglamento de la Corte implica la notificación de la solicitud a todos los Estados miembros de la Organización, con el fin de que puedan ejercer el derecho a expresar su posición con respecto al asunto sujeto a consulta, lo cual se hará a través de documentos o mediante planteamientos orales en la audiencia respectiva, o por ambas vías. También podrán participar en este procedimiento —y así ha ocurrido con saludable frecuencia— personas u organismos en calidad de *amici curiae*.

Este amplio alcance de la función consultiva desecha cualquier distinción radical entre universalismo y regionalismo. La CIDH ha precisado que

[...] la sola limitación que nace [del artículo 64] es que se trate de acuerdos internacionales concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos. No se exige que sean tratados entre Estados americanos, o que sean tratados regionales o que hayan sido concebidos dentro del marco del sistema interamericano. Ese propósito restrictivo no puede presumirse, desde el momento en que no se expresó, de ninguna manera.

Además,

[...] no existe ninguna razón para excluir, previa y abstractamente, que pueda solicitarse de la Corte, y ésta emitir una consulta sobre un tratado aplicable a un Estado americano en materia concerniente a la protección de los Derechos Humanos, por el solo hecho de que sean también partes de dicho tratado, Estados que no pertenecen al sistema interamericano, o de que no haya sido adoptado dentro del marco o bajo los auspicios de éste (*OC-1/82*, párrs. 37 y 48).

En este punto se ha mencionado el problema que surgiría si se aportan interpretaciones diversas de un mismo texto internacional tutelar de los Derechos Humanos, por parte de órganos jurisdiccionales diferentes, cada uno en ejercicio de su propia atribución consultiva. La Corte Interamericana ha considerado esta preocupación y observado que siempre existe, sin duda, la posibilidad de llegar a interpretaciones contradictorias.

En todo sistema jurídico —manifestó— es un fenómeno normal que distintos tribunales que no tienen entre sí una relación jerárquica puedan entrar a conocer y, en consecuencia, a interpretar, el mismo cuerpo normativo, por lo cual no debe extrañar que, en ciertas ocasiones, resulten conclusiones contradictorias o, por lo menos, diferentes sobre la misma regla de derecho. En el derecho internacional, por ejemplo, la competencia consultiva de la Corte Internacional de Justicia se extiende a cualquier cuestión jurídica, de modo que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General podrían, hipotéticamente, someterle una consulta sobre un tratado entre los que, fuera de toda duda, podrían también ser interpretados por esta Corte en aplicación del artículo 64. Por consiguiente, la interpretación restrictiva de esta última no tendría siquiera la virtualidad de eliminar posibles contradicciones del género comentado (*OC-1/82*, párr. 50).

También es interesante considerar aquí el caso de convenios internacionales cuyo objeto principal no son los Derechos Humanos, sino materias de otra naturaleza, pero contienen disposiciones que reconocen derechos de aquel carácter en favor de los individuos. Tal ha sido el caso de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en lo que atañe al derecho de información sobre asistencia consular a los detenidos de nacionalidad extranjera. La solicitud correspondiente no inquiriere sobre

[...] si el objeto principal de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es la protección de los Derechos Humanos, sino si una norma de ésta concierne a dicha protección, lo cual

adquiere relevancia a la luz de la jurisprudencia consultiva de este Tribunal, que ha interpretado que un tratado puede concernir a la protección de los Derechos Humanos, con independencia de cuál sea su objeto principal.

Y en el supuesto planteado, queda claro que el artículo 36.1.a) de la Convención de Viena “consagra el derecho a la libre comunicación, cuyos titulares —como lo revela en forma unívoca el texto— son tanto el funcionario consular como los nacionales del Estado que envía, sin que se hagan ulteriores precisiones con respecto a la situación de dichos nacionales” (OC-16/99, párrs. 76 y 78).

También resulta interesante establecer si la Corte cuenta con atribuciones para recibir consultas, al amparo del artículo 64.1 de la Convención, acerca de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumento que no tiene la naturaleza de tratado internacional. El tribunal interamericano examinó este punto y consideró que es posible consultar sobre la Declaración, en tanto ésta resulta indispensable para fijar el alcance de las disposiciones contenidas en instrumentos que poseen, incuestionablemente, la condición de tratados internacionales. La CIDH hizo ver que

[...] los Estados miembros (de la OEA) han entendido que la Declaración contiene y define aquellos Derechos Humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de Derechos Humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.

Añadió la Corte:

[...] teniendo en cuenta que la Carta de la Organización y la Convención Americana son tratados respecto de los cuales la Corte puede ejercer su competencia consultiva en virtud del artículo 64.1, ésta puede interpretar la Declaración Americana y emitir sobre ella una opinión consultiva en el marco y dentro de los límites de su competencia, cuando ello sea necesario al interpretar tales instrumentos (OC-10/89, párrs. 43-44).

En cuanto a la segunda hipótesis aludida *supra*, esto es, la referente a consultas sobre la congruencia de las normas nacionales con las disposiciones internacionales, el párrafo 2 del artículo 64 dispone que “la Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes y los mencionados instrumentos internacionales”. Se trata, pues, de confrontar un texto nacional con un documento internacional. En la especie,

[...] no es indispensable cumplir con el sistema de notificaciones previsto (para la hipótesis del artículo 64.1), sino que se deja a la Corte un amplio margen para fijar las reglas procesales de cada caso, en previsión de que, por la propia naturaleza de la cuestión, la consulta deba resolverse sin requerir puntos de vista externos a los del Estado solicitante (OC-4/84, párr. 17).

Se ha planteado el problema que representa la admisibilidad de una consulta relativa a proyectos de ley, no a ordenamientos en vigor, considerando que el artículo 64.2 de la Convención se refiere a “cualquiera de [las] leyes” de un Estado. En un asunto anterior, la Corte definió el sentido de la palabra “leyes” en los términos del artículo 30 de la Convención Americana, para establecer qué actos jurídicos, abarcados bajo aquella denominación, pueden disponer válidamente ciertas restricciones a libertades y derechos contemplados por la Convención y autorizadas por ésta (*OC-12/91*), y otro tanto hizo en lo que respecta a la referencia a la ley, contenida en el artículo 14.1, acerca del derecho a la rectificación o respuesta (*OC-7/86*).

En el tema que ahora nos interesa, el tribunal examinó conjuntamente el alcance de los párrafos 1 y 2 del artículo 64, y llegó a la conclusión de que el primero de ellos confiere atribuciones a la Corte “para responder una solicitud de opinión consultiva, formulada por un Estado miembro de la OEA, que involucrara el problema de la compatibilidad entre un proyecto de ley que tenga pendiente y la Convención”; y que “la única diferencia importante entre las opiniones tramitadas según el artículo 64.1 y las que lo son según el artículo 64.2, es de procedimiento”. De esta afirmación se desprende el criterio del tribunal sobre la admisibilidad de consultas sobre proyectos de ley interna: sólo hay diferencia en el trámite de la consulta, no así en el contenido de ésta *lato sensu*.

La Corte apoya ese argumento de admisibilidad con una consideración sobre su pertinencia y racionalidad. En efecto, entender que las solicitudes han de versar, conforme al artículo 64.2, sobre leyes vigentes, es decir “leyes cuyo proceso de formación se haya perfeccionado”, traería como consecuencia que los Estados “estarían obligados a cumplir todo el procedimiento de derecho interno para la formación de las leyes, antes de poder solicitar la opinión de la Corte sobre su compatibilidad con la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos” (*OC-4/84*, párr. 18). A mayor abundamiento, el tribunal recuerda (*ibid.*, párr. 19) que la función consultiva constituye un servicio a los Estados para coadyuvar con éstos en el cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a Derechos Humanos (*OC-1/82*, párr. 39) y que no se haya sometido al formalismo característico del proceso contencioso (*OC-3/83*, párr. 43).

En los primeros años de labor de la Corte Interamericana, que fue instalada en San José al final de 1979, se presentaron varias solicitudes de opinión consultiva. Las demandas sobre violaciones a la Convención, que desencadenan procesos y culminan en sentencias, llegarían varios años después: en 1981 conoció el tribunal del *Caso Viviana Gallardo*, que no fue admitido, y no sería sino hasta 1986 que se plantearían los llamados “casos contra Honduras”, a saber: *Velásquez Rodríguez*, *Godínez Cruz* y *Fairén Garbi y Solís Corrales*. El 28 de abril de 1982, Perú planteó la primera solicitud de opinión consultiva, que sería contestada el 24 de septiembre del mismo año. Fue denominada y clasificada como “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-1/82*). A partir de entonces, y hasta la mitad de 2003, se plantearían 18 solicitudes, las más en la primera década de actividades de la Corte. Se observa que ha disminuido el número de solicitudes de este carácter, que alguna vez constituyeron la mayor ocupación del tribunal, a cambio de que aumente en forma constante el número de casos contenciosos, que se han multiplicado en la última década.

Es atribución de la Corte dictar las normas que regulan el procedimiento, dentro del espacio que fijan la Convención Americana y el Estatuto del tribunal. Se halla vigente un cuarto reglamento, expedido en el XLIX Periodo de Sesiones, que se celebró entre el 16 y el 25 de noviembre de 2000. Este ordenamiento, que recoge la experiencia acuñada a través de la aplicación de la normativa precedente, incorpora cambios notables acerca de la participación procesal de la víctima y la simplificación del procedimiento; igualmente, dedica el Título III a las opiniones consultivas. En este conjunto de normas —artículos 59 a 64 del Reglamento— estatuye sobre el trámite de las consultas. El precepto 59, relativo a la interpretación de la Convención, dispone la expresión de las preguntas específicas que deben formular los solicitantes, la indicación de disposiciones cuya interpretación se pretende y la manera en que la consulta afecta la esfera de competencia de los órganos de la OEA, cuando aquélla proviene de alguno de éstos. El artículo 60 se refiere a la interpretación de otros tratados, y el 61 a la interpretación de leyes internas.

Una vez recibida la solicitud de opinión, se hace llegar copia de la instancia a todos los Estados miembros de la OEA, a la Comisión Interamericana, al Consejo Permanente de la Organización, al Secretario General de ésta y a los órganos de ella cuya esfera de competencia se interesa. Es importante observar el diverso trámite que se asigna a las opiniones consultivas sobre tratados y a las correspondientes a leyes internas. En aquel caso, el Presidente de la Corte puede, por sí mismo, invitar o autorizar a cualquier persona interesada a que presente una opinión escrita sobre los puntos sujetos a consulta. En cambio, cuando ésta versa sobre leyes internas —o proyectos— “lo podrá hacer en consulta con el Agente” designado por el Estado solicitante para actuar en el procedimiento. El Reglamento sólo ordena la consulta, pero no sujeta al resultado de ésta la conducta posterior del Presidente de la Corte. Se entiende, pues, que éste, una vez oído el parecer del Estado, puede convocar la participación de *amici curiae* si lo juzga pertinente para el adecuado desahogo de la consulta. En ambos supuestos cabe la posibilidad de que, una vez concluido el procedimiento escrito, se lleve a cabo el procedimiento oral, que se realiza a través de la audiencia. Ahora bien, para este último efecto, si se trata de ley local, el Presidente también deberá consultar previamente al Agente (artículo 63).

Las normas procesales concernientes a los asuntos contenciosos tienen carácter general con respecto a las disposiciones relativas a los asuntos consultivos. De ahí que éstas se apliquen de manera preferente y que aquéllas puedan ser aplicadas en el trámite de las consultas, en forma subsidiaria, cuando la Corte lo juzgue conveniente (artículo 63 del Reglamento; asimismo, artículo 57, que corresponde al pronunciamiento y comunicación de las sentencias en asuntos contenciosos y se aplica, por mandato del artículo 64.1 del Reglamento, a la emisión de las opiniones consultivas). El artículo 64 del mismo ordenamiento estipula el contenido de las opiniones. Además de la presentación de las cuestiones sometidas a la Corte, la relación de los actos del procedimiento y los fundamentos de derecho, el documento deberá ofrecer la opinión puntual de la Corte. Los jueces que participan en este procedimiento pueden unir a la opinión consultiva sus votos razonados, disidentes o concurrentes, lo cual ha ocurrido en varias ocasiones, más para concurrir y razonar que para discrepar. Las opiniones podrán ser leídas en público. En el pasado fue costumbre que se leyesen íntegramente, en audiencia *ex profeso*, las resoluciones finales del tribunal, tanto en el procedimiento contencioso como en el consultivo. Esa costumbre ha decaído: hoy día se da lectura a una porción sobresaliente de la opinión,

como sucedió en la OC-16, o se notifica por escrito a los interesados, como aconteció en la OC-17 y en la OC-18.

Para los fines informativos que también persigue esta nota, conviene tomar en cuenta los temas y números de las opiniones consultivas despachadas por el tribunal interamericano: *Otros tratados*, como dije, fueron el tema de la OC-1, a la que siguieron: *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-2/82, del 24 de septiembre de 1982; *Restricciones a la pena de muerte* (artículos 4.2 y 4.4, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83, del 8 de septiembre de 1993; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984; *La colegiación obligatoria de periodistas* (artículos 13 y 29 Convención...), Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985; *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986; *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta* (artículos 14.1, 1.1 y 2 de la Convención...), Opinión Consultiva OC-7/86, del 29 de agosto de 1986; *El habeas corpus bajo suspensión de garantías* (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención...), Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987; *Garantías judiciales en estados de emergencia* (artículos 27.2, 25.1 y 8 Convención...), Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987; *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89, del 14 de julio de 1989; *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (artículos 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención...), Opinión Consultiva OC-11/90, del 10 de agosto de 1990; *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.H de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-12/91, del 6 de diciembre de 1991; *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención...), Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993; *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (artículos 1 y 2 Convención...), Opinión Consultiva OC-14/94, del 9 de diciembre de 1994; *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículo 51, Convención...), Opinión Consultiva OC-15/97, del 14 de noviembre de 1997; *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99, del 1 de octubre de 1999; *Condición jurídica y Derechos Humanos del niño*, Opinión Consultiva OC-17/2002, del 28 de agosto de 2002, y *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003.

3. México y la función consultiva de la CIDH

Antes de ahora, en otra publicación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (*Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México*. México, CNDH, 2000), recogida —en una versión más amplia— en mi libro *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal* (México, Porrúa, 2003, pp. 491 y ss.) he analizado la posición de México ante determinadas instancias internacionales, particularmente la CIDH y la propia

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta posición, que ha variado en el curso de algunas décadas, se explica por la historia de las relaciones internacionales de nuestro país —una historia difícil, áspera, colmada de sucesos deplorables—, que contribuye a definir la reticencia mexicana a la hora de asumir compromisos internacionales sobre Derechos Humanos y aceptar jurisdicciones de esa misma naturaleza. Esa respetable actitud, oriunda de aquella historia, se ha modificado en el sentido que mejor conviene a los intereses nacionales hoy día y, desde luego, a la más relevante resolución política fundamental que aloja nuestra Constitución: respeto a la dignidad del hombre y protección al ser humano, eje de la sociedad y del Estado.

En 1969, año en que fue suscrita la Convención Americana —largamente preparada y propiciada—, un mexicano, don Gabino Fraga, presidía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, constituida en 1959. México concurrió a la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. La delegación de nuestro país fue presidida por don Antonio Martínez Báez, y formaron parte de ella don Sergio Vela Treviño, penalista, y don Antonio de Icaza, diplomático. El 26 de septiembre de 1969, el Gobierno mexicano presentó un pliego de observaciones al proyecto de Convención, en el que recogía una posición expresada con anterioridad. Era opinión de nuestro país que “la protección de los Derechos Humanos debe quedar primordialmente a cargo de la legislación interna de cada Estado, y sólo en una forma gradual y progresiva es como debe avanzarse hacia el tutelaje internacional de los citados derechos”. De ahí las observaciones sobre la idea de establecer un tribunal interamericano y las apreciaciones acerca de la competencia de la Comisión Interamericana.

En la Conferencia, México advirtió que

[...] es en todo momento preferible contar con un instrumento que al no despertar duda alguna acerca de su plena congruencia con la soberanía nacional y con los principios internacionales (de no intervención y autodeterminación de los pueblos), sea susceptible de cobrar en poco tiempo un amplio ámbito de vigencia, que proceder a elaborar un Convenio que, aunque posiblemente resultara más completo en cuanto a los derechos sujetos a protección y en cuanto a las instituciones destinadas a impartirla, naciera en cambio con escasas expectativas de viabilidad por merecer serias objeciones de fondo a algunos Estados americanos.

En cuanto a la Corte, la delegación mexicana a la Conferencia hizo ver que el

[...] Gobierno de México considera prematuro el establecimiento de la Corte Internacional a que alude el proyecto y estima más realista y promisorio el que con la experiencia y prestigio que siga ganando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se llegará a formar una conciencia en los países de América acerca de la posibilidad y conveniencia de sujetar sus actos en la materia a un tribunal internacional.

La corriente favorable a la instalación de un tribunal internacional prevaleció en la Conferencia Especializada. Al cabo de ésta, México varió su posición inicial a través de una declaración que fue incluida en el Acta Final del encuentro. En ella manifestó que “el Gobierno de México apoya el

establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en el carácter optativo de su jurisdicción”. Empero, no suscribió la Convención en ese momento, sino que se adhirió a ella 10 años después: el instrumento de adhesión fue depositado en la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981. En ese año, por cierto, nuestro país dio notables pasos adelante en la incorporación al régimen internacional convencional de los Derechos Humanos. En 1996 nuestro país invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a realizar una visita *in loco* para conocer la situación que guardaban los Derechos Humanos. Nuevos pasos se darían años después, sobre la ruta trazada desde 1981. La política de apertura en esta materia data, pues, de poco más de 20 años.

En 1998 el Senado de la República aprobó una iniciativa del Ejecutivo para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Acerca de este giro político he observado que no suprime nuestra política de principios ni desconoce las razones de la historia, pero también acepta la novedad de las circunstancias. Entre

[...] la posición injerencista, ciertamente inaceptable, y la evasión del mundo contemporáneo, por rechazo de compromisos y aislamiento deliberado, México debía asumir una tercera posición, razonable y razonada. La solución consistía en aceptar, con todas sus consecuencias —unas consecuencias admisibles—, los medios de solución internacional de controversias que el propio Estado mexicano había contribuido a edificar. Tal es el caso de la jurisdicción de la Corte Interamericana.

Considero que en la toma de esta decisión, México no ha renunciado a su soberanía —ni ha hecho “cesiones convenientes o inteligentes” (*sic*)—, sino que la ha ejercido. *Supra* aludí a esta cuestión. Si México admite la jurisdicción contenciosa de la Corte —de la que derivan obligaciones que no trae consigo, en los mismos términos, la función consultiva—, lo hace soberanamente: puede aplicar o no la cláusula facultativa contenida en el artículo 62 de la Convención. Lo ha hecho con entera libertad. Es obvio que en ejercicio de su soberanía nuestro país se ha instalado en el flujo de las relaciones internacionales, suscribiendo decenas o centenares de convenios, convenciones, acuerdos o tratados que le asignan derechos y le imponen obligaciones.

Por otra parte, se ha tomado en cuenta que la jurisdicción contenciosa internacional no es, en modo alguno, prioritaria y mucho menos excluyente con respecto a la mexicana, sino subsidiaria: corresponde a los tribunales domésticos, ante todo, la misión de proteger los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción de la República. Además, hay que considerar que la Corte Interamericana no aplica normas ajenas al ordenamiento mexicano. Sus resoluciones se fundan en la Convención Americana y en otros tratados —sobre tortura, por ejemplo— que invocan la intervención del tribunal interamericano. Insistamos: el artículo 133 de la Ley Fundamental señala claramente que son ley suprema de la Unión la propia Constitución General de la República, las leyes federales que emanan de ésta y los tratados internacionales, conformes con ella, que celebre el Ejecutivo y apruebe el Senado. Éste es, precisamente, el caso de aquella Convención y de los otros tratados que mencioné: forman parte de la ley suprema de la Unión; no son derecho extraño o extranjero, sino nacional, aunque tengan una fuente internacional, como dice bien Fix-Zamudio.

A. El oficio O.Q.4341/2003, del 25 de noviembre de 2003, recibido en este Organismo Nacional el 10 de diciembre de 2003, mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán remitió a esta Institución el escrito de impugnación que el señor Cesáreo Quesadas Cubillas presentó el 24 de noviembre de 2003, al que anexó una copia certificada del expediente de queja CDHY931/III/2002, de cuyo contenido destacan los siguientes documentos:

1. Las actas circunstanciadas del 27 de octubre de 2002, elaboradas por el licenciado Silverio Azael Casares Can, auxiliar de la Oficialía de Quejas, Orientación y Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, en las que asentó que en esa fecha recibió una llamada telefónica de la señora Verónica Quesadas Yáñez, en la que presentó una queja en favor de su tío, el señor Cesáreo Quesadas Cubillas, así como la entrevista que realizó al señor Cesáreo Quesadas Cubillas en el interior del Centro de Readaptación Social de Mérida, Yucatán, a fin de que ratificara la queja.

2. El acta circunstanciada del 27 de noviembre de 2002, en la que personal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán hace constar la comparecencia del señor William May Amézquita ante ese Organismo local, a fin de rendir su testimonio con relación a los hechos de la queja interpuesta por la señora Verónica Quesadas Yáñez y el señor Cesáreo Quesadas Cubillas.

3. Los oficios X-J-7184/2002, X-J-SUBP-C-0022/2003 y X-J-3680/2003, del 28 de noviembre de 2002, 28 de mayo y 3 de junio de 2003, a través de los cuales el licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del estado y el licenciado Antonio Rubén Carrillo, Subprocurador de Averiguaciones Previas y Con-

trol de Procesos del estado, dieron respuesta a las solicitudes de información de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, de los que destacó la siguiente documentación:

a) El oficio PJE-531/2003, del 19 de mayo de 2003, por el que el licenciado Miguel Ángel Rivero Escalante, Director de la Policía Judicial del estado, señaló al Procurador General de Justicia del estado que no le era posible proporcionar la hora en que se dio cumplimiento a la orden de localización y presentación del recurrente, así como los nombres de los elementos que dieron cumplimiento a la orden de aprehensión dictada por el Juez Octavo de Defensa Social de esa jurisdicción, argumentando que debido al trámite interno y por el sigilo que se requiere no era posible dar a conocer su identidad, así como tampoco proporcionar las características de los vehículos que utilizaron para efectuar esa diligencia.

4. La constancia del 14 de enero de 2003, en la que personal del Organismo local de Derechos Humanos recabó el testimonio del señor José Guadalupe Ruiz Chin, con relación a los hechos motivo de la queja.

5. El acta circunstanciada del 24 de febrero de 2003, en la que personal de la Comisión estatal de Derechos Humanos hizo constar las características físicas y estructurales de los separos de la Policía Judicial ubicados en la Agencia del Ministerio Público del Fuero Común en Izamal, Yucatán.

6. El oficio 1636, del 31 de marzo de 2003, a través del cual el licenciado Felipe Santana Sandoval, Juez Octavo de Defensa Social del Primer Departamento Judicial del Estado de Yucatán, remitió a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán una copia de la causa penal 359/2002, iniciada con motivo de los delitos de

violación equiparada y abuso sexual, en contra del señor Cesáreo Quesadas Cubillas, de la que destaca lo siguiente:

a) Un oficio sin número, del 25 de octubre de 2002, mediante el cual la titular de la Vigésima Segunda Agencia del Ministerio Público en Mérida, Yucatán, solicitó al Director de la Policía Judicial del estado se avoque a la localización y presentación del señor Cesáreo Quesadas Cubillas.

b) El oficio 1201, del 26 de octubre de 2002, por el que el señor Jorge Parraguirre Castañeda, agente de la Policía Judicial de estado, rindió un informe de investigación y presentó ante la titular de la Vigésima Segunda Agencia del Ministerio Público en Mérida, Yucatán, al señor Cesáreo Quesadas Cubillas.

c) La declaración ministerial rendida el 26 de octubre de 2002 por el señor Cesáreo Quesadas Cubillas, en calidad de presentado, ante la titular de la Vigésima Segunda Agencia del Ministerio Público en Mérida, Yucatán.

d) El acuerdo ministerial del 26 de octubre de 2003, por el que el licenciado Miguel Ángel Soberanis Camejo, Director de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, consignó las constancias de la averiguación previa 280/22a./2002 ante el juez del conocimiento en turno, a quien solicitó que girara una orden de aprehensión en contra del señor Cesáreo Quesadas Cubillas.

e) La declaración preparatoria rendida el 28 de octubre de 2002 por el señor Cesáreo Quesadas Cubillas, en la que negó los hechos que manifestó en su declaración ministerial, agregando que su detención se efectuó en el interior de su domicilio.

7. La Recomendación 38/2003 que la Comisión local dirigió al licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del estado de Yucatán, el 23 de octubre de 2003.

8. El oficio X-J-7546/2003, del 6 de noviembre de 2003, suscrito por el licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del estado de Yucatán, a través del cual informó la no aceptación de los puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de la Recomendación que le dirigió la Comisión local, el 23 de octubre de 2003.

9. El acuerdo del 21 de noviembre de 2003, mediante el que el Organismo local tuvo por recibido el escrito de la misma fecha, firmado por el señor Cesáreo Quesadas Cubillas, en el que interpuso el recurso de impugnación en contra de la no aceptación de los puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán de la Recomendación 38/2002, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

B. El oficio X-J-8567/2003, del 29 de diciembre de 2003, suscrito por el licenciado Miguel Ángel Díaz Herrera, Procurador General de Justicia del estado de Yucatán, por el que informó a esta Comisión Nacional que con relación a las recomendaciones primera y segunda de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Yucatán no estimó necesario iniciar un procedimiento interno en contra de los elementos de la Policía Judicial que detuvieron al señor Cesáreo Quesadas Cubillas; asimismo, señaló que, respecto de la tercera y cuarta recomendaciones, tampoco consideró procedente iniciar un procedimiento interno de investigación en contra de las licenciadas Noemí Reyes Vargas y Laura Jiménez Valdés, agente y secretaria investigadoras del Ministerio

Público que tuvieron a su cargo la averiguación previa 280/22a./2002, quienes, en su concepto, actuaron de manera imparcial y conforme a Derecho, por cuanto hace a las recomendaciones quinta y sexta, indicó que se inició el procedimiento de investigación interna 14/2003 del que se emitió la resolución correspondiente el 26 de diciembre de 2003, resolución que dio como resultado sancionar con apercibimiento a los galenos que emitieron los dictámenes médicos practicados a los agraviados, en la indagatoria, y respecto de la séptima recomendación manifestó tomar nota al tenor literal que se establece en la misma.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 27 de octubre de 2003 la señora Verónica Quesadas Yáñez presentó una queja, vía telefónica, ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cometidas en agravio de su tío, el señor Cesáreo Quesadas Cubillas, por elementos de la Policía Judicial del Estado de Yucatán, quienes lo detuvieron, sin que pudiera establecer su paradero; aclarando que en la misma fecha personal del Organismo local de Derechos Humanos entrevistó al señor Cesáreo Quesadas Cubillas en el interior del Centro de Readaptación Social de esa entidad federativa, quien ratificó la queja y puntualizó que su detención se efectuó en el interior de su domicilio y que posteriormente fue trasladado a los separos de la Policía Judicial del Estado de Yucatán, lugar donde fue obligado a firmar su declaración ministerial bajo intimidación y amenazas de sus aprehensores; que posteriormente fue llevado a los separos de la Policía Judicial de Izamal, Yucatán, donde permaneció hasta su ingreso al Centro de Readaptación Social de Mérida.

El 26 de octubre de 2003 el Director de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán consignó las constancias que integran la averiguación previa 280/22a./2002 ante el juez del conocimiento en turno, a quien solicitó que decretara una orden de aprehensión en contra del señor Cesáreo Quesadas Cubillas.

El 23 de octubre de 2003 el Organismo local emitió la Recomendación 38/2003, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán, autoridad que informó la no aceptación de los puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, por lo que el 24 de noviembre de 2003 el agraviado presentó un recurso de impugnación ante el Organismo local, lo que originó en esta Comisión Nacional la apertura del expediente 2003/466-1-I.

El 30 de diciembre de 2003 se recibió la información y documentación solicitada por esta Institución Nacional a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, en integración del expediente de recurso, de la que se advirtió que no se aceptó iniciar un procedimiento interno de investigación en contra de los elementos de la Policía Judicial que detuvieron al señor Cesáreo Quesadas Cubillas, y de las licenciadas Noemí Reyes Vargas y Laura Jiménez Valdés, agente y secretaria investigadoras del Ministerio Público. Con relación a los galenos que emitieron los dictámenes médicos practicados a los agraviados en la averiguación previa 280/22a./2002, se inició y determinó el procedimiento de investigación interna 14/2003, determinando sancionarlos con apercibimiento; la séptima recomendación se cumplió al tomarse nota al tenor literal que se estableció en la misma.

El señor Cesáreo Quesadas Cubillas actualmente se encuentra interno en el Centro de Re-

adaptación Social de Mérida, Yucatán, a disposición del Juez Octavo de Defensa Social de esa jurisdicción, quien valora los hechos que se exponen dentro de la causa penal 359/2002, radicada por los delitos de violación equiparada y abuso sexual; debe precisarse que este Organismo Nacional reprueba enfáticamente la conducta que se atribuye al señor Cesáreo Quesadas Cubillas, y en el presente documento únicamente se analizan las irregularidades que se detectaron al momento de su detención y dentro de la integración de la averiguación previa 280/22a./2002, concernientes a los puntos, primero, segundo, tercero y cuarto de la resolución emitida por el Organismo local protector de los Derechos Humanos.

Los puntos de la Recomendación señalados como quinto, sexto y séptimo, se encuentran cumplidos, el octavo y noveno no fueron recurridos por la naturaleza jurídica y descriptiva de las mismas.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis de las evidencias que integran el recurso de impugnación, este Organismo Nacional consideró fundado el agravio hecho valer por el señor Cesáreo Quesadas Cubillas, al acreditarse violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán que lo detuvieron y las servidoras públicas que integraron la averiguación previa 280/22a./2002, con base en las siguientes consideraciones:

A. En los razonamientos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Yucatán, dentro de la Recomendación 38/2003, que dirigió al Procu-

rador General de Justicia de esa entidad federativa, se destacó que la detención del señor Cesáreo Quesadas Cubillas, derivada de la orden de localización y presentación ordenada por la titular de la Vigésima Segunda Agencia del Ministerio Público en Mérida, Yucatán, se efectuó en el interior de su domicilio por parte del señor Jorge Parraguirre Castañeda, agente de la Policía Judicial del estado, y dos servidores públicos más.

Asimismo, se señaló que la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa no proporcionó los nombres de todos los elementos que dieron cumplimiento a la orden de aprehensión dictada por el Juez Octavo de Defensa Social de esa jurisdicción, argumentando que debido al trámite interno y por el sigilo que se requiere no era posible dar a conocer su identidad, así como tampoco proporcionar las características de los vehículos que utilizaron para efectuar esa diligencia. En consecuencia, el Organismo local de Derechos Humanos tuvo por ciertos los hechos, arribando a la conclusión de que los servidores públicos dependientes de la Procuraduría General de Justicia de Yucatán vulneraron los Derechos Humanos del señor Cesáreo Quesadas Cubillas, en términos de los artículos 57 y 66 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, por lo que recomendó que se iniciara el procedimiento interno de investigación para determinar el nombre de los agentes de la Policía Judicial que junto con el señor Jorge Parraguirre Castañeda intervinieron en la detención del señor Cesáreo Quesadas Cubillas el 26 de octubre de 2002; así también, se aplicaran las sanciones correspondientes a los policías judiciales responsables de las violaciones a los Derechos Humanos del recurrente.

Aunado a lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán señaló que exis-

tieron irregularidades en la integración de la averiguación previa 280/22a./2002, ya que la licenciada Noemí Reyes Vargas, titular de la Vigésima Segunda Agencia del Ministerio Público en Mérida, Yucatán, una vez que recabó la declaración ministerial del recurrente, llevó a cabo diligencias de señalamiento y de fotografía, le indicó al recurrente que terminadas esas actuaciones podría retirarse de las instalaciones que ocupa esa Agencia investigadora, toda vez que no se encontraba en calidad de detenido; posteriormente, la licenciada Laura Jiménez Valdez, Secretaria de Acuerdos adscrita a esa Representación Social, presuntamente notificó al señor Cesáreo Quesadas Cubillas que podría retirarse, sin que en su certificación obre la firma del recurrente, ni el acuerdo ministerial por el que se haya ordenado la elaboración del oficio respectivo; sin embargo, se pudo advertir que el recurrente fue trasladado a los separos de la Policía Judicial con sede en Izamal, Yucatán, lugar donde permaneció hasta en tanto el órgano jurisdiccional obsequió la orden de aprehensión, lo que motivo su internación al reclusorio de esa entidad federativa.

El hecho de que se prolongó la detención del señor Cesáreo Quesadas Cubillas se acreditó con la declaración, el 14 de enero de 2003, del señor José Guadalupe Ruiz Chin, quien se encontraba detenido con el recurrente en las celdas de las instalaciones de la Policía Judicial de Izamal, Yucatán, por lo que a este respecto la Comisión de Derechos Humanos de ese estado recomendó al Procurador General de Justicia en esa entidad que iniciara el procedimiento interno de investigación, a fin de determinar la responsabilidad en la que incurrieron las licenciadas Noemí Reyes Vargas y Laura Jiménez Valdez, y sancionarlas en su caso.

La Recomendación 38/2003 no fue aceptada por el Procurador General de Justicia del Estado de

Yucatán, en sus puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, por lo que el señor Cesáreo Quesadas Cubillas interpuso un recurso de inconformidad ante la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa. Durante la integración del presente recurso, el titular de esa Procuraduría General de Justicia proporcionó pruebas sobre el cumplimiento de los puntos quinto y sexto, e informó que se inició el procedimiento de averiguación interna 14/2003, en el que se determinó sancionar con apercibimiento a las doctoras Mirna Chí Briceño, Catalina Hernández Martínez y al médico Édgar Díaz Canul, que elaboraron los dictámenes médicos que se practicaron al agraviado dentro de la averiguación previa 280/22a./2002. Cabe destacar, que el punto séptimo fue cumplido, al informar el Procurador General de Justicia en esa entidad haber tomado nota al tenor literal que establece el mismo.

B. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán manifestó a esta Institución que, con fundamento en el artículo 139 del Reglamento de la Ley Orgánica de esa Procuraduría, no se inició un procedimiento interno en contra de elementos de la Policía Judicial del estado por la detención del señor Cesáreo Quesadas Cubillas, y de las licenciadas Noemí Reyes Vargas y Laura Jiménez Valdez, agente y secretaria del Ministerio Público que tuvieron a su cargo la integración de la indagatoria 280/22a./2002, toda vez que es facultad potestativa del Procurador imponer las sanciones o correcciones disciplinarias establecidas en la ley al personal de la dependencia por faltas en que incurra en el servicio; sin embargo, no se documentó ante esta Institución Nacional cuál fue el procedimiento administrativo que llevó a cabo esa representación social para arribar a tal conclusión, ni tampoco se acompañó constancia alguna al respecto, razón por la que resultó evidente que el titular de esa dependencia no se ajustó al procedimiento establecido en los artículos 41,

55, 56 y 57 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, que señalan las normas y procedimientos para atender las quejas que se susciten en contra de los servidores públicos de esa entidad federativa, así como que en los casos en los que no se considere sancionarlos, se haga constar por escrito la justificación que corresponda.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán estimó que la Comisión local no es el órgano competente para calificar si la detención del señor Cesáreo Quesadas Cubillas fue ilegal, ya que ello corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional, como lo establece el artículo 290 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Yucatán; al respecto, se le hace saber que ese Organismo local, en el ámbito de sus atribuciones, tiene como finalidad esencial la protección, la defensa, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos en esa entidad federativa; por lo tanto, en el caso que nos ocupa, es facultad del Organismo local determinar si la detención del agraviado estuvo apegada al marco legal, en términos de los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3o.; 6o.; 11, y 15, fracción II, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

En atención a lo anterior, este Organismo Nacional comparte las consideraciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos de Yucatán, al advertir que la detención del señor Cesáreo Quesadas Cubillas, derivada de una orden de localización y presentación, cumplimentada por el señor Jorge Parraguirre Castañeda, agente de la Policía Judicial del estado y dos servidores públicos más, se efectuó el 26 de octubre de 2002 en el interior de su domicilio, sin que existiera la orden judicial correspondiente, conducta con la que se vulneraron los Derechos Humanos respecto

de la legalidad y la seguridad jurídica del inconforme, consagrados en los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, las licenciadas Noemí Reyes Vargas y Laura Jiménez Valdez, agente y secretaria del Ministerio Público que tuvieron a su cargo la indagatoria 280/22a./2002, no acreditaron haber notificado al recurrente su salida de las instalaciones de la Agencia investigadora, y, por el contrario, lo mantuvieron en los separos de la Policía Judicial hasta que se obtuvo la orden de aprehensión solicitada al juez de la causa por el titular de la Agencia Segunda del Ministerio Público, transgrediendo con ello lo dispuesto por el artículo 39, fracciones I y XXI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, al no cumplir con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; además de violentar el artículo 16 constitucional, al prolongar sin fundamento jurídico la retención administrativa del agraviado, sin que el ministerio público ordenara la detención de acuerdo con el quinto párrafo del mismo artículo 16.

C. En atención a las anteriores consideraciones, esta Comisión Nacional coincide con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base a la Comisión local para emitir, el 23 de octubre de 2003, la Recomendación 38/2003 al Procurador General de Justicia del estado de Yucatán, por lo que se confirma el criterio que sostuvo y considera que el recurso interpuesto por el señor Cesáreo Quesadas Cubillas es procedente.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Hu-

manos, y 168, de su Reglamento Interno, se confirma la Recomendación 38/2003, emitida el 23 de octubre de 2003, dentro del expediente CDHY931/III/2002, por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, señor Gobernador del estado de Yucatán, en su carácter de superior jerárquico y no como autoridad responsable, la siguiente:

V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirva girar instrucciones al Procurador General de Justicia en esa entidad a efecto que, en términos de lo señalado en el apartado de observaciones de este documento, dé cumplimiento a los puntos recomendatorios que aún no se han aceptado y atendido de la Recomendación 38/2003, emitida el 23 de octubre de 2003 en el expediente CDHY931/III/2002, por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

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

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

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

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

Atentamente
El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación 14/2004

Síntesis: El 4 de septiembre de 2003 esta Comisión Nacional inició el expediente 2003/341-1-I, con motivo del escrito de impugnación presentado por el señor José Bernal Venegas, en el cual manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación 22/2003, emitida por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, por parte de la Dirección General de Tránsito y Transporte, en esa entidad federativa.

Del análisis de la documentación que integra el recurso de impugnación se observó que el Organismo local protector de los Derechos Humanos emitió su Recomendación al considerar que el 25 de diciembre de 2002 el señor José Bernal Venegas, quien, en estado de ebriedad, tripulaba un vehículo sin placas de circulación por la avenida México esquina con Francisco I. Madero, colonia San José, en Tepic, Nayarit, al momento de su detención fue agredido indebidamente en la vía pública por los señores Luis Alfredo Vázquez Prado y Juan Manuel Deras Maldonado, servidores públicos de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, quienes con su actuación realizaron un ejercicio indebido de la función pública que tenían encomendada, al violentar lo previsto en los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Nayarit; 19 de la Ley de Seguridad Pública, y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para esa entidad federativa.

Por otra parte, no contó con elementos de convicción que presumieran que el señor José Bernal Venegas fue agredido físicamente en las oficinas de la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos de Tránsito, con sede en la Dirección General de Tránsito y Transporte en el Estado de Nayarit, y, por ello, el Organismo local estimó procedente emitir un acuerdo de no responsabilidad a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit.

En el presente caso, el agravio específico consistió en la no aceptación de la Recomendación 22/2003 por parte de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, y sobre el particular esta Comisión Nacional estima que el Organismo local contó con elementos suficientes para acreditar que los señores Luis Alfredo Vázquez Prado y Juan Manuel Deras Maldonado, agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, vulneraron los Derechos Humanos respecto de la integridad y seguridad personal del señor José Bernal Venegas al causarle lesiones que fueron constatadas y apreciadas por el personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit y de la Comisión de defensa de los Derechos Humanos de esa entidad federativa, por lo que con su actuación violentaron los derechos a la integridad y a la seguridad personal del agraviado, consagrados en los artículos 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

En consecuencia, los señores Luis Alfredo Vázquez Prado y Juan Manuel Deras Maldonado, elementos de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, quienes llevaron a cabo la detención del señor José Bernal Venegas, y los demás servidores públicos de esa dependencia que participaron en los hechos en los que dicha persona resultó agraviada, con su actuación dejaron de observar lo previsto en el artículo 54, fracciones I, V y XXII, de la Ley de Responsabilidades de los

Servidores Públicos del Estado de Nayarit; además, su conducta pudiera encuadrar en la hipótesis típica de abuso de autoridad, contemplada en el artículo 212, fracción II, del Código Penal para esa entidad federativa.

Para este Organismo Nacional no pasa inadvertida la conducta de riesgo que manifestaba el señor José Bernal Venegas, quien, en estado de ebriedad, tripulaba un vehículo el 25 de diciembre de 2002, por lo que podía poner en peligro su vida e integridad corporal, así como la de otros conductores, acompañantes y peatones, la cual de ninguna manera se aprueba; sin embargo, la actuación excesiva de los servidores públicos de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit que lo agredieron físicamente no estaba legitimada, y, por lo mismo, no puede quedar impune, por lo que su actuación debe ser investigada y determinada conforme a Derecho por la autoridad competente en materia administrativa y penal.

Por otra parte, esta Comisión Nacional no comparte el argumento que el contador público Sergio Góngora González, Director General de Tránsito y Transporte del estado de Nayarit, trató de hacer valer para no aceptar la Recomendación 22/2003, ya que de las constancias que integran el expediente DH/256/2002 se advirtió que la Comisión estatal actuó en términos de lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica que la rige, y con base en sus facultades legales recomendó que se iniciara un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos de la Dirección General de Tránsito y Transporte, por la actuación que éstos asumieron al momento de la detención del agraviado.

Asimismo, este Organismo Nacional estimó que, con su actuación, los agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit afectaron la integridad física del agraviado, como se advierte de las lesiones que le fueron apreciadas, por lo que pudiera proceder una reparación del daño en términos de los artículos 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 61 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos para el Estado de Nayarit; 1289, 1300 y 1301 del Código Civil para ese estado, y 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad federativa, previa la presentación de las constancias que al respecto proporcione el recurrente para acreditar los gastos que erogó para la atención de las alteraciones en su salud que se le ocasionaron.

Esta Comisión Nacional consideró que el motivo de la inconformidad planteada por el recurrente José Bernal Venegas se acreditó; por ello, el 10 de marzo de 2004 este Organismo Nacional emitió la Recomendación 14/2004, dirigida al Gobernador constitucional del estado de Nayarit, para que gire sus instrucciones al Director General de Tránsito y Transporte de esa entidad federativa para que dé cumplimiento a la Recomendación 22/2003, emitida por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

México, D. F., 10 de marzo de 2004

Sobre el caso del recurso de impugnación del señor José Bernal Venegas

Lic. Antonio Echevarría Domínguez,
Gobernador constitucional del estado
de Nayarit

Distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo cuarto; 6o., fracción IV; 15, fracción VII; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, de la Ley de esta Comisión Nacional, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/341-1-I, relacionados con el recurso de impugnación del señor José Bernal Venegas, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 4 de septiembre de 2003 esta Comisión Nacional recibió el oficio VG/872/2003, del 25 de agosto del mismo año, suscrito por la licenciada Luz María Parra Cabeza de Vaca, Presidenta de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, por medio del cual remitió el escrito de impugnación del señor José Bernal Venegas, en el que manifestó su inconformidad por la no aceptación de la Recomendación 22/2003, emitida por el Organismo local protector de los Derechos Humanos a la Dirección General de Tránsito y Transporte de esa entidad federativa.

B. El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el expediente 2003/341-1-I, y se solicitó el informe correspondiente al

contador público Sergio Góngora González, Director General de Tránsito y Transporte en el Estado de Nayarit, quien indicó que no se aceptó la Recomendación 22/2003, ya que no se encuentra ajustada a la moral ni al derecho, y se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Organismo local sólo otorgó valor jurídico a las testimoniales presentadas por el quejoso y omitió citar a los agentes de tránsito y transporte que llevaron a cabo la detención; además, no valoró jurídicamente las actuaciones que realizó el agente del Ministerio Público, en las cuales se detalla como sucedieron los hechos. Asimismo, precisó que la Dirección General de Tránsito y Transporte no está facultada para reparar el supuesto daño a que se refiere la Comisión estatal, ya que éste en ningún momento quedó acreditado.

C. Del contenido de las constancias que integran el presente recurso se desprende que el 30 de diciembre de 2002 el señor José Bernal Venegas presentó una queja ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, por presuntas violaciones a sus Derechos Humanos, en la cual señaló que aproximadamente a las 12:30 horas del 25 de diciembre de 2002, cuando circulaba por la avenida México esquina con Francisco I. Madero, colonia San José, en Tepic, Nayarit, a bordo de la camioneta marca Datsun, misma que no traía placas de circulación, en compañía de su padre, el señor Vicente Bernal García, fue detenido por un agente de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, quien le señaló que tripulaba un vehículo sin placas de circulación, a lo que él le manifestó que ello obedecía a que las placas las había dado de baja, pero que le permitiera llegar al lugar a donde iba; sin embargo, el agente policiaco se negó y le indicó que llamaría a una grúa para que se llevara su camioneta, por lo que él y su progenitor se bajaron del automóvil, y cuando habían ca-

minado unos metros, cerca del “Cecati”, llegaron dos patrullas de la Dirección General de Tránsito y de éstas descendieron dos elementos policiacos, quienes, sin decirle nada, lo tiraron al suelo, lo esposaron a un poste y lo agredieron; además le indicaron que lo llevarían a los “separos”, por lo que, molesto con esa situación, insultó a esos servidores públicos.

El quejoso agregó que después llegó un comandante de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, a quien le comentó sobre el trato que le estaban dando, pero éste sólo se rió y le dijo que estaba ebrio y los agentes de tránsito continuaron agrediéndolo físicamente; posteriormente, a ese lugar llegaron elementos de la Policía Municipal, quienes intervinieron para que no continuaran agrediéndolo, lo levantaron y lo subieron a una patrulla, y fue trasladado a las oficinas de la Dirección General de Tránsito y Transporte, en donde lo presentaron ante el agente del Ministerio Público, y cuando estaba con la autoridad ministerial un agente de tránsito, a quien no pudo identificar, le dio un golpe en la boca y cayó al suelo, ante lo cual el agente del Ministerio Público sólo ordenó que lo levantaran. Acto seguido lo subieron a una patrulla de la Policía Judicial y lo trasladaron a las oficinas de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, en donde un médico lo revisó y después lo metieron en los separos de la Policía Judicial, donde estuvo hasta el 26 de diciembre de ese año, y, una vez que rindió su declaración y pagó una fianza lo dejaron en libertad; iniciándose en su contra la averiguación previa TEP/TRA-II-CH/1057/02, por el delito de tránsito ejecutado por conductores de vehículos.

Durante la integración de la indagatoria TEP/TRA-II/C.H/1057/02, el licenciado Francisco Javier Hernández Cambero, agente del Ministerio Público del Fuero Común Especializado en

Delitos de Tránsito de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, recibió el certificado médico elaborado por el perito médico-legista de la adscripción, doctor Remigio Rodríguez Macías, en el cual asentó que a las 14:00 horas del 25 de diciembre de ese año, a la exploración física del señor José Bernal Venegas se le apreció una “herida contusa de un centímetro de longitud de forma irregular localizada en la mucosa del labio superior hacia el lado derecho, edema moderado con escoriación y equimosis violáceo, localizado en la mucosa del labio inferior hacia el lado derecho y producida por mecanismo de contusión, edema moderado localizado en pierna izquierda tercios proximal y medio cara posterior”; lesiones que fueron clasificadas como de aquellas que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar menos de 15 días. Además, se destacó que a esa persona se le encontró ebrio, pero no presentaba intoxicación por drogas.

Asimismo, a las 13:40 horas del 30 de diciembre de 2002, el licenciado J. Félix Ramos Ortega, Visitador General de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, elaboró un acta circunstanciada en la cual asentó que al tener a la vista en las oficinas de ese Organismo local al señor José Bernal Venegas, dio fe de las lesiones que éste presentaba y se observó una “equimosis de aproximadamente .75 cm en región derecha de la parte interna del labio inferior, pequeña escoriación de color blanco en la región derecha de la parte interna del labio superior; refiriendo dolor en cara exterior y posterior de pierna derecha”.

Además, el 8 de enero de 2003, José Ricardo e Hilda Gabriela, ambos de apellidos Cortés Naranjo, María Guadalupe Naranjo Medina y Vicente Bernal García, este último papá del quejoso, quienes fueron testigos de los hechos cometidos en agravio del señor José Bernal Venegas; emitie-

ron su declaración ante el personal del Organismo local, los cuales coincidieron al manifestar que aproximadamente a las 12:00 o 12:30 horas del 25 de diciembre de 2002 agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit agredieron físicamente al señor José Bernal Venegas en el rostro y diversas partes de su cuerpo, cuando éste se encontraba esposado.

Por otra parte, el 21 de marzo de 2003 se practicó una visita de campo por personal del Organismo local al lugar donde se suscitaron los hechos cometidos en agravio del ahora recurrente, sitio donde se recabaron las declaraciones de María Asención Razura Guerra, Guadalupe Mojarro Olvera y José Luis Muñoz Cruz, quienes coincidieron al manifestar que el 25 de diciembre de 2002, alrededor de las 12:30 horas, observaron que cuando el señor José Bernal se encontraba sentado en la vía pública y esposado unos agentes de tránsito lo “jalaban de los pies y lo golpeaban en sus genitales”. Además, el señor Muñoz Cruz tomó unas fotografías, y de las mismas se advierte que las unidades móviles de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, marcadas con los números 41 y 67 estuvieron en el lugar de los hechos.

Por lo anterior, la Comisión estatal inició el expediente DH/256/2002, y el 21 de abril de 2003 emitió la Recomendación 22/2003, dirigida al Director General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, en la que le solicitó:

Primera. Remitir a la Secretaría de la Contraloría del estado la presente Recomendación y copia de este expediente, a efecto de que en cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit se inicie procedimiento administrativo en contra de los CC. *Luis Alfredo Vázquez Prado, Juan Manuel Deras Mal-*

donado, Isaías Cuevas Nuño y Luis Carlos Covarrubias, agentes de Tránsito y Transporte del Estado y se practique minuciosa investigación para determinar la responsabilidad administrativa o penal que en su caso corresponda, por la comisión de actos consistentes en *ejercicio indebido de la función pública*, violatorios de Derechos Humanos precisados en el apartado anterior.

Segunda. En caso de resultarles responsabilidad, sean sancionados en los términos de los artículos 63, previa consideración de los numerales 64, 65 y 69, todos ellos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, respetando su derecho de defensa para que ofrezcan los elementos de prueba que consideren pertinentes y puedan alegar a su favor, por sí mismos, o a través de su defensor.

Tercera. Se repare el daño causado al C. *José Bernal Venegas*, en los términos de las disposiciones jurídicas aludidas en el apartado de Observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

A. El oficio VG/872/2003, del 25 de agosto de 2003, recibido en este Organismo Nacional el 4 de septiembre del mismo año, mediante el cual la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit remitió a este Organismo Nacional el escrito de impugnación presentado por el señor José Bernal Venegas.

B. La copia certificada del expediente de queja DH/256/2002, integrado por el Organismo local

protector de Derechos Humanos, de cuyo contenido destaca lo siguiente:

1. La queja que presentó por comparecencia el señor José Bernal Venegas el 30 de diciembre de 2002, ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

2. El acta circunstanciada del 30 de diciembre de 2002, que elaboró personal de la Comisión estatal, relativa a la fe de lesiones que presentó el señor José Bernal Venegas.

3. El acta circunstanciada del 8 de enero de 2003, que suscribió un visitador del Organismo local respecto de las declaraciones testimoniales que rindieron los señores José Ricardo Cortés Naranjo, María Guadalupe Naranjo Medina, Vicente Bernal García e Hilda Gabriela Cortés Naranjo, con relación a los hechos manifestados por el señor José Bernal Venegas.

4. El oficio 90/03, del 27 de enero de 2003, suscrito por la licenciada Ana Luisa Zavalza Robles, agente del Ministerio Público del Segundo Turno de Guardia Especializada en Delitos de Tránsito de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, por medio del cual rindió un informe a la Comisión estatal sobre la queja planteada por el agraviado.

5. El oficio 087/02, del 28 de enero de 2003, signado por el agente del Ministerio Público investigador adscrito a la Mesa de Trámite Número Quince de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, a través del cual proporcionó al Organismo local una copia certificada de la averiguación previa TEP/TRA-II/CH/1057/02, de cuyo contenido se destaca:

a) El acuerdo de inició de la averiguación previa TEP/TRA-II/C.H/1057/02, del 25 de diciembre

de 2002, con motivo de la puesta a disposición del señor José Bernal Venegas, por conducir en estado de ebriedad y poner en peligro la circulación vehicular, insultos, agresiones físicas y verbales a oficiales de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit.

b) El certificado de lesiones, ebriedad y tóxico, del 25 de diciembre de 2002, elaborado por un perito médico-legista de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, en el cual se asentó que el señor José Bernal Venegas presentó lesiones que por su naturaleza no ponían en peligro la vida y tardaban en sanar menos de 15 días, y clínicamente se encontró ebrio.

c) La declaración ministerial, del 26 de diciembre de 2002, rendida por el señor José Bernal Venegas.

d) Las declaraciones ministeriales, del 25 de diciembre de 2002, vertidas por los señores Juan Manuel Deras Maldonado y Luis Alfredo Vázquez Prado, agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, con relación a la detención del agraviado.

6. El oficio DJ/0209/2003, del 3 de febrero de 2003, suscrito por el contador público Sergio Góngora González, Director General de la Dirección de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, por el cual rindió un informe a la Comisión estatal sobre la queja presentada por el señor José Bernal Venegas.

7. El acuerdo del 21 de febrero de 2003, en el cual personal del Organismo local asentó que recibió un oficio sin número, del 20 de febrero, signado por el oficial secretario de la Agencia del Ministerio Especializada en Delitos de Tránsito, del segundo turno de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, a través del

cual proporcionó un informe con relación a la queja presentada por el agraviado.

8. Un oficio sin número, del 21 de febrero de 2003, suscrito por el licenciado Francisco Javier Hernández Cambero, agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad Jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, por medio del cual rindió un informe respecto a la queja planteada por el señor José Bernal Venegas.

9. El acuerdo del 28 de febrero de 2003, en el cual personal del Organismo local asentó que recibió el parte de novedades que rindió el señor Alberto Robles Pérez, agente de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Tepic, Nayarit, en el cual precisó que de “base” se le ordenó pasar con un oficial de tránsito que tenía problemas con una persona, por lo que arribó a la calle de Francisco I. Madero, donde se encontró con el agente de la Dirección de Tránsito y Transporte Luis Alfredo Vázquez, quien le comentó que fue agredido por el señor José Bernal Venegas, el cual se encontraba ebrio y agresivo, por lo que apoyó para detenerlo y subirlo a la unidad móvil número 67, la cual era conducida por el oficial de tránsito Juan Manuel Deras Maldonado.

10. Las actas circunstanciadas del 21 de marzo de 2003, que elaboraron abogados del Organismo local respecto de las declaraciones testimoniales que rindieron José Luis Muñoz Cruz, María Asención Razura Guerra, Guadalupe Mojarro Olvera y Guadalupe Gándara Valencia, con relación a los hechos narrados por el quejoso.

11. La copia de la Recomendación 22/2003, del 21 de abril de 2003, emitida por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

12. El oficio DG/299/2003, del 13 de mayo de 2003, recibido en el Organismo local el 9 de julio de 2003, por medio del cual el Director General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit le comunicó que no aceptaba la Recomendación 22/2003.

C. El oficio DGT/781/2003, recibido en esta Comisión Nacional el 24 de octubre de 2003, mediante el cual el Director General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit rindió su informe a este Organismo Nacional y precisó que no aceptaba la Recomendación 22/2003.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 25 de diciembre de 2002 el señor José Bernal Venegas fue detenido por los señores Luis Alfredo Vázquez Prado y Juan Manuel Deras Maldonado, agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, por conducir, en estado de ebriedad, un automóvil, poner en peligro la circulación vehicular e insultar y agredir a los agentes policiacos. En esa fecha, al quedar a disposición del agente del Ministerio Público Especializado en Delitos de Tránsito de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, se inició la averiguación previa TEP/TRA-II/CH/1057/02.

El 26 de diciembre de 2002 el órgano investigador después de tomar la declaración ministerial del señor José Bernal Venegas, le otorgó libertad provisional bajo caución.

El 30 de ese mes, el señor José Bernal Venegas presentó una queja ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, la cual inició el expediente DH/256/2002. Una vez que recabó la información y documentación relacionada con el asunto del agraviado, estimó

que existieron violaciones a los Derechos Humanos respecto de la integridad y seguridad personal del recurrente, por agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, al realizar un ejercicio indebido de la función pública; por ello, el 21 de abril de 2003 dirigió al Director General de Tránsito y Transporte de esa entidad federativa, la Recomendación 22/2003, y, a su vez, un acuerdo de no responsabilidad a la Procuraduría General de Justicia de ese estado, al considerar que no contó con elementos de convicción que presumieran que el agraviado fue agredido físicamente en las instalaciones de esa Representación Social por agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit.

El 13 de mayo de 2003, a través del oficio DG/299/2003, el Director General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit informó a la Comisión estatal que no aceptaba la Recomendación, motivo por el cual el 25 de agosto de 2003 el señor José Bernal Venegas presentó el recurso de impugnación que ahora se resuelve.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis de los hechos, así como de las evidencias que integran el presente recurso, este Organismo Nacional consideró que el agravio expresado por el señor José Bernal Venegas es fundado, debido a que en el presente caso se advirtieron violaciones a sus Derechos Humanos respecto de su integridad y seguridad personal, ya que elementos de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit atentaron contra su integridad física, con motivo de un trato cruel y degradante, con base en lo siguiente:

Al quedar integrado el expediente de queja DH/256/2002, el Organismo local contó con las

testimoniales emitidas por José Ricardo e Hilda Gabriela, ambos de apellidos Cortés Naranjo, María Guadalupe Naranjo Medina, Vicente Bernal Guerrero, María Asención Razura Guerra, Guadalupe Mojarro Olvera y José Luis Muñoz Cruz, con relación a los hechos en los que resultó agraviado el ahora recurrente José Bernal Venegas. Asimismo, consideró el contenido del certificado médico que el 25 de diciembre de 2002 emitió el doctor Remigio Rodríguez Macías, perito médico-legista adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, dentro de la averiguación previa TEP/TRA-II-CH/1057/02, respecto de las lesiones que le apreció al señor José Bernal Venegas; además de la diligencia practicada el 30 de diciembre de 2002 por el licenciado J. Félix Ramos Ortega, Visitador General del Organismo local en la que constató las alteraciones en la salud que le apreció al recurrente.

Los anteriores elementos de convicción resultaron suficientes para que el Organismo local protector de los Derechos Humanos emitiera su determinación, al considerar que el señor José Bernal Venegas, al tripular, en estado de ebriedad, un vehículo sin placas de circulación, el 25 de diciembre de 2002 por la avenida México esquina con Francisco I. Madero, colonia San José, en Tepic, Nayarit, al momento de su detención fue agredido indebidamente en la vía pública por los señores Luis Alfredo Vázquez Prado y Juan Manuel Deras Maldonado, servidores públicos de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, quienes con su actuación realizaron un ejercicio indebido de la función pública que tenían encomendada, al violentar lo previsto en los artículos 7 de la Constitución Política del Estado de Nayarit; 19 de la Ley de Seguridad Pública, y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para esa entidad federativa, en los cuales se precisan que los funcionarios deben actuar dentro del orden

jurídico, no recurrir a medios violentos y actuar bajo los principios de legalidad, profesionalismo y honradez.

La Comisión estatal estimó que no contó con elementos de convicción que presumieran que el señor José Bernal Venegas fue agredido físicamente en las oficinas de la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos de Tránsito, con sede en la Dirección General de Tránsito y Transporte en el Estado de Nayarit, y por ello estimó procedente emitir un acuerdo de no responsabilidad a la Procuraduría General de Justicia del Estado Nayarit.

En el presente caso, el agravio específico consistió en la no aceptación de la Recomendación 22/2003, por parte de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, y sobre el particular esta Comisión Nacional estima que el Organismo local contó con elementos suficientes para acreditar que los señores Luis Alfredo Vázquez Prado y Juan Manuel Deras Maldonado, agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, vulneraron los Derechos Humanos a la integridad y seguridad personal del señor José Bernal Venegas al causarle lesiones que fueron constatadas y apreciadas por el personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit y de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de esa entidad federativa. Por lo anterior, con su actuación los agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit violentaron el derecho a la integridad y a la seguridad personal del agraviado, consagrados en los artículos 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

En consecuencia, los señores Luis Alfredo Vázquez Prado y Juan Manuel Deras Maldonado, elementos de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, quienes llevaron a cabo la detención del agraviado, y los demás servidores públicos de esa dependencia que participaron en los hechos en los que resultó agraviado el señor José Bernal Venegas, no actuaron con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, que los obligaba a cumplir con la máxima diligencia el servicio que tienen encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio, lo que en el presente asunto no ocurrió, ya que con su actuación dejaron de observar lo previsto en el artículo 54, fracciones I, V y XXII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, además, su conducta pudiera encuadrar en la hipótesis típica de abuso de autoridad contemplada en el artículo 212, fracción II, del Código Penal para esa entidad federativa.

En el presente caso, para este Organismo Nacional no pasa desapercibida la conducta de riesgo que el 25 de diciembre de 2002 efectuaba el señor José Bernal Venegas, quien al tripular, en estado de ebriedad, un vehículo podía poner en peligro su vida e integridad corporal, así como la de otros conductores, acompañantes y peatones, la cual de ninguna manera se aprueba; sin embargo, la actuación excesiva de los servidores públicos de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit que lo agredieron físicamente no estaba legitimada, y, por lo mismo, no puede quedar impune, por lo que dicha actuación debe ser investigada y determinada conforme a Derecho por la autoridad competente en materia administrativa y penal.

Por otra parte, esta Comisión Nacional no comparte el argumento que el contador público Sergio

Góngora González, Director General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit, trató de hacer valer en el comunicado que envió a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, así como a este Organismo Nacional para no aceptar la Recomendación 22/2003, en el sentido de que no podía iniciar un procedimiento de investigación en contra de los agentes de tránsito, porque se violentó su garantía de audiencia, ya que el Organismo local no los citó o pidió el informe con relación a la queja del señor José Bernal Venegas.

Al respecto, de las constancias que integran el expediente DH/256/2002, se advirtió que la Comisión estatal para la atención de la queja presentada por el agraviado, actuó en términos de lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica que la rige, ya que en el marco de sus atribuciones solicitó al titular de la Dirección General de Tránsito y Transporte de esa entidad federativa, el informe con relación a los hechos planteados y una vez que éste lo rindió, el Organismo local se allegó de otros elementos de prueba relativos al caso, los cuales valoró en su conjunto y en su momento emitió su determinación, en la cual también con base en sus facultades legales recomendó se iniciara un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos de la Dirección General de Tránsito y Transporte, por la actuación que éstos asumieron al momento de la detención del agraviado. Lo anterior de ninguna manera puede entenderse como una violación a la garantía de audiencia o debida defensa de los servidores públicos involucrados en los hechos, ya que simplemente se solicitó la intervención a la Secretaría de la Contraloría del Estado para que en términos de lo previsto en los artículos 65, 69 y 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad federativa, se instruyera el procedimiento administrativo, obviamente con estricto respeto de las formalida-

des que deben seguir durante su integración, de conformidad al principio fundamental de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyéndose, por supuesto, el respeto a la garantía de audiencia y el derecho a la defensa.

Por otro lado, este Organismo Nacional estima que con su actuación los agentes de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado de Nayarit afectaron la integridad física del agraviado, como se advierte de las lesiones que le fueron apreciadas, por lo que pudiera proceder una reparación del daño en términos de los artículos 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 61 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos para el Estado de Nayarit; 1289, 1300 y 1301 del Código Civil para ese estado, y 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad federativa, previa la presentación de las constancias que al respecto proporcione el recurrente para acreditar los gastos que erogó para la atención de las alteraciones en su salud que se le ocasionaron.

Efectuadas las precisiones anteriores, esta Comisión Nacional, con fundamento en los artículos 3o., párrafo tercero, en relación con el 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, declara la no aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, y, por ello, la misma se confirma; por lo que se permite formular respetuosamente a usted, Gobernador del estado de Nayarit, en su calidad de superior jerárquico, la siguiente:

V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Gire sus instrucciones al Director General de Tránsito y Transporte de esa entidad

federativa para que dé cumplimiento a la Recomendación 22/2003, emitida por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, en atención a las consideraciones que se precisan en el presente documento.

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

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

sobre la aceptación de esta Recomendación se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

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

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación 15/2004

Síntesis: El 14 de julio de 2003 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió el escrito de la señora Laura Domitila Hernández Trejo, por medio del cual presentó un recurso de impugnación en contra de la determinación de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, de no aceptar la Recomendación 13/03, emitida por la Comisión estatal de Derechos Humanos de dicha entidad federativa, en la que se solicitó iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los oficiales Alberto Tadeo Barco, Juany Patricia Guerrero Cuéllar, Jesús Rafael Loredó Ayala, José Ángel Montenegro Morales, Sergio Rodríguez Hernández, José Feliciano Rodríguez López y Gilberto Cabrera Camarillo, así como dar vista al Ministerio Público para que se iniciara una averiguación previa en su contra, al considerar que se violaron los Derechos Humanos de su hijo, el señor Juan Oziel Mata Hernández, en virtud de que la autoridad responsable no tuvo el mínimo interés en investigar los hechos (que dieron origen a dicha Recomendación) y deslindar responsabilidades.

El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el número de expediente 2003/274-3-I, y, una vez analizadas las constancias que integran dicha inconformidad, se determinó que la Recomendación formulada por la Comisión estatal a la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, fue apegada a Derecho, toda vez que la conducta desplegada por los referidos servidores públicos, al haber ingresado en el domicilio de la señora Laura Domitila Hernández Trejo sin autorización de la autoridad competente y sacar del mismo, por la fuerza, al señor Juan Oziel Mata Hernández, a quien golpearon y ocasionaron diversas lesiones, entre ellas la fractura de tres costillas, es violatoria de los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica, así como a recibir un trato digno y a que se respete su integridad física.

Lo anterior quedó debidamente acreditado con las declaraciones de la quejosa y el agraviado, así como con lo manifestado por los testigos de los hechos Reina Guadalupe Cavazos Cavazos y Raúl Cantú Garza, y no obstante que los servidores públicos negaron su participación en tales irregularidades, de sus declaraciones y de las constancias proporcionadas por la mencionada Secretaría, se desprende que todos ellos estuvieron presentes en el domicilio de la recurrente durante el evento; incluso, uno de ellos aceptó que traspasó el porche de la casa. Asimismo, la versión de la quejosa, en el sentido de que a dos de los policías que ingresaron a su domicilio se les cayeron sus relojes (uno de ellos era para dama), fue corroborada por la oficial Juanita Sandoval Chacón, quien informó al referido Organismo local que un compañero le manifestó que a la policía Juany Patricia Guerrero Cuéllar se le extravió un reloj de pulso en el porche de dicho inmueble. De igual forma, las lesiones sufridas por el agraviado fueron descritas en los dictámenes elaborados por el médico en turno de la Cruz Verde de Apodaca y por un médico legista adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, además de que dieron fe de ellas un agente del Ministerio Público y un visitador adjunto de la Comisión estatal.

Con base en lo anterior, el 16 de marzo de 2004 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 15/2004, dirigida al Presidente municipal de Apodaca, Nuevo León, con objeto de que se sirva ordenar al Secretario de Seguridad Pública y Vialidad que dé cumplimiento en sus términos a la Recomendación 13/03, que emitió la Comisión estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa.

México, D. F., 16 de marzo de 2004

**Sobre el recurso de impugnación
presentado por la señora Laura
Domitila Hernández Trejo**

C. P. José Antonio Elizondo Garza,
Presidente municipal de Apodaca, Nuevo León

Distinguido señor Presidente municipal:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159, fracción IV, y 168, de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/274-3-I, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por la señora Laura Domitila Hernández Trejo, en favor de su hijo Juan Oziel Mata Hernández, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 15 de abril de 2002 la señora Laura Domitila Hernández Trejo presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en contra de agentes de Seguridad Pública Municipal de Apodaca, en el cual refirió, en resumen, que el 14 del mes y año señalados seis elementos de dicha corporación policiaca, quienes tripulaban las unidades con números 366 y 336, uno de ellos del sexo femenino, se introdujeron a su domicilio y, por medio de la fuerza, sacaron a su hijo Juan Oziel Mata Hernández, “arrastrándolo y dándole de puntapiés”, de lo cual resultó con tres costillas rotas.

Por lo anterior, en la misma fecha personal del referido Organismo local entrevistó al agraviado Juan Oziel Mata Hernández, quien manifestó que, efectivamente, el día de los hechos, al encontrarse en el interior de su domicilio llegó su hermana Yahira Mata Hernández y su cuñado Alejandro Piedra, quien le indicó que se había peleado con unos policías y se retiró de ese lugar para luego ser detenido por elementos de la Policía de Apodaca; que una vez que dichos servidores públicos detuvieron a dicha persona, se trasladaron al domicilio del recurrente, donde un policía le dijo que tenía que acompañarlo en virtud de que había daños en una patrulla, y no obstante que negó saber algo al respecto, uno de ellos le indicó que tenía una orden de cateo y se introdujo a su domicilio en compañía de otros elementos, aproximadamente seis, quienes lo sacaron arrastrando y lo subieron a una “granadera”. Asimismo, el agraviado señaló que durante su detención fue golpeado en el dorso y en la cabeza por los referidos policías, entre los que se encontraba una mujer de nombre “Juany”, quien lo pateó en las costillas, lo que le ocasionó diversas lesiones, entre ellas tres costillas rotas.

B. Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 13 de enero de 2003 la Comisión estatal dirigió al Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, la Recomendación 13/03, en los siguientes términos:

PRIMERA. Se instruya al órgano de control interno a efecto de que se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidad, en contra de los C.C. oficiales Alberto Tadeo Barco, Juany Patricia Guerrero Cuéllar, Jesús Rafael Loredó Ayala, José Ángel Montenegro Morales, Sergio Rodríguez Hernández, José Feliciano Rodríguez López y Gilberto Cabrera Camarillo, al haber incurrido en violación a lo dispuesto en las fracciones I, V, VI, XXII,

LV y LXII del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.

SEGUNDA. Se dé vista al agente del Ministerio Público, para que inicie la averiguación previa en contra de los servidores públicos ante la posible comisión de los ilícitos de Abuso de Autoridad, Lesiones y Allanamiento de Morada, según se establece en el capítulo de observaciones del presente documento.

C. El 31 de enero de 2003 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León recibió el oficio 67/2002, a través del cual el licenciado Eduardo Flores Martínez, Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, informó que no aceptaba la Recomendación, bajo el argumento de que el señor Juan Oziel Mata Hernández tuvo comprobada participación en los hechos narrados (en la Recomendación), los que por su naturaleza pudieran haber sido la causa de las lesiones que presentó, aunado a que, sin atender al testimonio de los elementos de Policía, se les tuvo como responsables de actos violatorios a los Derechos Humanos, aunque ellos hayan tratado de salvaguardar el orden público y se estuviera frente a una situación de la que pudiera derivarse menoscabo al patrimonio municipal, como en el caso lo fueron los daños ocasionados a una patrulla, además de que no se tomó en cuenta que el acudir a la detención de varias personas, representó un riesgo para los citados servidores públicos, quienes afirmaron haber sido objeto de agresiones.

D. El 14 de julio de 2003 esta Comisión Nacional recibió el oficio V1/3723/03, por medio del cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León remitió el expediente de queja CEDH-146/2002, en el que consta el escrito de la señora Laura Domitila Hernández Trejo, del 2

de mayo del año citado, por el que presentó un recurso de impugnación en contra de la determinación de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, de no aceptar la Recomendación 13/03, al considerar que se violan los derechos fundamentales de su hijo Juan Oziel Mata Hernández, en virtud de que la autoridad responsable no tuvo el más leve interés en investigar los hechos y deslindar responsabilidades.

E. El recurso de referencia se sustanció en esta Comisión Nacional en el expediente 2003/274-3-I, en el que corren agregados los informes y las constancias que obsequiaron la Comisión de Derechos Humanos y la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, ambas en el estado de Nuevo León, cuya valoración queda expresada en el capítulo Observaciones del presente documento.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso, las constituyen:

A. El oficio V1/3723/03, del 11 de julio de 2003, suscrito por el licenciado Luis Villarreal Galindo, Primer Visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, a través del cual remitió el expediente de queja CEDH-146/2002, dentro del que destacan, por su importancia, las siguientes constancias:

1. La solicitud de intervención de la señora Laura Domitila Hernández Trejo ante personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, de fecha 15 de abril de 2002.

2. La solicitud de intervención del agraviado Juan Oziel Mata Hernández ante personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, de fecha 15 de abril de 2002.

3. El acta circunstanciada del 24 de abril de 2002, en la que se hace constar que la señora Laura Domitila Hernández Trejo hizo entrega de dos relojes de pulso a una visitadora adjunta de la Comisión estatal, los cuales, según dicho de aquella, se les cayeron a los policías que se introdujeron a su domicilio el día que detuvieron a su hijo Juan Oziel Mata Hernández.

4. El oficio 394/2002, del 24 de abril de 2002, suscrito por el licenciado Óscar Cantú García, entonces Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, mediante el cual rindió a la Comisión estatal un informe relacionado con la queja presentada por la señora Laura Domitila Hernández Trejo.

El licenciado Cantú García, anexó a su informe las siguientes documentales:

a) La copia certificada de la remisión número 147703, del 14 de abril de 2002, de la cual se desprende que Juan Oziel Mata Hernández fue presentado por el policía Alberto Tadeo Orozco, quien tripulaba la unidad 336.

b) El dictamen médico número 80563, del 14 de abril de 2002, suscrito por el médico en turno de la Cruz Verde Municipal de Apodaca, en el que se describen las lesiones que presentó Juan Oziel Mata Hernández.

5. Las declaraciones de los policías de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, Alberto Tadeo Barco Orozco, Juany Patricia Guerrero Cuéllar, Jesús Rafael Loredo Ayala, José Ángel Montenegro Morales, Sergio Rodríguez Hernández, Juanita Sandoval Chacón, José Feliciano Rodríguez López y Gilberto Cabrera Camarillo, que comparecieron ante personal de la Comisión estatal.

6. La copia certificada de la averiguación previa número 1230/02-IV, incoada el 14 de abril de 2002 con motivo de los daños ocasionados a la patrulla 336 de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, en la que destacan las siguientes constancias:

a) Declaración ministerial del policía Alberto Tadeo Barco Orozco, del 14 de abril de 2002.

b) La declaración ministerial del señor Juan Oziel Mata Hernández, del 15 de abril de 2002.

c) El acuerdo del 14 de abril de 2002, mediante el cual la Representación Social ordenó la inmediata libertad, con las reservas de ley, del señor Juan Oziel Mata Hernández y otras dos personas.

7. La copia certificada del rol de unidades y elementos del servicio nocturno de la Delegación Metroplex de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, correspondiente al turno de las 19:00 horas del 13 de abril de 2002 a las 07:00 horas del día siguiente.

8. La copia certificada del dictamen médico, del 14 de abril, practicado por un médico legista el 14 de abril de 2002, en el que se describe que el agraviado Juan Oziel Mata Hernández presentó fracturas costales izquierdas 6a., 7a., y 8a.; lesiones que no ponen en peligro la vida y tardan más de 15 días en sanar.

9. La declaración de la recurrente Laura Domitila Hernández Trejo y el agraviado Juan Oziel Mata Hernández, del 24 de septiembre de 2002, ante una visitadora adjunta de la Comisión estatal.

10. Las declaraciones de los testigos de los hechos Reina Guadalupe Cavazos Cavazos y Raúl Cantú Garza, del 26 de septiembre de 2002, ante una visitadora adjunta de la Comisión estatal.

11. El oficio V2/5898/2002, del 22 de octubre de 2002, mediante el cual la Comisión estatal solicitó al licenciado Óscar Cantú García, entonces Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, información relacionada con el elemento José Montenegro González, en virtud de que cuando éste fue citado ante ese Organismo estatal se presentó el elemento José Ángel Montenegro Morales.

12. El oficio 1140/2002, del 29 de octubre de 2002, suscrito por ausencia, a nombre del licenciado Óscar Cantú García, en el que se informa a la Comisión estatal que en la corporación a su cargo sólo existe un elemento de apellido Montenegro, cuyo nombre completo es José Ángel Montenegro Morales; que “por las circunstancias de lugar y tiempo en que ocurrieron los hechos materia de la queja se corrobora la información de interés”, y que en el oficio número 394/2002, enviado a esa institución, se mencionó por error que el nombre del policía que intervino en la detención era José Montenegro González.

13. La Recomendación 13/03, del 13 de enero de 2003, dirigida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León al licenciado Óscar Cantú García, Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca.

14. El oficio número 67/2002, fechado en enero de 2003, suscrito por el licenciado Eduardo Flores Martínez, Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, mediante el cual informó a la Comisión estatal que no aceptaba la Recomendación 13/03.

B. Un escrito del 2 de mayo de 2003, suscrito por la señora Laura Domitila Hernández Trejo, por el que interpuso el recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Reco-

mendación 13/03, dirigida por la Comisión estatal al Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León.

C. El oficio 1225/2003-DH, del 8 de septiembre de 2003, suscrito por el licenciado Eduardo Flores Martínez, Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, por medio del cual hizo del conocimiento de esta Comisión Nacional las causas por las que no aceptó la Recomendación 13/03.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 15 de abril de 2002 la señora Laura Domitila Hernández Trejo compareció ante personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, para presentar una queja en contra de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, quienes el día anterior ingresaron sin autorización al domicilio de la hoy recurrente y, mediante el uso de la fuerza, detuvieron a su hijo Juan Oziel Mata Hernández, a quien golpearon y ocasionaron diversas lesiones, entre ellas tres costillas rotas, por lo que fue trasladado a un hospital para ser atendido y presentado ante el juez calificador en turno de dicha localidad, el cual a su vez lo puso a disposición de la Representación Social, supuestamente porque al intentar detenerlo por haber participado en una riña ocasionó daños a la unidad 336; dicha autoridad ministerial ordenó la inmediata libertad del agraviado, con las reservas de ley, porque únicamente contaba con la imputación del oficial Alberto Tadeo Barco.

Lo anterior dio origen al expediente CEDH-146/2002.

Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, la Comisión estatal emitió la Reco-

mendación 13/03, dirigida al Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, al considerar que había elementos suficientes para acreditar que servidores públicos de esa institución allanaron el domicilio del señor Juan Oziel Mata Hernández, a quien detuvieron arbitrariamente y lesionaron, por lo que con dichas conductas violaron su derecho fundamental a la integridad física y seguridad personal.

Al respecto, el licenciado Eduardo Flores Martínez, secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, Nuevo León, informó a la Comisión estatal que no aceptaba la Recomendación.

En tal virtud, el 2 de mayo de 2003 la señora Laura Domitila Hernández Trejo presentó ante el Organismo estatal el recurso de impugnación de mérito, mismo que fue recibido en esta Comisión Nacional el 14 de julio del año señalado, iniciándose el expediente 2003/274-3-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 Laura Domitila Hernández Trejo, sustanciado en el expediente 2003/274-3-I, es procedente y fundado contra la determinación de la Secretaría de Seguridad Pública de Apodaca, Nuevo León, de no aceptar la Recomendación 13/03, ya que de la valoración lógico-jurídica que se realizó al conjunto de evidencias que integran el presente asunto quedó acreditada la violación a los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica, así como a recibir un trato digno y a que se respete la integridad física, en agravio del señor Juan Oziel Mata Hernández; lo anterior, en atención a las siguientes consideraciones:

De acuerdo con las constancias mencionadas en el capítulo Evidencias, entre las últimas horas del 13 de abril de 2002 y las primeras del día siguiente, elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, entre los cuales se encontraban Jesús Rafael Loredó Ayala, José Ángel Montenegro Morales, Sergio Rodríguez Hernández, José Feliciano Rodríguez López y Gilberto Cabrera Camarillo, atendieron un llamado para presentarse en la calle N-37, de la colonia Metroplex, en Apodaca, Nuevo León, donde supuestamente se había llevado a cabo una riña y varias personas ocasionaron daños a la patrulla 336, tripulada por los policías Alberto Tadeo Barco y Juany Patricia Guerrero Cuéllar, la cual fue la primera en llegar al lugar de los hechos.

Posteriormente, los referidos servidores públicos ingresaron en el domicilio de la señora Laura Domitila Hernández Trejo sin autorización de autoridad competente y sacaron del mismo, por la fuerza, al señor Juan Oziel Mata Hernández, a quien golpearon y ocasionaron diversas lesiones, entre ellas la fractura de tres costillas.

Lo anterior quedó debidamente acreditado con las declaraciones de la señora Laura Domitila Hernández Trejo y Juan Oziel Mata Hernández, así como con lo manifestado por los testigos de los hechos Reina Guadalupe Cavazos Cavazos y Raúl Cantú Garza, quienes habitan un inmueble ubicado frente al de la recurrente, y fueron contestes al señalar que, el 14 de abril del año citado vieron por su ventana que en la calle se encontraban varias patrullas y que sus tripulantes, con lujo de violencia y mediante golpes, sacaron del interior del domicilio de la señora Hernández Trejo al hijo de ésta, sujetándolo de los cabellos y arrastrándolo hacia la calle para subirlo a una patrulla; la señora Cavazos Cavazos agregó que uno de los oficiales que participaron en dicha agresión era del sexo femenino.

Es necesario mencionar que a pesar de que los servidores públicos negaron rotundamente haber entrado al domicilio y golpeado al señor Mata Hernández, todos ellos, con excepción de José Ángel Montenegro Morales, reconocieron, ante personal de la Comisión estatal, haber acudido al lugar de los hechos, lo cual se desprende también del parte informativo elaborado por el policía José Feliciano Rodríguez López, en el que asentó que el día de los hechos acudieron en apoyo de la unidad que fue agredida (336), entre otras, las patrullas 377, 378 y 348, en las cuales, de acuerdo con el correspondiente rol de servicio, se encontraban laborando, José Feliciano Rodríguez López y Gilberto Cabrera Camarillo; Sergio Rodríguez Hernández, y Jesús Rafael Loredó Ayala, respectivamente. Además, los policías citados en tercero y cuarto lugar fueron señalados por la recurrente y el agraviado ante personal del mencionado Organismo local como los servidores públicos que, en compañía de Alberto Tadeo Barco, Juany Patricia Guerrero Cuéllar y José Ángel Montenegro Morales, entre otros, cometieron las violaciones que dieron origen a la emisión de la Recomendación 13/03.

Respecto de los oficiales José Feliciano Rodríguez López y Gilberto Cabrera Camarillo, durante la declaración que realizaron ante personal de la Comisión estatal aceptaron haber estado presentes durante el evento, y el primero de ellos reconoció que traspasó el porche de la casa y se paró en el exterior de la puerta principal, donde dialogó con el señor Juan Oziel Mata Hernández para solicitarle que saliera de su domicilio.

Asimismo, es importante apuntar que no obstante que el policía José Ángel Montenegro Morales aseguró ante personal de la Comisión estatal que al momento en que se suscitó la detención del agraviado no se encontraba laborando, lo cierto es que de acuerdo con la información propor-

cionada a la enunciada institución por el licenciado Óscar Cantú García, ex Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, y con el parte informativo citado en el párrafo anterior, fue uno de los oficiales que participó en dicha detención, lo cual concuerda con lo manifestado ante el Organismo local por el policía Sergio Rodríguez Hernández, en el sentido de que el día de los hechos se envió al “operativo antipandillas”, conformado por alrededor de cuatro patrullas del turno saliente, es decir, del turno en el que laboró el servidor público en cuestión, por lo que resulta lógico que en el documento de referencia aparezcan los nombres de otros oficiales que no estaban de turno al momento de los hechos, de acuerdo con el correspondiente rol de servicio, donde, por lo mismo, no se aprecian sus nombres.

Aunado a lo expuesto, la versión de la señora Laura Domitila Hernández Trejo, en el sentido de que los relojes de pulso que entregó al personal de la Comisión estatal como evidencia de las irregularidades de que fue víctima su hijo (uno de ellos era para dama), se les cayeron a los policías que se introdujeron a su domicilio, concuerda con la declaración de la oficial Juanita Sandoval Chacón, quien informó al referido Organismo local que su compañero Jesús Rafael Loredó Ayala le manifestó que a la policía Juany Patricia Guerrero Cuéllar se le extravió un reloj de pulso en el porche del domicilio de la señora Laura Domitila Hernández Trejo, lo cual también resulta congruente con el hecho de que esa servidora pública fue el único elemento femenino que estuvo presente en el lugar de los hechos que nos ocupan, según lo declararon sus propios compañeros ante una visitadora adjunta de la Comisión estatal.

Con relación a las lesiones sufridas por el agraviado, éstas se encuentran debidamente acredi-

tadas con los dictámenes médicos elaborados por el médico en turno de la Cruz Verde de Apodaca y un médico legista adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, respectivamente, de los que se desprende que el señor Mata Hernández presentó tres costillas fracturadas; asimismo, el día de los hechos dieron fe de dichas lesiones el agente del Ministerio Público encargado de la integración de la averiguación previa 1230/02-IV y un visitador adjunto adscrito a la Comisión estatal, en cuyos documentos se describen las diversas lesiones que presentó el señor Mata Hernández con motivo de la detención efectuada por policías de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca. Adicionalmente, no debe perderse de vista que las imputaciones planteadas ante la Comisión estatal por la recurrente y el agraviado cuentan con el apoyo de dos testigos que fueron contestes al señalar que los elementos de la Policía que se introdujeron al domicilio de la recurrente, el 14 de abril de 2002, mediante el uso de la fuerza sacaron del mismo y golpearon al señor Juan Oziel Mata Hernández.

Esta Comisión Nacional no pasa por alto que el licenciado Eduardo Flores Martínez, Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, al tratar de justificar la labor de los servidores públicos señalados como responsables de los hechos que nos ocupan, argumentó en su informe que el señor Juan Oziel Mata Hernández fue detenido por participar en una riña y ocasionar destrozos al domicilio de una señora, al parecer de nombre Silvia Herrera Alemán; sin embargo, es necesario aclarar que, de acuerdo con las declaraciones informativas de los policías involucrados, al momento de llegar al lugar de los hechos no se estaba llevando a cabo riña alguna y que la detención se efectuó por haber dañado a una patrulla, lo cual es reconocido en el mismo informe por dicho servidor público, de manera contradictoria, al aceptar que los elementos de la corporación a su

cargo, declararon que el motivo de la detención del agraviado fue la riña y el daño que ocasionó a la unidad 336; de cualquier forma, independientemente de la causa que haya originado la detención del agraviado, resulta evidente que los elementos de policía que ingresaron al domicilio no contaban con ninguna orden de autoridad competente que les permitiera realizar un cateo en el domicilio de la recurrente y, mucho menos para poder detener en su interior a persona alguna.

También resulta incongruente que el Secretario de Seguridad Pública y Vialidad señalara en su informe que las lesiones del agraviado pudieron haber sido ocasionadas durante la riña en la que participó, no obstante que de acuerdo con las constancias proporcionadas por la dependencia a su cargo, así como de las relativas a la averiguación previa número 1230/02-IV, mismas que se encuentran mencionadas en el capítulo Evidencias de la presente Recomendación, no se desprende ninguna imputación directa en contra del señor Juan Oziel Mata Hernández, respecto de que haya participado en alguna riña; tan es así, que el día en que se suscitaron los hechos que nos ocupan, según se desprende del acuerdo del 14 de abril de 2002, la Representación Social acordó la libertad del agraviado, con las reservas de ley, toda vez de que únicamente contaba con la imputación del policía Alberto Tadeo Orozco, respecto de los daños ocasionados a una patrulla, quien no aportó mayores datos para acreditar el cuerpo de los delitos de lesiones en riña y daño en propiedad ajena.

En virtud de lo anterior, la actuación de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca, es violatoria de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica establecidas en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, la garantía de seguridad jurídica 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. Sin embargo, en el caso que nos ocupa los policías no se sujetaron a los requisitos que exige la ley para que una autoridad pueda realizar un cateo a un domicilio, al no contar con mandamiento escrito de autoridad competente, por lo que no tenían facultad alguna para ingresar sin autorización al domicilio de la recurrente y tampoco detener al señor Juan Oziel Mata Hernández.

Por otra parte, el derecho a la legalidad consiste en que todo acto emanado de los órganos del Estado debe encontrarse debidamente fundado y motivado, lo cual, evidentemente, tampoco sucedió en el presente caso, pues, como ya se explicó, los elementos de la Policía no contaban con la correspondiente orden, por lo que su conducta constituyó un acto de molestia carente de fundamentación y motivación que afectó la persona y la privacidad del domicilio donde se encontraba el agraviado.

En tales circunstancias, esta Comisión Nacional coincide con los argumentos que hizo valer el Organismo local en la Recomendación 13/03, y considera que la conducta de los policías en cuestión, al ejercer violencia sobre el agraviado, ingresar a su domicilio sin autorización y ocasionarle las lesiones antes referidas, muy probablemente pudieran encuadrarse dentro de las hipótesis de abuso de autoridad, allanamiento de morada y lesiones, contenidas en los artículos 209, fracciones II y IV; 295, y 300, respectivamente, del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

Ahora bien, es pertinente mencionar que dicha conducta pudiera encuadrar también dentro de alguna de las hipótesis contenidas en el capítulo octavo del referido ordenamiento legal, relacionadas con los delitos cometidos contra la administración de justicia, particularmente el que establece el artículo 224, fracción XVII, en el que se indica que se impondrán las sanciones previstas en ese capítulo, a los servidores públicos, empleados o auxiliares de la Administración y Procuración de Justicia y de los Tribunales Administrativos, que ordenen o practiquen cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley.

Así, los hechos descritos en esta Recomendación, que condujeron a considerar que los policías Alberto Tadeo Barco, Juany Patricia Guerrero Cuéllar, Jesús Rafael Loredó Ayala, José Ángel Montenegro Morales, Sergio Rodríguez Hernández, José Feliciano Rodríguez López y Gilberto Cabrera Camarillo violaron los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica en agravio del señor Juan Oziel Mata Hernández; transgredieron además diversos instrumentos internacionales ratificados por México, particularmente, los artículos 9.1 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en concordancia, el primero de ellos, con el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales señalan que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, y que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias, ni ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta; asimismo, que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y su reputación.

Aunado a lo anterior, los hechos relacionados con la violación al derecho humano del agravia-

do a recibir un trato digno, y a que se respete su integridad física, son contrarios también a los artículos 5, numerales 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1 y 16.1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, preceptos que establecen la prohibición de actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, cuando éstos sean cometidos por funcionarios públicos u otra persona que actúe en el ejercicio de sus funciones.

Cabe destacar que la conducta realizada por los referidos servidores públicos es contraria también a lo establecido en el artículo 1o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. Dicho precepto señala que los funcionarios cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales.

Además, es claro que la conducta atribuida a los referidos servidores públicos puede ser constitutiva de probables responsabilidades administrativas, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, el cual establece, en lo conducente, que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, ya sea del estado o los municipios, será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones, y por haber incumplido con las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, previs-

tas en el artículo 50, fracciones I, V, VI, XXII, LV, LVIII y LX, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. Por tal motivo, es necesario que tales hechos sean investigados por las autoridades estatales correspondientes y, de ser procedente, se les apliquen las sanciones administrativas que conforme a Derecho procedan.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 168 de su Reglamento Interno, se confirma la Recomendación 13/03, emitida el 13 de enero de 2003 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, al estar dictada conforme a Derecho.

Por todo lo expuesto y fundado, esta Comisión Nacional se permite formular a usted, señor Presidente municipal de Apodaca, Nuevo León, en su calidad de superior jerárquico y no como autoridad responsable, la siguiente:

V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirva ordenar al Secretario de Seguridad Pública y Vialidad de Apodaca que dé cumplimiento en sus términos a la Recomendación 13/03, que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado Observaciones de este documento.

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

Recomendación 16/2004

Síntesis: El 19 de mayo de 2003 en esta Comisión Nacional se recibió el recurso de impugnación que interpusieron los señores José Luis Cantoral Pérez y otros, por la no aceptación de la Recomendación CEDH/007/2003, que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas dirigió el 14 de marzo de 2003 a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de Justicia, ambas del estado de Chiapas, por los actos sucedidos durante el operativo del 18 de julio de 2002 en las comunidades Laguna Chamula y San Antonio Bella Vista, municipio de Comitán, Chiapas, en la que se recomendó al Secretario de Seguridad Pública del estado que solicite a quien corresponda que se inicie un procedimiento administrativo de investigación en contra del comandante de la Policía Sectorial del Sector Comitán, y de los agentes a su mando que intervinieron en el operativo del caso, como probables responsables de haber incurrido en exceso en el cumplimiento de sus atribuciones, consistente en la detención arbitraria de 66 pobladores de las comunidades Laguna Chamula y San Antonio Bella Vista, allanamiento de domicilios, daños en propiedad ajena, robos, lesiones y amenazas.

Igualmente, y por los mismos actos, se recomendó al Procurador General de Justicia del estado que solicite a quien corresponda que se inicie el procedimiento administrativo de investigación en contra del Subdirector de la Agencia Estatal de Investigación, del agente del Ministerio Público adscrito a Comitán, del Subprocurador Zona Altos, del Subprocurador General de Justicia del estado, del Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del estado y del titular del Departamento Jurídico de la Agencia de Investigación, todos del estado de Chiapas, y de los elementos a su mando, como probables responsables de haber incurrido en abuso de autoridad, consistente en la detención arbitraria de 66 personas, entre ellas 14 menores, allanamiento de domicilio, daños en propiedad ajena, amenazas, lesiones, robo, abandono injustificado de menores y por obstaculizar las funciones de esa Comisión local al no permitir que personal fedatario de ese Organismo se entrevistara con los detenidos, solapando su incomunicación y permitiendo que se violentaran sus Derechos Humanos.

Finalmente, se recomendó a ese servidor público que, en su calidad de titular de la Procuraduría General de Justicia del estado ordenara el análisis del estado actual que guardan los procesos incoados en contra de varias personas detenidas.

Como resultado de la integración del expediente 2003/186-1-I se desprendió que la Comisión local protectora de los Derechos Humanos no acreditó fehacientemente y con precisión que en el ejercicio de las funciones de los elementos de las dos instituciones recomendadas se cometieran irregularidades, ya que no se allegó de los elementos que constataran la existencia de abuso de autoridad y otras anomalías, como agresiones verbales, físicas, amenazas, robo y allanamiento de morada; asimismo, inexplicablemente se dejó pasar la oportunidad de ahondar más en la problemática que se investigaba, ya que no se solicitaron álbumes fotográficos de los servidores públicos que intervinieron en el operativo a las autoridades involucradas; del mismo modo, a las autoridades responsables no se les dio vista de todas las quejas presentadas en su totalidad, por lo que no manifestaron nada al respecto y sólo se limitaron a señalar que actuaron conforme a sus facultades legales, es decir, ello les permi-

25. El oficio SSP/UAJ/0687/2003, del 4 de abril de 2003, suscrito por el licenciado Carlos Rafael González Herrera, jefe de la Unidad de Apoyo Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública de Chiapas, dirigido al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, por el que le comunicó la imposibilidad legal que tenía para dar cumplimiento a lo solicitado en la Recomendación del caso.

26. El oficio DGPDH/1448/2003, del 26 de marzo de 2003, suscrito por el licenciado Jorge L. Arias Zebadúa, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, dirigido al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, por el que le comunicó la no aceptación de la Recomendación CEDH/007/2003.

C. El expediente 2002/186-1-I, integrado por esta Comisión Nacional, del que destacan:

1. El oficio DSRPC/140/2003, del 17 de mayo de 2003, a través del cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas remitió a esta Comisión Nacional el escrito de recurso de impugnación de los señores José Luis Cantoral Pérez y otros.

2. El oficio DGPDH/DCNDH/116/2003, suscrito por la Subprocuradora encargada del Despacho de la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de información formulada por este Organismo Nacional.

3. El oficio SSP/UAJ/1197/2003, suscrito por el jefe de la Unidad de Apoyo Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de información formulada por este Organismo Nacional.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 14 de marzo de 2003 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas consideró acreditadas las violaciones a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, detención arbitraria y abuso de autoridad por parte de servidores públicos estatales pertenecientes a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas, por lo que emitió la Recomendación CEDH/007/2003, dentro del expediente CEDH/COM/0080/07/2002, relativo al caso de los señores José Luis Cantoral Pérez y otros, la que se notificó al Procurador General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública, ambos del estado de Chiapas, el 14 de marzo de 2003.

La Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas notificaron a la Comisión local la imposibilidad de aceptar la Recomendación CEDH/007/2003, el 31 de marzo y 7 de abril de 2003, respectivamente.

El 19 de mayo de 2003 los señores José Luis Cantoral Pérez y otros presentaron un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación CEDH/007/2003, por parte del Procurador General de Justicia y del Secretario de Seguridad Pública del estado de Chiapas, inconformidad que originó la apertura del expediente 2003/186-1-I por este Organismo Nacional.

Como resultado de la integración del expediente 2003/186-1-I, y dado que este Organismo Nacional consideró que la falta de aceptación de la Recomendación CEDH/007/2003 por parte de la Procuraduría General de Justicia y Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas se debió fundamentalmente a la inadecuada integración del expediente que tramitó esa Comisión

estatal de Derechos Humanos, se estimó procedente dirigir el presente documento al Organismo local que usted preside, con base en las consideraciones que se realizan en el presente documento.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis a las evidencias que se enumeran en el capítulo segundo de esta Recomendación, y con fundamento en lo establecido por el artículo 3o., cuarto párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional considera que existen elementos suficientes para establecer que si las autoridades recomendadas no aceptaron la Recomendación CEDH/007/2003 dictada por esa Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, dentro del expediente de queja CEDH/COM/0080/07/2003, lo anterior encuentra su razón en las siguientes consideraciones:

A. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, conforme a sus facultades legales, no está en posibilidad de aceptar la Recomendación que le dirigió la Comisión local protectora de Derechos Humanos, ya que durante la investigación realizada por esa Institución local no se acreditó fehacientemente y con precisión que en el ejercicio de sus funciones los elementos de esa Procuraduría hayan cometido irregularidades; lo anterior, en virtud de que sobre la imputación de los agraviados de haber sido detenidos arbitrariamente y golpeados por elementos de la Agencia Estatal de Investigación y Seguridad, ésta se desvirtúa al conocerse que se encontraban en flagrancia de delito y que al momento de su detención se resistieron agrediendo a sus aprehensores, razón por la cual presentaron lesiones que corresponden a maniobras de sometimiento.

No obstante lo indicado, es lamentable que aún cuando se tuvo la oportunidad de allegarse de mayores elementos que permitieran precisar la existencia de abuso de autoridad y otras anomalías, como agresiones verbales, físicas, amenazas, robo y allanamiento de morada, al menos por parte de uno de los servidores públicos que participaron en el operativo, ya que una persona manifestó estar en posibilidad de reconocerlo, inexplicablemente se dejó pasar la oportunidad de ahondar en ese aspecto ya que no se solicitaron álbumes fotográficos de los servidores públicos que intervinieron en el operativo a las autoridades involucradas, para que en este caso el afectado tuviese acceso a ellos y así estar en posibilidad de reconocer a quien señalaba como su agresor y de varias personas más. Cabe mencionar que ello hubiese permitido no dejar en la impunidad una posible conducta irregular.

Asimismo, y no obstante que se lograron recabar datos de la población de ambas comunidades afectadas, a través de visitas de campo y de todas las comparecencias que se llevaron a cabo en las oficinas de esa Comisión estatal, a las autoridades responsables no se les dio vista de todas las quejas en su totalidad, y por ello no manifestaron nada al respecto y sólo se limitaron a señalar que actuaron conforme a sus facultades legales, es decir, ello les permitió rendir un informe en el que no se logró conocer a mayor profundidad sobre las posibles irregularidades cometidas.

B. En lo relacionado con las violaciones a domicilios, en donde supuestamente los servidores públicos incurrieron en robo y otros delitos, cabe destacar que ese Organismo local durante la investigación realizada no acreditó la veracidad de estas imputaciones, pues se observó que los lugares señalados en donde sucedieron los hechos de la aprehensión fueron sitios públicos, tales

como canchas deportivas, caminos cercanos y en la escuela del lugar; y que la Comisión local, si bien es cierto documentó estas supuestas anomalías, las mismas carecen de precisiones importantes de modo, tiempo y lugar; asimismo, de exámenes de peritos expertos en medicina, criminología y valuación, respectivamente, así como de testimonios, documentos públicos y privados, y demás pruebas para acreditar con mayor exactitud la magnitud del problema.

C. Cabe destacar que las diligencias efectuadas en las que visitadores adjuntos dieron fe de las lesiones sufridas por las personas afectadas en los hechos del operativo, no constituyen elementos para acreditar el origen de las lesiones y su mecánica de producción, debido a que esos servidores públicos carecen de los conocimientos técnicos y científicos suficientes para establecer el tipo de lesiones de que se trata, así como la causa, evolución y alcance de las mismas.

Igualmente, cuando se recabó el testimonio de la partera que atendió a una de las agraviadas, ésta indicó claramente que ella no se encontraba presente en el lugar de las agresiones, y que sólo se le informó que la mujer que abortó fue lastimada por un servidor público.

D. Por otra parte, es importante destacar que no existen evidencias en donde se describa la existencia de denuncias de robo, lesiones o amenazas ante la autoridad competente, y en donde se haya logrado acreditar conforme a Derecho que existieron ilícitos cometidos por los servidores públicos, o bien que éstos hayan participado en ellos, y así estar en posibilidad de encontrar la verdad histórica de los hechos sucedidos el 18 de julio de 2002 en los ejidos San Antonio Bella Vista y Laguna Chamula, ambos del municipio de Comitán, Chiapas, y en consecuencia efectuar el análisis lógico-jurídico y determinar el

grado de participación de la autoridad presunta responsable.

E. Por lo que respecta a la falta de cooperación de la Procuraduría estatal ante las gestiones de esa Comisión local defensora de Derechos Humanos, debe señalarse que el requerimiento de entrevistar a algunos de los detenidos, para allegarse de mayores evidencias sobre los hechos, fue realizado inadecuadamente ante servidores públicos que no mantenían la custodia y vigilancia de los detenidos, y que dicha circunstancia se hizo de inmediato del conocimiento de los visitadores adjuntos que pretendían llevarla a cabo.

F. Por último, en la Recomendación CEDH/007/2003 se solicitó indebidamente a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas que efectuara el análisis del estado actual que guardan los procesos incoados en contra de Gerardo Solís Álvarez, Guadalupe Solís Álvarez, Roberto Arsenio García Ruiz, Alejandro Cantoral Pérez, Mariano Solís Álvarez, Isabel Paniagua Aguilar, Romeo Aguilar Gordillo, Clemente Cruz Cruz, Pedro Álvarez Gordillo, Julio Cesar Paniagua Solórzano y María Petrona Velázquez Aguilar, cuando a todos ellos ya se les había decretado libertad por desvanecimiento de datos desde el 6 de noviembre de 2002, excepto a Mariano Solís Álvarez.

Por lo manifestado, es evidente que el Organismo local protector de Derechos Humanos no actualizó sus actuaciones para estar en posibilidad de emitir Recomendaciones que se pudiesen cumplir.

G. Por otra parte, en lo que respecta a lo recomendado al Secretario de Seguridad Pública del estado de Chiapas, y que se refiere al inicio de un procedimiento administrativo de investigación

en contra de Herón Martínez Rosario, comandante de la Policía Sectorial del Sector Comitán, y agentes a su mando que intervinieron en el operativo, se desprendió que esta autoridad se encontró también ante la imposibilidad de aceptar la Recomendación CEDH/007/2003, ya que solamente fue posible acreditar que los servidores públicos presuntamente responsables de violar Derechos Humanos se limitaron a brindar apoyo, auxilio y seguridad al agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del estado, ya que así se les solicitó por la autoridad competente, y por ello se argumentó que su única actuación fue acordonar el área, sin que les correspondiera detener o trasladar a las personas aseguradas.

H. Es importante mencionar que en el cuerpo de la Recomendación del caso no se encuentran imputaciones directas y debidamente fundamentadas, en las que se permita distinguir las acciones emprendidas por la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, que participaron en los hechos ocurridos ese 18 de julio de 2002 en los ejidos San Antonio Bella Vista y Laguna Chamula, ambos del municipio de Comitán, Chiapas, no obstante que se recabó información de varias personas que se dolieron de actos contrarios al respeto a sus Derechos Humanos.

I. Respecto de lo anterior, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas acertadamente anotó que otra razón por la cual le resulta imposible aceptar la Recomendación que le fue dirigida por esa Comisión local protectora de los Derechos Humanos consiste en que si hubiera existido alguna infracción administrativa derivada de los hechos del 18 de julio de 2002 en los ejidos San Antonio Bella Vista y Laguna Chamula, la instauración del procedimiento administrativo solicitado sería improductivo, ya que

ha operado la prescripción de las facultades del Órgano de Control Interno de esa dependencia para conocer sobre los hechos, pues no se proporcionó una cuantificación en dinero de los supuestos daños cometidos y consecuentemente el tiempo había corrido en demasía.

J. Consecuentemente, cabe destacar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas debió emitir la Recomendación CEDH/007/2003 con mayor prontitud, con objeto de contar aún con más elementos que les permitieran a ambas autoridades recomendadas aceptarla, además de orientar a los quejosos a iniciar ante las autoridades competentes las denuncias que estimaran procedentes, con objeto de que los ilícitos, en caso de haberse cometido, no quedaran en la impunidad.

K. La deficiente integración del expediente que dio origen a la Recomendación CEDH/007/2003 fue causa que no se cumpliera con diligencia el servicio encomendado a los visitadores adjuntos que forman parte de esa Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, contraviniendo con ello lo señalado en el artículo 45, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas.

L. Esta Comisión Nacional considera que la no aceptación de la Recomendación CEDH/007/2003, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, responde a la imprecisión de la investigación que sobre lo sucedido en el operativo del 18 de julio de 2002 en los ejidos San Antonio Bella Vista y Laguna Chamula, se llevó a cabo por parte de la Comisión local protectora de los Derechos Humanos, ya que no se realizaron las diligencias necesarias que permitieran fundamentar y motivar adecuadamente la necesidad de aceptar y cumplir la Recomendación respectiva por parte de las autoridades

presuntamente responsables de violar los Derechos Humanos de los habitantes de las poblaciones afectadas.

Por lo expuesto, con la finalidad de que en lo subsecuente se realicen investigaciones más elocuentes y exhaustivas, para que a su vez se sancione a los servidores públicos que con su actuación violenten los Derechos Humanos en el ejercicio de sus funciones, esta Comisión Nacional, con fundamento en lo ordenado por el artículo 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no confirma la Recomendación CEDH/007/2003, y, en consecuencia, se permite formular a usted, señor Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva girar sus instrucciones a quien corresponda a fin de que se estudie y revalore el expediente de queja CEDH/COM/0080/07/2003, a efecto de que se determine qué servidores públicos dejaron de realizar las diligencias pertinentes para integrar debidamente el expediente de queja y que propició su vaguedad para demostrar las conductas en las que se presumía la existencia de violaciones a los Derechos Humanos de los habitantes de las comunidades San Antonio Bella Vista y Laguna Chamula, ambos del municipio de Comitán, Chiapas, con base en las consideraciones que se plantean en el capítulo Observaciones.

SEGUNDA. Gire sus instrucciones a quien corresponda con el fin de que se adopten las medi-

das administrativas pertinentes para que se instruya y capacite al personal de esa Comisión local protectora de Derechos Humanos que interviene en la integración e investigación de quejas, y así cumplan con la normatividad que rige las funciones de ese Organismo local, para evitar en lo sucesivo situaciones como las contenidas en la presente Recomendación.

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 cualesquiera 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 se haya recibido la resolución del recurso de impugnación que en la presente se resuelve.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación 17/2004

Síntesis: El 28 de julio de 2003 esta Comisión Nacional inició el expediente 2003/288-1-I, con motivo del escrito de impugnación presentado por el señor Ricardo Osorio Briones y otros, en el cual manifestaron su inconformidad por la aceptación parcial, por parte de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, del primer punto de la Recomendación 06/2003, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, ya que no se investigarían las posibles faltas o delitos que cometieron los agentes del Ministerio Público que libraron las órdenes de presentación y comparecencia en su contra.

Del análisis de la documentación que integró el recurso de impugnación, para esta Comisión Nacional quedó evidenciado que las órdenes de comparecencia y presentación que fueron giradas el 2 y 21 de mayo de 2001 dentro de las averiguaciones previas 81/2001 y 136/2001-2, respectivamente, en contra de los agraviados por los licenciados Alberto Coronel González y Marco Antonio Mastranzo Corona, agentes del Ministerio Público adscritos a la Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, son irregulares y contrarias a Derecho, ya que no fueron debidamente fundadas ni motivadas, en términos de lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente caso, el licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala, pretendió justificar la actuación de los agentes del Ministerio Público relacionados con los hechos, bajo el argumento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual, si bien es cierto, se faculta a la institución del Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos, esto debe hacerse de acuerdo con sus facultades, sin que esa disposición la legitime para transgredir el derecho fundamental contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en favor de los gobernados.

Por ello, se desprendió una probable responsabilidad administrativa y penal de los licenciados Alberto Coronel González y Marco Antonio Mastranzo Corona, agentes del Ministerio Público que expidieron las órdenes mencionadas, ya que violentaron los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica de los agraviados, y no actuaron conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala; además, su conducta pudiera encuadrar en la hipótesis típica contemplada en el artículo 180, fracción IV, del Código Penal para esa entidad federativa. Asimismo, su actuación resultó contraria a lo dispuesto por diversos instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, como son los artículos 9.1 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 1o. y 2o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

En consecuencia, este Organismo Nacional estimó que las conductas de los servidores públicos señalados deben hacerse del conocimiento del Órgano de Control Interno y de la Representación Social para que sean investigadas y, en su caso, se apliquen las sanciones que correspondan conforme a Derecho, y de esta manera las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de

Tlaxcala colaboren en la noble tarea de protección no jurisdiccional a los Derechos Humanos, y, por lo tanto, reconsideren sobre la aceptación parcial del primer punto de la Recomendación que le dirigió la Comisión local.

Esta Comisión Nacional coincide con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala para emitir la Recomendación 06/2003, ya que los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia en esa entidad federativa, encargados de integrar las averiguaciones previas 81/2001 y 136/2001-2, no actuaron conforme a Derecho, por lo que se confirma el contenido de la Recomendación 06/2003, y en el presente caso, al no ser aceptada en su totalidad, y no contemplándose en la ley la aceptación parcial, se considera que existe insuficiencia en su cumplimiento.

Por ello, este Organismo Nacional consideró que el motivo de la inconformidad planteada por los recurrentes se acreditó, por lo que el 24 de marzo de 2004 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 17/2004, dirigida al Gobernador constitucional del estado de Tlaxcala, para que gire sus instrucciones al Procurador General de Justicia de ese estado, a efecto de que se dé cumplimiento total al punto primero de la Recomendación 06/2003, que el 6 de junio de 2003 le dirigió la Comisión estatal, y para que instruya a quien corresponda para que informe a este Organismo Nacional y a la instancia local sobre los resultados de las investigaciones administrativa y penal que en su momento se inicien en contra de los agentes del Ministerio Público.

México, D. F., 24 de marzo de 2004

Sobre el caso del recurso de impugnación del señor Ricardo Osorio Briones y otros

MVZ. Alfonso Sánchez Anaya,
Gobernador constitucional del estado de Tlaxcala

Distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o, párrafo cuarto; 6o., fracción IV; 15, fracción VII; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, de la Ley de esta Comisión Nacional, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2003/288-1-I, relacionados con el recurso de impugnación de los señores Ricardo Osorio Briones, Juan Carlos Barrón Granados, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez,

Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 28 de julio de 2003 esta Comisión Nacional recibió el escrito de impugnación de los señores Ricardo Osorio Briones, Juan Carlos Barrón Granados, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, en el que manifestaron su inconformidad por la aceptación parcial del primer punto de la Recomendación 06/2003, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, por parte de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, ya que no se investigarían las posibles faltas o delitos que cometieron los agentes del Ministerio Público que libraron las órdenes de presentación y comparecencia en su contra.

B. El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el expediente 2003/288-1-I, y se solicitó la información correspondiente al Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala, y a la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa se le requirió una copia certificada del expediente de queja CEDHT/106/2001-1. A lo cual se dio respuesta y cuya valoración se precisa en el capítulo Observaciones del presente documento.

C. El 20 de junio de 2001 la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala inició el expediente CEDHT/138/2001-3, con motivo de la queja presentada por los señores Ricardo Osorio Briones, Juan Carlos Barrón Granados, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, quienes atribuyeron violaciones a sus Derechos Humanos por parte de elementos de la Policía Ministerial de ese estado, consistentes en detención arbitraria y tortura.

Por lo anterior, en la misma fecha personal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala se trasladó a las instalaciones del Centro de Readaptación Social de esa entidad federativa, para entrevistar a los agraviados. En esa diligencia, los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados manifestaron en forma coincidente que el 1 de mayo de 2001, al encontrarse en el poblado de Calpulalpan, Tlaxcala, junto con otras dos personas, después de apoderarse de un vehículo marca Datsun, tipo sedán, y cuando iban a bordo del mismo, fueron detenidos por elementos de la Policía Federal Preventiva, quienes realizaban un operativo, y al encontrarle a uno de sus acompañantes un arma de fuego, los pusieron a disposición de la Delegación de la Procuraduría General de la República en esa entidad federativa, exclusivamente por el delito de portación de arma prohibida.

En la entrevista agregaron que el 3 de mayo del mismo año, después de pagar una fianza, los dejaron en libertad, pero, al encontrarse en la vía pública, frente a las oficinas de la Delegación de la Representación Social de la Federación, fueron detenidos arbitrariamente por elementos de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, quienes no les mostraron ninguna orden o documento, y los trasladaron a las oficinas de esa Representación Social, donde a Ricardo le dieron varios golpes en las costillas del lado derecho y en la cabeza, y después lo “acostaron boca arriba en un colchón mojado, con los brazos hacia atrás, le echaron agua en todo el cuerpo” y le dieron toques eléctricos en “genitales, antebrazos, piernas y plantas de los pies”, y a Juan Carlos lo golpearon en el estómago y la cabeza, lo acostaron sobre un colchón boca abajo y uno de los agentes policiacos se “subió sobre su estómago”, lo anterior para que se declararan culpables de haber robado diversos vehículos, y cuando firmaron sus declaraciones no se las permitieron leer.

Por otra parte, el 20 de junio de 2001, en las instalaciones del Centro de Readaptación Social en el Estado de Tlaxcala, los señores Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida precisaron al personal del Organismo local que aproximadamente a las 23:30 horas del 24 de mayo de 2001, cuando estaban arreglando un vehículo marca Chrysler, modelo 1990, cerca de la Fábrica Zahuapan en el estado de Tlaxcala, fueron detenidos por agentes de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, sin mostrarles orden expedida por la autoridad judicial, y acto seguido los trasladaron a las oficinas de esa Procuraduría, donde a Juan Barrera Cruz lo golpearon en diversas partes de su cuerpo y lo acostaron boca abajo en un colchón mojado, donde le dieron toques eléctricos en los hombros, pecho, genitales y en los pies, y a Sergio Carbajal

le dieron varios “puñetazos en el cuello y después lo obligaron a subirse la camisa y le dieron toques eléctricos”, para que les informaran el lugar donde se encontraban los vehículos que habían robado.

El señor Barrera Cruz agregó que el 25 de mayo de 2001 los agentes policiacos lo sacaron de las oficinas de esa Representación Social y lo llevaron al estado de Puebla, al domicilio del señor Julio Alberto Domínguez Ramos, pero al no encontrarlo se dirigieron a “otra de sus casas, en la cual encontraron vehículos robados, para posteriormente llevarlo a una refaccionaria”, en donde detuvieron a los señores José Gómez Páez y José Aguilar Rodríguez; después, a todos los trasladaron a las oficinas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, y a él los agentes ministeriales le dieron a firmar su declaración y lo obligaron a declarar en contra de José Gómez y que dijera que éste había ofrecido dinero a los oficiales.

Los señores José Gómez Páez y José Aguilar Rodríguez, a su vez, indicaron a los visitantes adjuntos del Organismo local que, el 25 de mayo de 2001, cuando circulaban a bordo de una camioneta marca Chevrolet, tipo pick-up, por “Prolongación del Río Papagayos en la ciudad de Puebla”, fueron detenidos por unos agentes de la Policía Ministerial del estado de Tlaxcala, quienes no les mostraron ninguna orden de aprehensión o documento alguno, y los trasladaron a las oficinas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, donde a José Gómez lo golpearon en el estómago y lo acostaron en un colchón mojado, tapándole la boca con un trapo y le echaron agua por la nariz, para después darle toques eléctricos en los genitales y en los pies; a José Aguilar lo acostaron en un colchón mojado, le taparon la boca y después lo golpearon en el estómago, lo anterior, para que se declararan cul-

pables de los robos de unos vehículos. Asimismo, el señor Gómez Páez señaló que en ningún momento leyó su declaración y conoce su contenido por los mismos policías ministeriales, y no es veraz lo que se asentó, ya que a él lo detuvieron en el estado de Puebla y no en Tlaxcala, como se indica en ese documento.

El 6 de julio de 2001 el expediente de queja CEDHT/138/2001-3 fue acumulado por la Comisión estatal al CEDHT/106/2001-1.

D. Integrado el expediente de queja CEDHT/106/2001-1, el 6 de junio de 2003 el Organismo local dirigió al licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala la Recomendación 06/2003, en la que, con relación al caso de los recurrentes en el presente recurso, recomendó:

Primera: Iniciar el procedimiento de investigación interna en contra de los agentes del Ministerio Público Investigador que acordaron y giraron las órdenes de presentación, aludidas en el cuerpo de este documento, y de los agentes de la Policía Ministeriales que las ejecutaron y quienes pudieran resultar responsables de las violaciones aludidas en el punto IV de Observaciones de este documento de Recomendación, deslindarles responsabilidad y, en su caso, aplicarles la sanción administrativa que corresponda; y, de ser procedente, se inicien las averiguaciones previas que correspondan conforme a su competencia.

E. El 17 de junio de 2003, a través de un oficio sin número, el licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala, informó a la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala la aceptación parcial respecto del primer punto de la Recomendación 06/2003, ya que únicamente

te consideró procedente iniciar la investigación interna en contra de los agentes de la Policía Ministerial que ejecutaron las órdenes de presentación, pero no la relativa a los agentes del Ministerio Público, ya que estimó que su actuación fue apegada a lo previsto en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tlaxcala.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

A. El oficio CEDHT/P/078/2003, del 21 de julio de 2003, mediante el cual la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala remitió a este Organismo Nacional el escrito de impugnación presentado por los señores Ricardo Osorio Briones, José Gómez Páez, Juan Carlos Barrón Granados, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida.

B. La copia certificada del expediente de queja CEDHT/106/2001-1, integrado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, de cuyo contenido destaca lo siguiente:

1. El escrito de queja que, el 20 de junio de 2001, dirigieron los señores Ricardo Osorio Briones, Juan Carlos Barrón Granados, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida al Organismo local, en el cual señalaron presuntas violaciones a sus Derechos Humanos, cometidas en su agravio por elementos de la Policía Ministerial del Estado de Tlaxcala.

2. El acta circunstanciada del 20 de junio de 2001, realizada por personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, en la cual se hicieron constar las declaraciones que rindieron los

señores Ricardo Osorio Briones, José Gómez Páez, Juan Carlos Barrón Granados, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida.

3. El oficio 632/2002, del 15 de octubre de 2002, suscrito por el licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala, en el cual anexó el informe que rindió el señor Levi Fernández Sánchez, comandante del Sexto Grupo de la Policía Ministerial de esa entidad federativa, respecto de los hechos referidos por los agraviados Juan Barrera Cruz, Serapio Carbajal Bautista, José Aguilar Rodríguez y José Gómez Páez.

4. La copia certificada de la causa penal 156/2001, de cuyo contenido se destacan las siguientes actuaciones:

a) El acuerdo del inicio de la averiguación previa 136/2001-2, del 10 de mayo de 2001, efectuado por el licenciado José David Arturo Ramírez Flores, agente del Ministerio Público en Chiau-tempan en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, con motivo de la denuncia presentada por el señor José David Nielsen Antonio por el delito de robo de vehículo.

b) Un oficio sin número, del 21 de mayo de 2001, suscrito por el licenciado Marco Antonio Mastanzo Corona, agente del Ministerio Público, por medio del cual envió al Director de la Policía Ministerial del Estado de Tlaxcala una orden de presentación en contra de los señores Juan Barrera Cruz, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez y Serapio Carbajal Labastida, para que declararan en relación con los hechos que se investigaban.

c) Las declaraciones ministeriales de los señores Juan Barrera Cruz, José Gómez Páez, José Agui-

lar Rodríguez y Serapio Carbajal Labastida, rendidas el 26 de mayo de 2001.

d) La declaración preparatoria rendida por los señores Juan Barrera Cruz, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez y Serapio Carbajal Labastida, el 29 de mayo de 2001, ante el Juez de Primera Instancia Tercero Penal del Distrito Judicial de Guridi y Alcocer en el Estado de Tlaxcala, dentro de la causa penal 156/2001.

e) El auto de término constitucional del 31 de mayo de 2001, dictado a los señores Juan Barrera Cruz, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez y Serapio Carbajal Labastida, como probables responsables del delito de robo calificado en agravio del señor José David Nielsen Antonio.

5. La copia certificada de la causa penal 110/2001, de la cual se destacan los siguientes documentos:

a) El acuerdo del inicio de la averiguación previa 81/2001, del 2 de mayo de 2001, efectuado por el licenciado Fernando Romero Germán, agente del Ministerio Público adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas en la ciudad de Calpulalpan en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, con motivo de la denuncia presentada por el señor Cecilio López Lazcano, por el delito de robo de vehículo.

b) El oficio 1823, del 2 de mayo de 2001, suscrito por el licenciado Alberto Coronel González, agente del Ministerio Público, por medio del cual envió al Director de la Policía Ministerial del Estado de Tlaxcala la orden de comparecencia para que localizaran a los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, a efecto de que declararan en relación a los hechos que se investigaban.

c) Las declaraciones ministeriales de los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, rendidas el 4 de mayo de 2001.

d) La fe de integridad física de los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, realizada el 4 de mayo de 2001, por el licenciado Alberto Coronel González, agente del Ministerio Público adscrito a la Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, en la que se destacó que esas personas no presentaron huellas de lesiones recientes.

e) La declaración preparatoria del 7 de mayo de 2001, rendida por los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, ante el Juez de Primera Instancia Primero de lo Penal del Distrito Judicial de Sánchez Piedras, en el estado de Tlaxcala, dentro de la causa penal 110/2001.

f) El auto de término constitucional del 9 de mayo de 2001, dictado a los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, como probables responsables del delito de robo calificado en agravio del señor Cecilio López Lazcano.

6. La copia de la Recomendación 06/2003, del 6 de junio de 2003, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, que se dirigió al licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia de esa entidad federativa.

C. Un oficio sin número, del 17 de junio de 2003, por medio del cual el entonces Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala notificó al Organismo local protector de los Derechos Humanos la aceptación parcial de la Recomendación 06/2003.

D. El oficio 431/2003, recibido en esta Comisión Nacional el 18 de septiembre de 2003, mediante

el cual el licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala, rindió su informe a este Organismo Nacional y precisó el motivo de aceptación parcial del primer punto de la Recomendación 06/2003.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 2 de mayo de 2001 personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala inició la averiguación previa 81/2001, con motivo de la denuncia que presentó el señor Cecilio López Lazcano por el delito de robo de vehículo en contra de quienes resultaran responsables. En la misma fecha, el órgano investigador, mediante el oficio 1823, envió al Director de la Policía Ministerial orden de comparencia para que los señores Osorio Briones y Barrón Granados declararan en relación con los hechos que se investigaban. El 3 de ese mes y año los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados fueron detenidos por elementos de esa corporación policiaca y puestos a disposición del órgano investigador.

El 4 de mayo de 2001 el representante social del conocimiento al considerar integrada la averiguación previa 81/2001, la consignó ante la autoridad judicial competente. Por ello, se integró la causa penal 110/2001 ante el Juez de Primera Instancia de lo Penal del Distrito Judicial de Sánchez Piedras, en el estado de Tlaxcala, por el delito de robo calificado; el 7 de mayo de 2001 los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados rindieron su declaración preparatoria dentro de esa causa penal, y el 9 del mes y año citados se les dictó auto de término constitucional como probables responsables del ilícito de robo calificado.

Por otra parte, el 10 de mayo de 2001 personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala inició la averiguación previa 136/2001-2, con motivo de la denuncia que presentó el señor José David Nielsen Antonio por el delito de robo de vehículo en contra de quienes resultaran responsables. El 21 de ese mes y año el órgano investigador envió al Director de la Policía Ministerial la orden de presentación para que localizaran a los señores José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, a efecto de que declararan con relación a los hechos que se investigaban. El 24 y 25 de mayo de 2001 los señores Juan Barrera Cruz, Serapio Carbajal Labastida, José Gómez Páez y José Aguilar Rodríguez fueron detenidos por elementos policiacos y puestos a disposición del órgano investigador.

El 26 de mayo de 2001 el representante social ejerció acción penal dentro de la averiguación previa 136/2001-2, y consignó a los señores José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida como probables responsables del delito de robo calificado. Por ello, se integró la causa penal 156/2001 ante el Juez de Primera Instancia Tercero Penal del Distrito Judicial de Guridi y Alcocer, en el estado de Tlaxcala. El 29 de mayo de 2001 las personas mencionadas rindieron su declaración preparatoria, y el 31 del mes y año citados se les dictó auto de término constitucional como probables responsables del ilícito de robo calificado, en esa causa penal.

El 20 de junio de 2001 los señores Ricardo Osorio Briones, Juan Carlos Barrón Granados, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida presentaron una queja ante el Organismo local protector de los Derechos Humanos, por presuntas violaciones a sus derechos fundamentales en su

agravio, cometidas por elementos de la Policía Ministerial del Estado de Tlaxcala, consistentes en detención arbitraria y tortura. Una vez que la Comisión estatal integró el expediente CEDHT/106/2001-1, el 6 de junio de 2003 emitió la Recomendación 06/2003, la cual se dirigió al licenciado Eduardo Medel Quiroz, entonces Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala, y en su primer punto se refirió al caso de los ahora agraviados.

El 17 de junio de 2003, a través de un oficio sin número, el entonces Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala comunicó a la Comisión estatal que se aceptaba parcialmente el primer punto de la Recomendación 06/2003. El 18 de julio de 2003, los recurrentes presentaron recurso de inconformidad ante la instancia local por la aceptación parcial de esa Recomendación.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis de los hechos, así como de las evidencias que integran el presente recurso, este Organismo Nacional consideró que el agravio expresado por los señores Ricardo Osorio Briones, Juan Carlos Barrón Granados, José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, consistente en la aceptación parcial del primer punto de la Recomendación 06/2003, emitida por el Organismo local es fundado, ya que se acreditaron violaciones a sus derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, por la indebida actuación de funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, en atención a las siguientes consideraciones:

Este Organismo Nacional observó que el 2 de mayo de 2001, en la integración de la averiguación previa 81/2001, el licenciado Alberto Coronel González, agente del Ministerio Público ad-

crita a la Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, con fundamento en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o. y 10 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tlaxcala, y 25, párrafo cuarto, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público de ese estado, expidió una orden de comparecencia en contra de los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, para que los localizaran y declararan ante él con relación a los hechos que se investigaban en esa indagatoria.

El 3 de mayo de 2001 ese representante social recibió una copia del oficio P.J.088/2001, suscrito por los agentes de la Policía Ministerial del Estado de Tlaxcala, José Luis Paredes Carrillo y Antonio Paredes Flores, mediante el cual pusieron a su disposición a los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados. En ese documento precisaron que para dar cumplimiento a la orden de comparecencia que les fue girada dentro de la indagatoria 81/2001, aproximadamente a las 20:40 horas, al circular por libramiento poniente de la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, ubicaron a esas personas y después de mostrarles la orden que llevaban e indicarles que los acompañaran no opusieron resistencia alguna; sin embargo, cuando los trasladaban a las oficinas de esa Procuraduría, dichas personas les manifestaron, que los ayudaran, ya que estaban conscientes de que tenían un grave problema, y para que no los presentaran ante la autoridad ministerial cada uno de ellos les daría cinco mil pesos

Por otra parte, este Organismo Nacional advirtió que el 21 de mayo de 2001, con motivo de la integración de la averiguación previa 136/2001-2, el licenciado Marco Antonio Mastranzo Corona, agente del Ministerio Público adscrito a la Dirección de Averiguaciones Previas de la Pro-

curaduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, con fundamento en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o., 12 y 541 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tlaxcala, y 25 de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público de ese estado, expidió una orden de presentación en contra de José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, para que los localizaran y declararan con relación a los hechos que se investigaban en esa indagatoria.

El 25 de mayo de 2001, el licenciado Marco Antonio Mastranzo Corona recibió una copia del oficio P. J/1-G/188/2001, suscrito por los agentes de la Policía Ministerial del Estado de Tlaxcala, Levi Fernández Sánchez, José Almanza Morales, Abel García Cortes, Faustino Méndez Acoltzi y Armín Gallegos Espinoza, mediante el cual pusieron a su disposición a los señores José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida. En ese documento precisaron que para dar cumplimiento a la orden de presentación que les fue girada, el 25 de mayo de ese año, a las 23:00 horas, cuando circulaban por la Avenida 20 de Noviembre, casi esquina con Guridi, en la ciudad de Tlaxcala, observaron que cinco o seis personas se encontraban alrededor de varios vehículos, lo que llamó su atención, por lo que se acercaron a éstos, los que al percatarse de su presencia procedieron a abordar sus automóviles, por lo que les marcaron el alto, y al revisar sus “documentos pendientes de cumplir”, advirtieron que tenía una orden de presentación girada en contra de éstos, por lo que procedieron a informales de esa situación; sin embargo, para que no los presentaran con la autoridad les ofrecieron 40,000 pesos.

No obstante lo anterior, este Organismo Nacional acreditó que las órdenes de comparecen-

cia y presentación que fueron giradas, respectivamente, la primera en contra de los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, y la segunda a los señores José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, por los agentes del Ministerio Público involucrados, son irregulares y contrarias a Derecho, ya que no fueron debidamente fundadas ni motivadas, en términos de lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un acto de autoridad está debidamente fundado cuando la autoridad expresa con precisión el precepto legal aplicable al caso, lo cual no sucedió en el presente asunto, pues si bien es cierto, el artículo 21 constitucional establece que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una Policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, los artículos 2o., 10, 12 y 541 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tlaxcala, que se citaron como fundamento, no se refieren de manera alguna a la facultad del Ministerio Público para girar ese tipo de órdenes, sino a la obligación que tienen los funcionarios y agentes de la Policía Ministerial para proceder a la investigación de los delitos del orden común de que tengan noticia y para dictar, los primeros, las providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso y los instrumentos o cosas, objetos o efectos del mismo; saber qué personas fueron testigos del hecho y, en general, impedir que se dificulte la averiguación, y, en los casos de flagrante delito, para asegurar a los responsables; asimismo, a la obligación que tienen los funcionarios de la Policía Ministerial, para citar a declarar sobre los hechos que se averiguan, a las personas que por cualquier concepto participen en ellos o aparezca que tengan datos sobre los mismos.

De igual forma, el artículo 25, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en el Estado de Tlaxcala, establece que la Policía Ministerial tiene la obligación de hacer del conocimiento de la persona en contra de quien se haya emitido la orden, las garantías individuales que en su favor otorga la Constitución General de la República y la Constitución del estado. Por lo tanto, es evidente que la emisión de los actos en cuestión no se encuentra prevista en los preceptos legales citados, y aún cuando el servidor público hubiese señalado por error “párrafo IV”, en lugar de la fracción III, ésta se refiere expresamente a la obligación que tiene la Policía Ministerial de ejecutar las órdenes de comparecencia giradas por la representación social.

En lo referente a la motivación, en las órdenes de comparecencia y presentación emitidas por los licenciados Alberto Coronel González y Marco Antonio Mastranzo Corona, agentes del Ministerio Público adscritos a la Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, debieron mencionarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión; además, resultaba necesario que existiera adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual no sucedió; porque los artículos 2o., 10, 12 y 541 del Código de Procedimientos Penales para ese estado, así como 25, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en el Estado de Tlaxcala, como se explicó anteriormente, no tienen relación alguna con la emisión de los actos que se consideraron violatorios y, en segundo lugar, porque no se explicaron detalladamente los razonamientos que motivaron la presentación de los recurrentes ante el Ministerio Público.

En el informe que rindió a esta Comisión Nacional el licenciado Eduardo Medel Quiroz, en-

tonces Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala, pretendió justificar la actuación de los agentes del Ministerio Público relacionados con los hechos, bajo el argumento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual, si bien es cierto, se faculta a la institución del Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos, esto debe hacerse de acuerdo con sus facultades, sin que esa disposición la legitime para transgredir el derecho fundamental contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en favor de los gobernados.

Sobre este particular, existen antecedentes en la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, como el siguiente:

ORDEN DE LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN EMITIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO EN EJERCICIO DE SU FACULTAD INVESTIGADORA, CONSTITUYE UN ACTO DE MOLESTIA QUE DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE LEGALIDAD. La orden de localización y presentación girada por el Ministerio Público en ejercicio de la facultad investigadora prevista por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un acto de molestia para el gobernado que restringe de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos y es legal siempre y cuando preceda mandamiento escrito debidamente fundado y motivado. Por tanto, si dicho acto de molestia no contiene los preceptos legales en que se funda, ni las razones o circunstancias que sustenten la causa legal del procedimiento, así como la adecuación entre los fundamentos aplicables y los motivos aducidos, a fin de que su destinatario

cuenta con los elementos para defenderse del mismo, debe declararse inconstitucional por contrariar la garantía de legalidad que preserva el artículo 16 de la Carta Magna. OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Localización Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* Tomo: XVI, octubre de 2002 Tesis: I.8o.P.4 P Página: 1415 Materia: Penal Tesis Aislada.

En consecuencia, el argumento con el cual el entonces Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala pretendió justificar la expedición de las órdenes de comparecencia, en el caso de los señores Ricardo Osorio Briones y Juan Carlos Barrón Granados, y de presentación, con relación a los señores José Gómez Páez, José Aguilar Rodríguez, Juan Barrera Cruz y Serapio Carbajal Labastida, no resulta correcto jurídicamente, y el mismo fue contrario a Derecho, debido a que en el caso que se analiza los agraviados fueron detenidos con base en un mandamiento ministerial que no estaba debidamente fundado y motivado, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, en el presente asunto se desprende una probable responsabilidad administrativa y penal de los licenciados Alberto Coronel González y Marco Antonio Mastranzo Corona, agentes del Ministerio Público, que expidieron las órdenes mencionadas, ya que con sus acciones y omisiones violentaron los derechos de legalidad y seguridad jurídica de los agraviados, y no actuaron con apego a los principios de legalidad y eficiencia en el desempeño de su cargo que los obliga a cumplir, con la máxima diligencia el servicio que tenían encomendado y, en consecuencia, abstenerse de

cualquier acto u omisión que causara la suspensión o deficiencia de dicho servicio, contrario a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala; además, su conducta pudiera encuadrar en la hipótesis típica contemplada en el artículo 180, fracción IV, del Código Penal para esa entidad federativa.

Además, la actuación de los licenciados Alberto Coronel González y Marco Antonio Mastranzo Corona, agentes del Ministerio Público, resulta contraria a lo dispuesto por diversos instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, como son, los artículos 9.1 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 1o. y 2o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; preceptos que establecen la prohibición de actos que atenten contra la libertad y la seguridad de las personas, y establecen las disposiciones legales que las autoridades encargadas de cumplir la ley deben observar en el ejercicio de sus funciones para proteger la dignidad humana, así como mantener y defender los Derechos Humanos de todos los individuos.

En consecuencia, las conductas de los servidores públicos señalados deben hacerse del conocimiento del Órgano de Control Interno y de la Representación Social, para que sean investigadas y, en su caso, se apliquen las sanciones que correspondan conforme a Derecho, y de esta manera las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala colaboren en la noble tarea de protección no jurisdiccional a los Derechos Humanos, y, por lo tanto, reconsideren sobre la aceptación de la Recomendación que le dirigió la Comisión local, con relación a la actuación de los licenciados Alberto Coronel González y Marco Antonio Mastranzo Corona,

agentes del Ministerio Público que indebidamente giraron las órdenes de comparecencia y presentación en contra de los agraviados.

En tal virtud, el punto primero de la Recomendación 06/2003 referente a la investigación de la actuación de los agentes de la Policía Ministerial no ha quedado cumplido satisfactoriamente por la autoridad a la cual se le dirigió, ya que de la información proporcionada al Organismo local protector de los Derechos Humanos y a esta Comisión Nacional, por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, no se desprende que se haya ordenado el inicio de la investigación administrativa respectiva.

Esta Comisión Nacional coincide con los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de base a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala para emitir la Recomendación 06/2003, ya que los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia en esa entidad federativa, encargados de integrar las averiguaciones previas 81/2001 y 136/2001-2, y los agentes de la Policía Ministerial encargados de cumplir las órdenes de comparecencia y presentación no actuaron conforme a Derecho, de acuerdo con las precisiones que se señalan en el presente documento, por lo que se confirma el contenido de la Recomendación 06/2003, y, en el presente caso, al no ser aceptada en su totalidad, y no contemplándose en la ley la aceptación parcial, se considera que existe insuficiencia en su cumplimiento, y por ello, se permite formular respetuosamente a usted, señor Gobernador del estado de Tlaxcala, en su calidad de superior jerárquico, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva instruir al Procurador General de Justicia del estado de Tlaxcala a efecto

de que se dé cumplimiento total al punto primero de la Recomendación 06/2003, que el 6 de junio de 2003 le dirigió la Comisión estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa, y que fue motivo de agravio del presente recurso.

SEGUNDA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, para que informe a este Organismo Nacional y a la Comisión estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa, sobre los resultados de las investigaciones administrativa y penal que en su momento se inicien en contra de los licenciados Alberto Coronel González y Marco Antonio Mastranzo Corona, agentes del Ministerio Público y de los señores José Luis Paredes Carrillo, Antonio Paredes Flores, Levi Fernández Sánchez, José Almanza Morales, Abel García Cortés, Faustino Méndez Alcotzi y Armín Gallegos Espinosa, elementos de la Policía Ministerial, por las consideraciones precisadas en el capítulo Observaciones del presente documento.

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

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación se envíe a esta Comisión Nacional dentro del tér-

mino de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

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

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

*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

ALBANIA. PEOPLE'S ADVOCATE, *Annual Report 2002*. Tirana, Albania, People's Advocate, 2003, 222 pp.
350.914965 / A332a / 2002

BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año Académico 1975-1976*. 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, [2002], 193 pp.
320.2 / B734t

———, *Ni con Marx ni contra Marx*. México, Fondo de Cultura Económica, [2001], 283 pp.
(Sección de obras de política y derecho)
335.4 / B734n

BOKSER, Judit y otros, *Democracia y formación ciudadana*. [México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002], 203 pp. (Col. Sinergia, 2)
321.4 / B754d

CANTARERO BANDRÉS, Rocío, *Delincuencia juvenil: ¿asistencia terapéutica versus justicia penal?* [Logroño], Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones, 2002, 47 pp. (Col. Jurídica, 18)
364.36 / C222d

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, *La gobernabilidad y sus exigencias*. [Lima], Comisión Andina de Juristas, [2003], 230 pp. Ils.
321.48 / C634g

CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano (1899)*. [México], Oxford University Press, [2001], 165 pp. (Grandes Clásicos del Derecho, 1)
342 / C726e

COYLE, Andrew, *La administración penitenciaria en el contexto de los Derechos Humanos: manual para el personal penitenciario*. Londres, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, [2002], 160 pp.
365.3 / C786a

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO, *Informe anual 2002*. [Estrasburgo], Defensor del Pueblo Europeo, [2003], 290 pp.
350.914 / D384i / 2002

ESPAÑA. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2001 y debates en las Cortes Generales*. [Madrid, Defensor del Pueblo, 2002], 728 pp. (Serie Informes)
350.9146 / E86i / 2001

Estrategia internacional de México en el mundo del trabajo. [México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2002], 109 pp. (Edición bilingüe en español e inglés.)
331 / E93

GARCÍA GUTIÁN, Elena, *El pensamiento político de Isaiah Berlin*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, 253 pp.
320.5 / G248p

GREBLO, Edoardo, *Democracia: léxico de política*. Buenos Aires, Nueva Visión, [2002], 190 pp.
321.4 / G752d

GUERRERO, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa: análisis y comentarios*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, 173 pp. (Serie Estudios Jurídicos, 50)
350.001 / G892l

HABERMAS, Jürgen, *Perfiles filosófico-políticos*. [Madrid], Taurus, [2000], 424 pp.
193 / H11p

HERNÁNDEZ, María Antonio, *Las emergencias y el orden constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003, 152 pp. (Serie Estudios Jurídicos, 47)
342.02 / H43e

- HONG KONG. THE OMBUDSMAN, *Annual Report of The Ombudsman: June 2003*. [Hong Kong, Office of The Ombudsman, [s. a.], p. varia.
350.915125 / H73a / 2003
- IRLANDA. OFFICE OF THE INFORMATION COMMISSIONER, *Annual Report 2002 = Tuarascáil Bhliantúil 2002*. [Dublín], Office of the Information Commissioner, [2003], 60, 60 pp.
350.91415 / I72a / 2002
- IRLANDA. OFFICE OF THE OMBUDSMAN, *Annual Report 2002 = Tuarascáil Bhliantúil 2002*. [Dublín], Office of the Ombudsman, [2003], 60, 60 pp.
350.91415 / I72a / 2002
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*. [México], Oxford University Press, [2001], 473 pp. (Grandes Clásicos del Derecho, 2)
320 / J36t
- KENT, James y J. Carlos Mexía, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*. [México], Oxford University Press, [2001], 222 pp. (Grandes Clásicos del Derecho, 3)
342.02973 / K38c
- KOREA. THE OMBUDSMAN OF KOREA, *Annual Report 2002*. [Seúl], The Ombudsman of Korea, 2003, 52 pp.
350.915195 / k77a / 2002
- LABARCA GODDARD, Margarita, *Opiniones, observaciones y criterios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia penitenciaria, a la luz de sus Recomendaciones y otros de sus documentos oficiales*. [s. l.], Fundación Rafael Preciado Hernández, 2002, 2 vols. (Documentos de Trabajo, 81)
365.3 / L114o
- MAGUIRE, Mike, Rod Morgan y Robert Reiner, *Manual de criminología*. 2a. ed. [México], Oxford University Press, [2001], 844 pp. (Grandes Clásicos del Derecho, 4)
364 / M182m
- MALTA. PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATIVE INVESTIGATIONS, *Annual Report for the Period January-December 2002*. Malta, [Office of the Ombudsman, [2003], 132 pp. IIs.
350.914585 / M228a / 2002
- MANITOBA. OFFICE OF THE OMBUDSMAN, *Annual Report 2001: Administrative Accountability = Rapport Annuel 2001: Responsabilité Administrative*. Manitoba, Office of the Ombudsman, [2002], 59, 60 pp. (Edición en inglés y francés.)
350.917127 / M258a / 2001

- , *Annual Report 2002: Administrative Accountability = Rapport Annuel 2002: Responsabilité Administrative*. Manitoba, Office of the Ombudsman, [2003], 68, 70 pp. (Edición en inglés y francés.)
350.917127 / M258a / 2002
- MAURICIO. OFFICE OF THE OMBUDSMAN, *Twenty-Eight Annual Report of the Ombudsman: January-December 2001*. [Mauricio, Office of the Ombudsman, 2002], 68 pp.
350.916982 / M416t / 2001
- MÉXICO, D. F. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe Anual 2002*. [México], Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003, 239 pp. Ils.
350.917253 / M582i / 2002
- , *Primer informe de la CDHDF a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: 1 de abril de 2001 a 28 de febrero de 2002*. [México], Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, [2003], 140 pp.
350.917253 / M582p / 2001-2002
- MÉXICO. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Tercer informe de Gobierno: 1 de septiembre 2003*. México, Presidencia de la República, [s. a., s. p.]. (En Braille.)
025.1792 / M582t / 2003
- MÉXICO. SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, *Suma jurídica en materia de asistencia social*. [México], Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, [2002], 2 vols.
362.82 / M582s
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*. [México], Oxford University Press, [2001], 464 pp. (Grandes Clásicos del Derecho, 5)
328 / M798e
- NORUEGA. PARLIAMENTARY OMBUDSMAN FOR PUBLIC ADMINISTRATION, *Annual Report 2002: Summary in English*. [Oslo], Parliamentary Ombudsman for Public Administration, [2003], 53 pp.
350.91481 / N82a / 2002
- NOVACK, George, *Democracia y revolución de los griegos a nuestros días*. [México], Distribuciones Fontamara, [1996], 298 pp.
321.4 / N86d
- OAXACA. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE OAXACA, *Segundo informe anual de actividades: 2002-2003*. [Oaxaca], Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, [s. a.], 322 pp. Ils.
350.917274 / O11s / 2002-03

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2002*. San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, 927 pp. (Serie: OEA/Ser.L/V/III.57 doc, 5) 323.4098 / O62i / 2002
- ORGANIZATION FOR DEFENDING VICTIMS OF VIOLENCE, *Annual Report 2002*. [Teherán], Organization for Defending Victims of Violence, [s. a.], 12 pp. Ils. 362.88 / 062a / 2002
- PITKIN, Hanna Fenichel, *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia: sobre el significado de Ludwig Wittgenstein para el pensamiento social y político*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, 489 pp. 192 / P584w
- PUEBLA. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA, *Noveno informe anual de actividades de la Comisión: septiembre 2001-agosto 2002*. [Puebla], Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, [s. a.], 424 pp. Ils. 350.917248 / P954n / 2001-2002
- QUÉBEC. LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Annual Report 2002-2003*. Quebec, Le Protecteur du Citoyen, [2003], 203 pp. 350.91714 / Q1a / 2002-03
- , *Rapport Annuel 2002-2003*. Québec, Le Protecteur du Citoyen, [2003], 214 pp. 350.91714 / Q1r / 2002-03
- REHN, Elisabeth y Ellen Johnson Sirleaf, *Women War Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*. [Nueva York, United Nations Development Fund for Women, 2002], 163 pp. Ils., (Progress of the World's Women 2002, 1) 305.42 / R338w
- ROXIN, Claus y otros, *Eutanasia y suicidio: cuestiones dogmáticas y de política criminal*. Granada, [Comares], 2001, 211 pp. (Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 34) 174.24 / R848e
- SAN LUIS POTOSÍ. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ, *Informe anual 2002*. San Luis Potosí, Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, [s. a.], 121 pp. 350.917244 / S296i / 2002

STORY, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*. [México], Oxford University Press, [2001], 307 pp. (Grandes Clásicos del Derecho, 6)
342.02973 / S926c

TAMAULIPAS. GOBIERNO DEL ESTADO, *Vive la vida con valores: preescolar 2*. [Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2001], 33 pp. Ils.
372.21 / T172v

—————, *Vive la vida con valores: preescolar 3*. [Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2001], 34 pp. Ils.
372.21 / T172v

TORONTO. OMBUDSMAN ONTARIO, *Annual Report 2002-2003*. [Toronto, Ontario], Ombudsman Ontario, [2003], 78 pp. Ils.
350.91713541 / T674a / 2002-03

TRINIDAD Y TOBAGO. OFFICE OF THE OMBUDSMAN OF TRINIDAD AND TOBAGO, *Twenty-Fourth Annual Report of the Ombudsman: January 1st., 2001 to December 31, 2001*. Puerto España, Trinidad y Tobago, Office of the Ombudsman, [2002], 66 pp.
350.9172983 / T842t / 2001

YTURBE, Corina, *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2001, 262 pp. (Col. Filosofía Contemporánea)
321.4 / Y99p

REVISTAS

ABASCAL CARRANZA, Salvador, “Los Derechos Humanos, seguridad y justicia en México”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 3-6.

ALEM ROJO, Alfonso, “Decenio Internacional, legislación y protagonismo indígena”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (65), abril, 2000, pp. 5-8.

ANTONIO GARCÍA, Heriberto, “El testigo protegido y los Derechos Humanos”, *Gaceta*. Oaxaca, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, (19), octubre-diciembre, 2003, pp. 69-72.

AROCHE RAMOS, Jesús, “El terrorismo”, *Ius*. Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, (10), diciembre, 2001-marzo, 2002, pp. 34-37.

BERNAL, Sergio, “¿Son universales los Derechos Humanos?”, *La Cuestión Social*. México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, (4), octubre-diciembre, 2002, pp. 348-360.

- BOBADILLA MARTÍNEZ, Jorge, “El derecho a la educación de los jóvenes y las políticas públicas”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 59-66.
- CISNEROS, Isidro H., “Cinco tesis sobre feminicidio en Ciudad Juárez”, *Gaceta*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (12), diciembre, 2002, pp. 64-71.
- LE CLERCQ, Juan Antonio, “Internet corrupción Ranking 1995-Índice Internet de Corrupción 1995”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (19), junio, 1996, pp. 43-49.
- , “La democracia como sistema de derechos”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 7-14.
- “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos urge a los Estados miembros de la OEA a tomar acciones inmediatas para detener el progresivo deterioro del Estado de Derecho en Venezuela”, *Gaceta*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (12), diciembre, 2002, pp. 61-63.
- “Convención sobre los Derechos del Niño”, *Crónica Legislativa*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, (15), 25 de diciembre de 2001, p. 8.
- CORVERA GUZMÁN, María Elena e Irma Lilia Arauz Moncada, “Los derechos de la mujer indígena mexicana en el contexto de la globalización”, *Ius*. Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, (10), diciembre, 2001-marzo, 2002, pp. 3-5.
- “Declaración de Lisboa”, *Gaceta*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (12), diciembre, 2002, pp. 58-60.
- DELGADO NÚÑEZ, Aída Araceli, “La Unicef, en pro de los derechos de los niños”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (19), junio, 1996, pp. 17-26.
- DÍAZ ANAYA, Adriana Flora, “La discusión sobre seguridad pública en el D. F.”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (19), junio, 1996, pp. 51-63.
- “Discriminación”, *Crónica Legislativa*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, (11), 27 de noviembre de 2001, p. 15.
- DORANTES H., Claudia A., “El derecho a un ambiente sano”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 45-52.

- , “Terrorismo: un caso más en América Latina”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (28), marzo, 1997, pp. 33-38.
- ESPINOSA DE PARRODI, Patricia, “Violación de los derechos políticos de la mujer, violación de sus Derechos Humanos”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 33-44.
- , “La mujer en el ámbito internacional, nacional y en el Partido Acción Nacional”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (28), marzo, 1997, pp. 50-57.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, “La naturaleza unitaria del derecho”, *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (3), septiembre-diciembre, 2002, pp. 23-31.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “Memorias del Seminario-Taller: Teoría y Práctica de la Adopción Internacional”, *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (3), septiembre-diciembre, 2002, pp. 33-51.
- GONZÁLEZ MONTES DE OCA, Rafael, “Revisión de los Convenios Internacionales en Materia de Derechos Indígenas”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (65), abril, 2000, pp. 33-42.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “Una visión del derecho eclesiástico del Estado Mexicano”, *La Cuestión Social*. México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, (4), octubre-diciembre, 2002, pp. 318-334.
- HOSENBALL, Mark, “Una guerra aún no ganada”, *Newsweek*. México, Ideas Publishing Group, 7 (37), 11 de septiembre de 2002, pp. 26-28.
- “El impacto de la política estadounidense de control internacional de drogas sobre la democracia y los Derechos Humanos en América Latina”, *Enlace: Política y Derechos Humanos en las Américas*. Washington, Washington Office on Latin America, 11(2), julio, 2002, pp. 1-2, 11.
- “Informe sobre desaparecidos: piden comparecencia del titular de la CNDH”, *Crónica Legislativa*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, (10), 20 de noviembre de 2001, p. 8.
- LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro Alfonso, “El contrato de atención médica. Naturaleza jurídica”, *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (3), septiembre-diciembre, 2002, pp. 53-90.
- LANDERO ORDUÑA, Mireya, “El derecho a la educación”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 53-58.

- , “Los temas pendientes de la educación”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (27), febrero, 1997, pp. 39-48.
- LOBO, Teresa, “Criterio reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de aborto”, *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (3), septiembre-diciembre, 2002, pp. 163-229.
- LÓPEZ OLARTE, Ana María, “Principales documentos internacionales de protección a los Derechos Humanos de las mujeres”, *Ius*. Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, (10), diciembre, 2001-marzo, 2002, pp. 23-28.
- MALLEN GARZA, Adriana E., “La violencia contra la mujer. Un problema de salud pública en México”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (26), enero, 1997, pp. 112-119.
- MARTÍN RÁBAGO, José G., “Derecho a la libertad religiosa en la Declaración Conciliar *Dignitatis Humanae*”, *La Cuestión Social*. México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, (3), julio-septiembre, 2002, pp. 212-217.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Paloma, “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita en la ciudad de Guatemala”, *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (3), septiembre-diciembre, 2002, pp. 115-121.
- , “Convenio sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial”, *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (3), septiembre-diciembre, 2002, pp. 123-138.
- MASFERRER KAN, Elio, “Los derechos religiosos de las comunidades indígenas”, *Ius*. Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, (10), diciembre, 2001-marzo, 2002, pp. 11-14.
- MELÉNDEZ MONTIEL, Minerva, “Opciones ante la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, *Ius*. Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, (10), diciembre, 2001-marzo, 2002, pp. 19-22.
- MÉNDEZ CÁRDENAS, Sergio, “Derechos indígenas y constituciones locales”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 19-22.
- , “La gestión local del medio ambiente en las ciudades después de Hábitat II”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (27), febrero, 1997, pp. 59-64.

“Migrantes y Derechos Humanos”, *Gaceta*. Oaxaca, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, (19), octubre-diciembre, 2003, pp. 64-66.

MORALES RAMÍREZ, Rafael, “Crisis en Medio Oriente (o de cómo se expulsa a un pueblo de la historia)”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 79-85.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, “Constitución y derechos indígenas”, *Ius*. Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, (10), diciembre, 2001-marzo, 2002, pp. 6-10.

ORELLANA MOYAO, Alfredo, “La participación política de la juventud. Apuntes para la transición democrática”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (26), enero, 1997, pp. 25-34.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. CONSEJO PERMANENTE, “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (65), abril, 2000, pp. 9-28.

“Piden cumplimiento a Recomendación de la CIDH”, *Crónica Legislativa*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, (15), 25 de diciembre de 2001, p. 18.

“Prohibirían certificados de ingravidez”, *Crónica Legislativa*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, (14), 18 de diciembre de 2001, p. 5.

PRÜST, Thom, “El derecho a la vida”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 23-32.

RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, “Matrimonio. Aspectos generales en el derecho civil y en el canónico”, *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (3), septiembre-diciembre, 2002, pp. 91-111.

ROMÁN GÓMEZ, Aída, “El bienestar social como problema de justicia”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (27), febrero, 1997, pp. 31-38.

“El senado evaluará el informe y la actuación de la CNDH”, *Crónica Legislativa*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, (13), 11 de diciembre de 2001, p. 16.

TAURAN, Jean Louis, “Relaciones Estado-Iglesia en la sociedad moderna”, *La Cuestión Social*. México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, (4), octubre-diciembre, 2002, pp. 310-317.

- VAL, José del, “Un nuevo gobierno: una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas en México”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (65), abril, 2000, pp. 29-32.
- VERGARA, Rafael, “Los derechos políticos en 1994-1995 según The Freedom House”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (30), mayo, 1997, pp. 73-78.
- VITE PÉREZ, Miguel Ángel, “Derechos sociales y globalización económica”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (26), enero, 1997, pp. 43-52.
- , “Desarrollo urbano mexicano y proyecciones de población: el caso de las fórmulas mecánicas”, *Bien Común y Gobierno*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, (19), junio, 1996, pp. 3-16.
- WEBB, Amy L., “Dangerous Liaisons: Japan’s Casual Sex Friends Risk More than Broken Hearts”, *Newsweek*. Nueva York, International News Magazine, 140 (12), 16 septiembre de 2002, p. 19.

DISCOS COMPACTOS

- ESLOVENIA. HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN, *Annual Report 2002*. Ljubljana, Eslovenia, Human Rights Ombudsman, 2003. (Un CD-ROM)
CD / HRO/ESL / 1
- HONG KONG. THE OMBUDSMAN, *Annual Report of The Ombudsman: June 2003*. [Hong Kong, Office of The Ombudsman, [2003]. (Un CD-ROM)
CD / OHK / 1
- MÉXICO, D. F. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe anual 2002*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003. (Un CD-ROM)
CD / CDHDF / 1
- OAXACA. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE OAXACA, *Segundo informe anual de actividades: 2002-2003*. Oaxaca, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, [s. a.]. (Un CD-ROM)
CD / CEDH/OAX / 2

OTROS MATERIALES*

Campaña por la convención de los derechos sexuales y los derechos reproductivos. [s. p. i., s. p.]
AV / 2448

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 5119.

* Fotocopias, engargolados, folletos, trípticos, calendarios, hojas sueltas, etcétera.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

Presidente

José Luis Soberanes Fernández

Consejo Consultivo

Paulette Dieterlen Struck
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Juliana González Valenzuela
Patricia Kurczyn Villalobos
Joaquín López-Dóriga
Loretta Ortiz Ahlf
Ricardo Pozas Horcasitas
Graciela Rodríguez Ortega
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