



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS: La Recomendación 85/96, del 13 de septiembre de 1996, se envió al Presidente Municipal de Melchor Múzquiz, Coahuila, y se refirió al recurso de impugnación del señor Francisco Castillo Vélez.

El recurrente manifestó su inconformidad en contra de la resolución del 6 de julio de 1995 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, toda vez que consideró que sin estudiar de fondo la queja planteada, ésta fue enviada al archivo.

La queja consistió en la falta de respuesta por escrito y en la ausencia de fundamentos para negar la autorización, por parte del Presidente Municipal citado, de varias solicitudes de concesiones para el acarreo de materiales de construcción. En virtud de que la autoridad municipal dio contestación posteriormente a las solicitudes, la Comisión Estatal estimó resuelto el motivo de la queja.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos acreditó la omisión del Organismo Local de Derechos Humanos y consideró que la respuesta dada por el Presidente Municipal de referencia a las solicitudes del recurrente careció de fundamentación, motivación, además que la contestación la hizo de manera retardada en exceso, pues las solicitudes fueron hechas desde febrero de 1995 y la respuesta se dio hasta el 6 de julio del mismo año, rebasando el plazo de 15 días que tienen las autoridades estatales para contestar a las peticiones de los habitantes del Estado, que establece el artículo 17, fracción III, de la de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

Asimismo, la Comisión Local soslayó investigar si el Ejecutivo del Estado tiene facultades para limitar el ejercicio de las que le corresponden al municipio; y si esto es posible, determinar si dicho oficio que ordenó "congelar " las concesiones de acarreo de materiales para la construcción está aún vigente. Por otro lado, precisar si es factible que el Municipio cancele las concesiones otorgadas que no son explotadas para proporcionarlas a nuevos solicitantes.

Se recomendó dar respuesta al señor Francisco Castillo Vélez, de manera fundada y motivada, respecto de sus solicitudes de concesiones, una para él y las restantes para igual número de personas, para el acarreo de materiales para la construcción; además, explicarle detalladamente si el oficio del 18 de julio de 1976, expedido por el Ejecutivo del Estado, que supuestamente "congelaba " las concesiones para el transpone de materiales de construcción, se encuentra vigente.

Recomendación 085/1996

México, D.F., 13 de septiembre de 1996

Caso del recurso de impugnación del señor Francisco Castillo Vélez

Sr. Jesús Alberto Pader Villareal,

Presidente Municipal de Melchor Múzquiz,

Coahuila

Muy distinguido Presidente Municipal:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o.; 6o., fracción IV; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 63; 65 y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/95/ICOAH/100342, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por el señor Francisco Castillo Vélez, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 12 de septiembre de 1995, esta Comisión Nacional recibió el escrito de impugnación interpuesto por el señor Francisco Castillo Vélez en contra de la resolución definitiva emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila el 6 de julio de 1995, dentro del expediente CDHEC/024/95.-MUZ, ya que el Organismo Estatal determinó que toda vez que el Presidente Municipal de Melchor Múzquiz, Coahuila, dio respuesta por escrito a las solicitudes presentadas por el quejoso, a fin de obtener cuatro concesiones para el acarreo de materiales de construcción, la queja se daba por concluida, procediéndose al archivo definitivo de la misma por haber quedado satisfecha la pretensión del quejoso.

B. En el escrito de impugnación, el recurrente manifestó que la Comisión Estatal resolvió su caso sin entrar al fondo del planteamiento de su queja, ya que le han sido negadas reiterada e injustificadamente por usted, señor Presidente Municipal, las concesiones solicitadas, argumentando que a su juicio dichas negativas no están fundadas en la ley. Agregó el quejoso que ha acudido a diferentes instancias sin obtener respuesta favorable. Además, señaló que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila se apresuró a cerrar su caso, debido a que quien ostenta el monopolio del acarreo de materiales para la construcción es el Secretario del Ayuntamiento de Melchor Múzquiz, Coahuila.

Agregó que solicitó dichas concesiones con base en los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 de la Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Coahuila, además que se ha conculcado en su perjuicio el artículo 8o. de la Constitución General de la República, ya que sus peticiones no se le habían contestado por escrito.

C. A fin de que se integrara debidamente el expediente referido, esta Comisión Nacional efectuó las siguientes gestiones:

El 6 de octubre de 1995 giró el oficio V2/30343, mediante el cual solicitó a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, un informe sobre los hechos constitutivos de la inconformidad, así como el expediente que se formó con motivo de la queja.

Ese mismo día, a través del oficio V2/30344, dirigido a usted, señor Presidente Municipal, se le solicitó un informe sobre la resolución impugnada, así como el expediente que se hubiera formado a raíz de las peticiones en cuestión. En respuesta, envió el informe requerido con el oficio 0918, del 6 de noviembre de 1995, en los mismos términos que lo hizo al órgano Estatal de Derechos Humanos y al propio quejoso.

D. De la documentación que se allegó esta Comisión Nacional, se desprende lo siguiente:

i) Esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió, el 19 de mayo 1995, la queja presentada por el señor Francisco Castillo Vélez, a la que se le asignó el número CNDH/122/95/COAH/R07.005, en donde señaló que es integrante de un grupo de personas que se dedican al acarreo de materiales para la construcción, quienes desempeñan su trabajo con un sinnúmero de dificultades, ya que el Ayuntamiento del Municipio de Melchor Múzquiz, Coahuila, por ningún motivo les ha querido otorgar las concesiones correspondientes, las cuales sólo se le han otorgado a un grupo privilegiado denominado Unión de Materialistas de Múzquiz, adherido a la FNOC, que constituye un verdadero monopolio sectorial, con lo cual se hace a un lado su derecho al trabajo.

En virtud de que el 19 de mayo de 1992 se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, y entró en funciones el 4 de octubre del mismo año, este Organismo Nacional remitió, mediante el oficio 15950, del 1 de junio de 1995, el expediente CNDH/122/95/COAH/R07.005 al Ombudsman Estatal, mismo que informó al señor Francisco Castillo Vélez que había recibido su queja, y que a partir de ese momento se encontraba registrada en el expediente número CDHEC/024/95.UZ.

Dicho quejoso agregó que en tres ocasiones le ha solicitado a usted las concesiones para poder transportar materiales de construcción en el Municipio, solicitudes que han sido negadas, dos de ellas en forma verbal y otras sin recibir respuesta alguna, violando con ello, en su perjuicio, la libertad de dedicarse al trabajo o actividad lícita que más les convenga, así como el derecho de petición, violando también en su perjuicio el artículo 45 de la Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Coahuila, el cual textualmente establece lo siguiente:

Para aprovechar las vías públicas del Estado de Coahuila, en la explotación del servicio público de transporte de personas o de cosas, es necesario el otorgamiento de una concesión o de un permiso en su caso, por parte del C. Gobernador Constitucional de la Entidad, quien ejercerá sus facultades por conducto de la Sección de Tránsito del Departamento de Seguridad del Estado, o por parte de los Ayuntamientos.

Requieren el otorgamiento de una concesión los siguientes servicios:

I. [...]

II. Transporte de Carga:

b) Servicio de Transportación de Materiales para la construcción.

Es facultad de los Ayuntamientos otorgar las concesiones para los servicios especificados en los incisos a y e de la fracción I y en los incisos e y d de la fracción II de este artículo.

Ante su negativa, el 13 de marzo de 1995, los señores Francisco Castillo Vélez y Juan Martín López Ibarra, se dirigieron por escrito al licenciado Antonio Karam Maccise, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Coahuila, solicitando las mismas concesiones para transportar materiales de construcción, ya que usted las había negado en forma verbal, no obstante que la Ley de Transporte y Vialidad del Estado de Coahuila lo faculta para expedirlas.

En respuesta a la petición anterior, el ingeniero Gabriel Calvillo Ceniceros, Director General de Comunicaciones y Transportes del Estado de Coahuila, mediante el oficio 135/95, del 24 de marzo del mismo año, les indicó lo siguiente:

La Constitución Federal, la Ley de Tránsito y Transporte vigente y el Código Municipal facultan al Ayuntamiento a otorgar las concesiones para la prestación de los servicios públicos de transporte que se prestan exclusivamente dentro de los límites del territorio municipal, debiendo el Estado respetar su autonomía, por esta razón la Dirección General a mi cargo no puede otorgar placas para servicio urbano, si no cuenta con la autorización correspondiente, de tal manera que primero debe contarse con la concesión municipal y con base en ésta se procede al otorgamiento de placas y tarjeta de circulación.

iii) Por lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, mediante el oficio PV-243-95, del 9 de junio de 1995, le solicitó a usted, señor Presidente Municipal, un informe sobre los hechos materia de la queja.

En respuesta, mediante el oficio 0629, del 6 de julio de 1995, usted manifestó que:

En efecto, la administración actual no ha expedido nuevas concesiones para el acarreo de estos materiales directamente a las obras, no prohibiendo a ciudadano alguno el acarreo de sus propios materiales en sus camiones para sus obras particulares, o bien el acarreo de materiales a sus propios patios para la venta de material o proceso del mismo.

De igual forma expongo que en nuestro Municipio hay 51 concesiones otorgadas a igual número de ciudadanos, de los cuales escasamente tienen trabajo fijo 15 unidades y que además tenemos en nuestro poder un oficio girado por el Ejecutivo del Estado, con fecha 18 de julio de 1976, donde quedaron congeladas ese tipo de concesiones y de placas para prestar este tipo de servicio.

En la misma fecha, mediante el oficio 0630, usted dio respuesta por escrito al señor Francisco Castillo Vélez, en la que hizo de su conocimiento el mismo comunicado que al órgano Estatal.

iv) Una vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila consideró integrado el expediente de queja, el 6 de julio de 1995 dictó un acuerdo en el cual, en su parte medular, señaló lo siguiente:

En virtud que el Presidente Municipal de Melchor Múzquiz, Coahuila, dio respuesta a lo solj-

citado por el ingeniero Castillo Vélez, en forma escrita, con fundamento en los artículos 28, apartado C, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, 65, último párrafo, y demás relativos del Reglamento Interno de la Institución, es de tenerse por resuelto el presente caso, por haber dado la autoridad responsable una respuesta por escrito al quejoso.

Mediante el oficio PV-275-95, del 7 de julio de 1995, el Organismo Estatal le hizo saber al quejoso que se daba por concluido el expediente CDHEC/024/95.-MUZ.

vi) Inconforme con la anterior resolución, el señor Francisco Castillo Vélez interpuso recurso de impugnación y como no existe constancia de cuándo le fue notificada aquélla, se tuvo por interpuesto en tiempo dicho recurso, situación que quedó debidamente certificada por acta circunstanciada levantada por un visitador adjunto de este Organismo Nacional de Derechos Humanos, el 7 de diciembre de 1995.

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El escrito de inconformidad firmado por el señor Francisco Castillo Vélez, mediante el cual interpuso recurso de impugnación en contra de la resolución emitida el 6 de julio de 1995 por la Comisión Estatal.

2. El oficio PV-424-95, del 12 de octubre de 1995, suscrito por el licenciado Manuel Horacio Cavazos Cadena, Primer Visitador de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, mediante el cual rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y remitió el expediente CDHEC/024/95.-MUZ, del cual destacan las siguientes constancias.

i) El escrito del 19 de mayo de 1995, mediante el cual el señor Francisco Castillo Vélez interpuso su queja ante esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que fue remitida a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila por razones de competencia.

ii) El oficio 0629, del 6 de julio de 1995, suscrito por usted, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de informe de la Comisión Estatal.

iii) El oficio 0630, del 6 de julio de 1995, mediante el cual usted dio respuesta a las solicitudes de concesión al señor Francisco Castillo Vélez.

iv) El acuerdo del 6 de julio de 1995, mediante el cual la Comisión Estatal dio por concluido el expediente de queja CDHEC/024/95.- MUZ.

El oficio PV-275-95, del 7 de julio de 1995, mediante el cual el Organismo Estatal comunicó al quejoso Francisco Castillo Vélez, la conclusión del expediente.

3. El oficio V2/30344 del 6 de octubre de 1995, mediante el cual este Organismo Nacional solicitó a usted, señor Presidente Municipal, un informe sobre los hechos materia del presente recurso.

4. El oficio 0918, del 6 de noviembre de 1995, mediante el cual usted remitió el informe solicitado.

5. El escrito que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila envió a este Organismo Nacional, manifestando que desconoce la fecha en que el quejoso recibió el oficio a través del cual se le notificó la conclusión de su expediente.

6. El acta circunstanciada del 7 de diciembre de 1995, levantada por el visitador adjunto que conoció del presente asunto, en la cual se hacen constar los hechos descritos en el punto anterior.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 19 de mayo de 1995, el señor Francisco Castillo Vélez solicitó la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, a efecto de que se investigara por qué usted, señor Presidente Municipal, no le otorgó cuatro concesiones, una para él y las restantes para igual número de personas, para el acarreo de materiales para la construcción, así como el motivo por el cual no le daba respuesta por escrito a las solicitudes hechas con anterioridad.

Una vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila se abocó al conocimiento de la queja, le solicitó a usted un informe detallado sobre los hechos constitutivos de la misma.

Al rendir usted el informe requerido por el Organismo Estatal, simultáneamente dio respuesta a las peticiones hechas por el quejoso, con lo cual la Comisión Estatal concluyó el expediente, sin entrar al estudio del fondo del asunto, que fue, precisamente, la negativa al otorgamiento de las cuatro concesiones para el acarreo de materiales para la construcción.

IV. OBSERVACIONES

Del estudio de las constancias que integran el recurso que se resuelve, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos estima que el agravio expresado por el recurrente se encuentra debidamente acreditado, en virtud de las siguientes consideraciones:

La respuesta emitida por usted, señor Presidente Municipal, ante las diversas solicitudes presentadas por el quejoso a fin de obtener cuatro concesiones municipales para el

acarreo de materiales de la construcción, carece de la debida fundamentación y motivación.

En efecto, el deber que tiene el emisor u ordenador del acto es la exigencia de fundar los actos de autoridad de expresar, en un mandamiento escrito, los preceptos legales que regulan el hecho y las concurrencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad.

La motivación de dichos actos, por su parte, es una exigencia esencial para establecer, sobre bases objetivas, la racionalidad y la legalidad de los mismos, a fin de eliminar, en la medida de lo posible, la subjetividad de las decisiones de autoridad. Lo anterior tiene por objeto permitir a los posibles afectados impugnar los razonamientos de las autoridades así como permitir determinar al órgano que debe resolver una eventual impugnación si son fundados los motivos de inconformidad.

A mayor abundamiento, motivar un acto es externar las consideraciones de hecho que formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal. Para que la autoridad cumpla cabalmente con los requisitos de fundamentación y motivación, debe documentarse por escrito el mandamiento de autoridad que origina el acto de molestia. Ésta es una condición esencial para que pueda haber certeza sobre la existencia del acto y para que el afectado pueda conocer con precisión de qué autoridad proviene y cuál es el contenido y las consecuencias de éste. En este orden de ideas, cuando se trata de la respuesta de la autoridad ante una solicitud formal de un gobernado, dicha respuesta debe ser acorde a la petición y resolver el fondo de la misma de manera lógica, clara y directa.

Finalmente, para que se pueda cumplir con la exigencia de documentar por escrito el mandamiento de autoridad, es necesario que éste se notifique adecuadamente al afectado.

El conocimiento que de dicho acto tenga el particular, debe ser cierto, y para ello se requiere que la notificación sea eficaz, ya que de otro modo se haría nugatoria la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.

En este caso concreto, la respuesta que usted, señor Presidente Municipal, dio a los quejosos, no fue fundamentada en precepto legal alguno y, por consiguiente, no pudo ser motivada en los términos que se han señalado.

De acuerdo con el criterio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no basta que se haya dado una respuesta al quejoso para que el asunto se estime resuelto; por el contrario, es menester que la respuesta de la autoridad haya sido emitida observando los requisitos establecidos por la ley, es decir, de manera fundada, motivada y relacionada lógicamente con la solicitud planteada.

Los conceptos anteriores encuentran sustento en lo dispuesto por el artículo 16 constitucional y en la siguiente tesis jurisprudencias:

Autoridades, deben fundar sus actos.

Es un contrasentido considerar que no es necesario que las resoluciones de las autoridades estén expresamente fundadas y motivadas, sino que es suficiente con que realicen sus actos de gobierno dentro del marco de la legalidad que tienen señalado, ya que si la autoridad no indica cuáles son los dispositivos legales que a su juicio le conceden la facultad para obrar en la forma que lo hace, se coloca a los particulares en la situación de adivinar en qué preceptos legales pretendía fundarse, lo que de ninguna manera es el espíritu que informa el artículo 16 constitucional, el cual exige expresamente que las autoridades responsables funden y motiven sus resoluciones.

Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, sexta época, volumen XVI, página 30.

Ahora bien, usted, señor Presidente Municipal, negó las concesiones solicitadas por el señor Francisco Castillo Vélez aduciendo que en el Municipio hay 51 concesiones otorgadas a igual número de ciudadanos, de los cuales escasamente tienen trabajo 15 unidades; señaló además que existe un oficio girado por el Ejecutivo del Estado del 18 de julio de 1976, donde se ordenó congelar ese tipo de concesiones y de placas para prestar dicho servicio.

Cabe hacer mención que al dar respuesta usted a las peticiones del hoy recurrente ante este Organismo Nacional, lo hace de manera retardada en exceso, pues las solicitudes fueron hechas desde febrero de 1995, y usted les da respuesta hasta el 6 de julio del mismo año, contraviniendo lo preceptuado por el artículo 17, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Coahuila, que en su parte conducente establece lo siguiente:

Los habitantes del Estado tienen, además de los derechos concedidos en el capítulo I de la Constitución General de la República, los siguientes:

[...]

III. Ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de 15 días, contados desde la fecha en que se reciba la petición, siempre que se haga conforme a la Ley y cuando ésta no marque término.

De lo anterior se desprende que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila omitió entrar al estudio de la queja planteada por el señor Francisco Castillo Vélez, ya que en su acuerdo de conclusión sólo se concretó a establecer el criterio de que, como usted ya había dado respuesta por escrito al quejoso, se daba por satisfecho y cumplido el objeto de la queja, desatendiendo investigar si el Ejecutivo del Estado tiene facultades para limitar el ejercicio de las que le corresponden al Municipio; y si esto es posible, determinar si dicho oficio que ordenó "congelar" las concesiones de acarreo de materiales para la construcción aún está vigente. Por otro lado, precisar si es factible que el Municipio cancele las concesiones otorgadas que no son explotadas para proporcionarlas a nuevos solicitantes.

En este sentido, usted, señor Presidente Municipal, en su carácter de autoridad responsable, deberá subsanar la omisión a que se refiere el presente documento, emitiendo una resolución debidamente fundada y motivada en los términos de la presente Recomendación.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente a usted, señor Presidente Municipal, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Dar respuesta al quejoso, señor Francisco Castillo Vélez, de manera fundada y motivada, respecto de sus solicitudes de cuatro concesiones, una para él y las restantes para igual número de personas, para el acarreo de materiales para la construcción; además, explicarle detalladamente si el oficio del 18 de julio de 1976, expedido por el Ejecutivo del Estado, que supuestamente "congela" las concesiones para el transporte de materiales de construcción, se encuentra vigente.

SEGUNDA. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 170, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre el cumplimiento de esta Recomendación, en su caso, se nos informe 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 los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional