



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS: El 31 de octubre de 1997, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió un escrito de queja de los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros, quienes manifestaron que se habían violado sus Derechos Humanos debido a que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con apoyo de la Secretaría de Marina, efectuó un operativo de inspección en productos extraídos del mar, artes de pesca y embarcaciones. Los quejosos expresaron que el 17 de junio de 1997 servidores públicos adscritos a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, apoyados por elementos de la Secretaría de Marina, llevaron a cabo un operativo en las ciudades de Guerrero Negro, Baja California Sur, y en Ensenada y otros lugares del estado de Baja California, con objeto de investigar un cargamento de abulón que supuestamente fue capturado sin los permisos de pesca correspondientes; que fueron asegurados, precautoriamente, productos del mar, artes de pesca y embarcaciones. Lo anterior dio origen al expediente CNDH/122/97/BC/7110.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó la existencia de diversas irregularidades, por lo que se concluye que se acreditaron actos violatorios a los Derechos Humanos de los agraviados, consistentes en la transgresión, por parte de los servidores públicos adscritos a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, 116, 119 y 124, del Reglamento de la Ley de Pesca; 17, 59 y 74, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 47, fracciones I, XXI y XXII, y 77 bis, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 44, párrafo segundo; 70, y 71, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 1915, 1916 y 1927, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal. Con base en lo señalado, esta Comisión Nacional considera que se cometieron violaciones a los derechos individuales con relación al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como diversas infracciones a las normas sobre el debido funcionamiento de la administración pública, y, específicamente, dilación en el procedimiento administrativo de los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros. Por ello, este Organismo Nacional emitió, el 25 de febrero de 1999, la Recomendación 11/99, dirigida al Procurador Federal de Protección al Ambiente, a fin de que se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda a fin de que se inicie un procedimiento administrativo de investigación para determinar la responsabilidad en la que hubiesen podido incurrir los servidores públicos encargados de emitir las resoluciones administrativas referidas en el cuerpo de este documento, por la dilación en cumplir dicha diligencia y, en su caso, se les apliquen las sanciones administrativas que conforme a Derecho procedan. Instruya a quien corresponda para que se inicie un procedimiento administrativo de investigación respecto de la actuación del Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por la responsabilidad en que pudo haber incurrido al proporcionar a esta Comisión Nacional información imprecisa e infundada, y, en su caso, se le apliquen las sanciones que procedan conforme a Derecho. De conformidad con el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sirva enviar sus indicaciones a quien

corresponda para que proceda a la reparación de los daños causados a los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros, con motivo de las irregularidades de carácter administrativo cometidas durante el procedimiento de aseguramiento de distintas embarcaciones, equipo y artes de pesca, así como de productos pesqueros, según ha quedado precisado en la presente Recomendación.

Recomendación 011/1999

México, D.F., 25 de febrero de 1999

Caso del señor Miguel Alcaraz Ambriz y otros

Mtro. Antonio Azuela de la Cueva,

Procurador Federal de Protección al Ambiente, Ciudad

Muy distinguido Procurador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 6o., fracciones II, inciso a), y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46, y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y 17, párrafo segundo, de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/97/BC/7110, relacionados con la queja interpuesta por el señor Miguel Alcaraz Ambriz y otros, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 31 de octubre de 1997 esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió un escrito de queja de los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros, quienes manifestaron que se habían violado sus Derechos Humanos debido a que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con apoyo de la Secretaría de Marina, efectuó un operativo de inspección en productos extraídos del mar, artes de pesca y embarcaciones.

Los quejosos señalaron que el 17 de junio de 1997 servidores públicos adscritos a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, apoyados por elementos de la Secretaría de Marina, llevaron a cabo un operativo en las ciudades de Guerrero Negro, Baja California Sur, y en Ensenada y otros lugares del estado de Baja California, con objeto de investigar un cargamento de abulón que supuestamente fue capturado sin los permisos de pesca correspondientes. Los quejosos continuaron expresando que dicho operativo fue provocado por una denuncia infundada, maquinada por un señor de nombre José Luis Talamantes, persona con la que han tenido un sinnúmero de problemas, ya que incluso los había amenazado y extorsionado.

Explicaron que en el operativo fueron asegurados, precautoriamente, productos del mar, artes de pesca y embarcaciones; y en las actas circunstanciadas que al efecto iniciaron servidores públicos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no dejaron constancia de la violación o infracción presuntamente cometida, lo que resulta ilegal. Los quejosos agregaron que, en consecuencia, interpusieron incidentes de nulidad de actuaciones ante la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en Baja California, con sede en la ciudad de Ensenada, y que ofrecieron las pruebas dentro del término legal. Sin embargo, continuaron expresando, hasta la fecha de presentación de la queja no se había dictado resolución sobre los medios de defensa que hicieron valer, a pesar de haber transcurrido tres meses 25 días, razón por la cual consideraban procedente la liberación de los bienes asegurados de manera precautoria.

Además, señalaron que: “Todo lo anterior ha ocasionado a los suscritos molestias personales, pérdida de dinero, pérdida de clientes y pérdida de fuentes de trabajo, en virtud de que en los casos en que se decomisaron equipo de pesca como son los motores no se está trabajando, por lo que han causado un perjuicio irreparable...”

B. Mediante el oficio 36242, del 3 de noviembre de 1997, este Organismo Nacional comunicó al señor Miguel Alcaraz Ambriz y otros la recepción de su escrito de queja, el que fue radicado con el número de expediente CNDH/ 122/97/BC/7110.

C. Mediante los oficios V2/37292, del 12 de noviembre de 1997, V2/3942, del 11 de febrero, y V2/5884, del 3 de marzo, ambos de 1998, dirigidos a usted, señor Procurador Federal de Protección al Ambiente, esta Comisión Nacional le solicitó un informe relacionado con los hechos motivo de la queja y, posteriormente, la ampliación de dicho informe.

D. En respuesta a las solicitudes de información referidas en el apartado precedente, esta Comisión Nacional recibió los oficios números DGVP/1086/97, DG/004/035/98, DG/004/099/97, DG/004/151/98 y DG/004/187/98, del 9 de diciembre de 1997, 6 de febrero, 6 y 19 de marzo, y 1 de abril de 1998, respectivamente, por medio de los cuales el Director General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos, así como el Director General de Denuncias y Quejas, ambos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, proporcionaron la información requerida, así como el respectivo soporte documental de la misma.

i) Por medio del oficio DGVP/1086/97, el maestro en ciencias Luis Fueyo Mac Donald, Director General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, remitió el informe solicitado, al que acompañó copias fotostáticas simples de los expedientes iniciados con motivo de las actas circunstanciadas y los incidentes de nulidad correspondientes a los casos concretos de los señores Miguel Alcaraz Ambriz, Joaquín Alcaraz Ambriz, Cruz Antonio Fuentes Castro, Martín Romero López, Francisco Javier Valencia Redondo, Guillermo Antonio Romo Galindo, Mateo Torres Cruz, Abundio Redona Robles, Javier Cornejo Fregoso, Trinidad Mora Macías, Ramón Vera Medina, Roberto Castro Hernández, Fortino Sandoval López, José Rogelio Avilés Paniagua y Juan Antonio González Morales.

En el acta circunstanciada BC/011/97, iniciada en contra de Fortino Sandoval López y/o Rogelio Avilés Paniagua, consta que el maestro en ciencias Luis Fueyo Mac Donald, Director General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en su considerando quinto, determinó que al momento de la inspección no se encontraba realizando actividades de pesca y que Además no existía regulación legal respecto del uso de motores para las actividades pesqueras.

Respecto del acta circunstanciada BC/007/ 97, iniciada en contra del señor Francisco Ambriz Juárez, se acordó por el mismo servidor público que procedía la devolución de una embarcación y un motor, en virtud de que al momento de su aseguramiento, en el acta no se circunstancian hechos de pesca ilegal; en cuanto al motor, se indica que el permiso no es requisito para la actividad.

ii) Al oficio DG/004/035/98, el licenciado Ernesto Sodi Robles, Director General de Denuncias y Quejas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, acompañó dos acusos de correo certificado.

De las constancias recibidas se desprende lo siguiente:

i) Efectivamente, el 17 de junio de 1997 se inició un operativo de inspección y vigilancia en Baja California y Baja California Sur __hasta los límites de Guerrero Negro__, por parte del personal de infantería de la Secretaría de Marina de la 2a. Zona Naval Militar, con sede en la ciudad de Ensenada, Baja California, y servidores públicos adscritos a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con objeto de verificar el cumplimiento por parte de los particulares de las disposiciones normativas de la Ley de Pesca, Ley General de Equilibrio Ecológico y normas oficiales mexicanas. Dicha acción tuvo una duración de tres días, y sus resultados se asentaron en 26 actas circunstanciadas, en las que se dejó constancia de las supuestas infracciones administrativas detectadas en cada caso y del aseguramiento provisional de bienes diversos.

ii) El personal adscrito a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente decretó, en perjuicio de los quejosos, la retención provisional de artes de pesca y diversos productos pesqueros y, entre otras acciones, puso a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación a dos extranjeros por posesión y transporte de langosta con hueva en época de veda, y a un vehículo de origen estadounidense.

iii) En ejercicio de sus derechos, los agraviados presentaron incidentes de nulidad dentro de los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con objeto de desvirtuar los hechos que se les imputaban y nombraron como representante común al licenciado Antonio Cabral Bueno.

E. Del análisis de los hechos referidos en los apartados A y D precedentes, en especial de las actas circunstanciadas señaladas en el apartado D, inciso i), esta Comisión Nacional llegó a la convicción de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente había incurrido en diversas irregularidades de carácter administrativo durante el

procedimiento de aseguramiento de distintas embarcaciones, equipo y artes de pesca, así como de productos pesqueros, en agravio de los quejosos.

Las irregularidades consisten en el indebido aseguramiento de bienes y la dilación en resolver los incidentes de nulidad planteados por los quejosos.

F. Por lo anterior, mediante el oficio V2/ 21210, del 3 de agosto de 1998, este Organismo Nacional formalizó ante usted, señor Procurador, una propuesta de conciliación en los siguientes términos:

ÚNICO. Se inicie un procedimiento administrativo de responsabilidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en contra de las personas encargadas de emitir las resoluciones administrativas referidas, Además de los hechos que se les atribuyen en el escrito de queja, al existir dilación en el procedimiento administrativo, debiéndose imponer las sanciones respectivas

G. Mediante el oficio PFFPA/DGJ/1125/98, recibido por esta Comisión Nacional el 26 de agosto de 1998, el licenciado Miguel Ángel Cancino Aguilar, Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, expresó que no aceptaba la propuesta de conciliación referida, argumentando que esta Comisión Nacional había realizado una interpretación inadecuada de los artículos 47 y 48, en relación con los artículos 17 y 74, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El licenciado Cancino sostuvo que, por ende, resultaba inexacta la supuesta dilación en los procedimientos administrativos de inspección desarrollados por los servidores públicos encargados de emitir las resoluciones de que se trata.

Por otra parte, señaló que el término que tiene esa Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para resolver un procedimiento administrativo es de 20 días una vez desahogadas las pruebas, de conformidad con lo establecido en los artículos 160, 167 y 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que es el ordenamiento legal que rige supletoriamente en materia de procedimientos ambientales federales. Agregó que dicha Ley General tiene como supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Aún más, señaló que el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo le concede a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 10 días más para realizar la notificación de las resoluciones que emita. Incluso, afirmó que a esa Procuraduría Federal no le es aplicable lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece un plazo general de cuatro meses para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, ya que según su criterio, de conformidad con el artículo 79 del ordenamiento legal mencionado, esa institución cuenta con un plazo de cinco años para imponer sanciones administrativas.

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El escrito de queja del 31 de octubre de 1997, presentado por los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros, en contra de actos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (apartado A del capítulo Hechos).
2. El oficio número DGVP/1086/97, del 9 de diciembre de 1997, remitido a este Organismo Nacional por el maestro en ciencias Luis Fueyo Mac Donald, Director General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y la documentación acompañada (apartado D, inciso i), del capítulo Hechos).
3. El oficio DG/004/035/98, recibido en esta Comisión Nacional el 6 de febrero de 1998, suscrito por el licenciado Ernesto Sodi Robles, Director General de Denuncias y Quejas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y los documentos acompañados al mismo (apartado D, inciso ii), del capítulo Hechos).
4. Los oficios V2/37292, del 12 de noviembre de 1997, V2/3942, del 11 de febrero, y V2/5884, del 3 de marzo, ambos de 1998, dirigidos al Procurador Federal de Protección al Ambiente, mediante los cuales esta Comisión Nacional solicitó un informe relacionado con los hechos motivo de la queja y la ampliación del mismo.
5. Los oficios DG/004/099/97, DG/004/151/98 y DG/004/187/98, del 6, 19 de marzo y 1 de abril de 1998, respectivamente, suscritos por el licenciado Ernesto Sodi Robles, Director General de Denuncias y Quejas (apartado D del capítulo Hechos).
6. El oficio V2/21210, del 3 de agosto de 1998, mediante el cual este Organismo Nacional formalizó la propuesta de amigable composición ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (apartado F del capítulo Hechos).
7. El oficio PFFA/DGJ/1125/98, del 18 de agosto de 1998, suscrito por el licenciado Miguel Ángel Cancino Aguilar, Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mediante el cual comunicó a esta Comisión Nacional la no aceptación de la propuesta de conciliación (apartado G del capítulo Hechos).

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 31 de octubre de 1997, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió un escrito de queja de los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros, quienes manifestaron que el 17 de junio de 1997 inspectores de las oficinas centrales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con el apoyo de elementos de la Secretaría de Marina de la 2a. Zona Naval Militar, con sede en la ciudad de Ensenada, Baja California, realizaron diversas diligencias de inspección en zonas de Baja California y Baja California Sur. Durante las mismas, se elaboraron 26 actas circunstanciadas en las que se dejó constancia de presuntas infracciones administrativas cometidas por los quejosos, y se decretó la retención provisional de artes de pesca y diversos productos pesqueros.

En ejercicio de sus derechos, los agraviados promovieron incidentes de nulidad con objeto de desvirtuar los hechos que se les imputaban. De conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se resolvió la situación jurídica de los

involucrados dictando resolución a su favor o iniciando los procedimientos correspondientes.

Este Organismo Nacional consideró que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente había incurrido en diversas irregularidades de carácter administrativo en agravio de los quejosos, consistentes en el indebido aseguramiento de bienes y en la dilación en resolver los incidentes de nulidad planteados por los quejosos. En consecuencia, mediante el oficio V2/ 21210, del 3 de agosto de 1998, formalizó una propuesta de conciliación en la cual se planteó iniciar un procedimiento administrativo en contra de las personas encargadas de emitir las referidas resoluciones administrativas, e imponerles las sanciones respectivas.

Por medio del oficio PFFPA/DGJ/1125/98, el licenciado Miguel Ángel Cancino Aguilar, Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no aceptó la propuesta de conciliación mencionada, argumentando que esta Comisión Nacional realizó una interpretación inadecuada respecto de la aplicación de los artículos 47 y 48, en relación con el 17 y el 74, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

IV. OBSERVACIONES

De las constancias que integran el expediente CNDH/122/97/BC/7110 se concluye que servidores públicos la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cometieron diversas infracciones administrativas que constituyen violaciones a los Derechos Humanos de los quejosos, en atención a las siguientes consideraciones:

a) Sobre las irregularidades cometidas en el aseguramiento de bienes.

i) El personal adscrito a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente incurrió en diversas irregularidades de carácter administrativo, consistentes en el indebido aseguramiento de bienes, con lo cual violentaron las garantías de legalidad y seguridad jurídica contempladas en los artículos 14 y 16 constitucionales que debe existir en todo procedimiento, ya que dichas acciones se realizaron sin la debida fundamentación y motivación. En efecto, en las actas circunstanciadas señaladas en la evidencia 2 se aprecia que a pesar de que éstas se fundamentaron en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las referidas garantías constitucionales no fueron respetadas.

Así, en el acta circunstanciada BC/011/97, iniciada en contra de Fortino Sandoval López y/o Rogelio Avilés Paniagua, se aprecia una actuación deficiente, toda vez que el maestro en ciencias Luis Fueyo Mac Donald, Director General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en su considerando quinto determinó que al momento de la inspección el hoy quejoso no se encontraba realizando actividades de pesca y que además no existía regulación legal respecto del uso de motores para las actividades pesqueras.

Respecto del acta circunstanciada BC/007/ 97, iniciada en contra del señor Francisco Ambriz Juárez, se acordó por el mismo servidor público que procedía la devolución de una

embarcación y un motor, en virtud de que al momento de su aseguramiento en el acta no se circunstancian hechos de pesca ilegal; en cuanto al motor, se indica que el permiso no es requisito para la actividad.

Lo anterior permite inferir que los inspectores que levantaron las actas circunstanciadas BC/011/97 y BC/007/97 infringieron lo dispuesto por los ya mencionados artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al asegurar indebida y arbitrariamente las embarcaciones, equipo de pesca, motores y demás artes de pesca.

ii) Por otra parte, esta Comisión Nacional reitera que los servidores públicos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente incurrieron en irregularidades al decretar el aseguramiento de diversas embarcaciones, equipo, artes de pesca y productos pesqueros en agravio de los quejosos, e incurrieron en dilación en la calificación de las actas circunstanciadas instauradas en contra de estos últimos y en la resolución de las mismas, debido a que transgredieron lo dispuesto en los artículos 114, 116, 119 y 124 del Reglamento de la Ley de Pesca, que disponen:

Artículo 114. La inspección y vigilancia se llevará a cabo por personal autorizado a través de:

[...]

III. Inspección a embarcaciones, instalaciones para el procesamiento de productos pesqueros, vehículos, artes de pesca y productos pesqueros; y

IV. Actuaciones en los casos de flagrancia.

[...]

Artículo 116. Las visitas domiciliarias se realizar n observando las formalidades constitucionales, en establecimientos, unidades de producción y en todas aquellos lugares donde se presuma que se almacenan o procrean recursos pesqueros.

[...]

Artículo 119. Se entiende que existe flagrancia cuando los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos en contra a la ley, cuando después de realizarlos son perseguidos materialmente o alguien los señale como responsables de la comisión de aquellos hechos, siempre que se encuentre en posesión de objetos o cosas relacionados con la actividad pesquera.

No obstante que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, al momento de llevar a cabo la calificación de las actas circunstanciadas, citó como aplicable el artículo 124 del Reglamento de la Ley de Pesca, lo cierto es que no fueron calificadas dentro del término de 10 días como lo establece el precepto invocado, que a la letra señala:

Artículo 124. Los inspectores o agentes pesqueros que levanten las actas, las remitirán al jefe de la oficina debidamente requisitada a más tardar al día siguiente de que fue

practicada la diligencia, y éste las enviará dentro de los tres días hábiles siguientes de su recibo al delegado, para que las califique en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

En efecto, dichas actas circunstanciadas se calificaron en las siguientes fechas:

__BC/001/97 calificada el 3 de septiembre de 1997.

__BC/004/97 calificada el 2 de septiembre de 1997.

__BC/007/97 calificada el 9 de septiembre de 1997.

__BC/008/97 calificada el 12 de agosto de 1997.

__BC/010/97 calificada el 11 de agosto de 1997.

__BC/011/97 calificada el 5 de agosto de 1997.

__BC/012 bis/97 calificada el 30 de julio de 1997.

__BC/015/97 calificada el 15 de agosto de 1997.

__BC/S/N/97 calificada el 30 de julio de 1997.

Lo anterior permite apreciar que existió dilación en la calificación de las actas circunstanciadas del 17 de junio de 1997 y, en consecuencia, se violó el artículo 124 mencionado.

Por todo lo anterior, resulta inadmisibles el argumento sostenido por el licenciado Miguel Ángel Cancino Aguilar, Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el oficio PFFPA/DGJ/ 1125/98, referido en el apartado 7 del capítulo Evidencias, en cuanto a que la actuación de los servidores públicos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estuvo ajustada a Derecho y a las disposiciones jurídicas que rigen su funcionamiento, así como a la normativa adjetiva aplicable a los procesos de inspección a las materias de su competencia.

b) Sobre la dilación en resolver los incidentes de nulidad planteados por los quejosos.

i) El Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente consideró que esta Comisión Nacional realizó una interpretación inadecuada sobre la aplicación de los artículos 47 y 48, en relación con los artículos 17 y 74, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que, por ende, resultaba inexacta la afirmación de que existió dilación en los procedimientos administrativos de inspección.

Sostuvo que el artículo 48 regula el tiempo de 10 días para el desahogo de pruebas dentro de un incidente, y no el plazo para resolverlo. Para soportar su criterio transcribió lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en los siguientes términos:

Artículo 48. Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresarán lo que a su derecho conviniere, así como las pruebas que estime pertinente fijando los puntos sobre los que versen, una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de 10 días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.

Al respecto, cabe señalar que la citada transcripción es errónea, en virtud de que el artículo 48 dispone:

Artículo 48. Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que se expresarán lo que a su derecho conviniere, así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de 10 días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.

Esto es, la autoridad señalada como responsable colocó una coma (,) adelante de la palabra “versen”, cuando en realidad debe ir un punto y coma (;). Este pequeño error pudiera parecer que no tiene trascendencia; sin embargo, debe señalarse que la coma (,) es un signo de puntuación que indica una pausa breve en la frase u oración que permite intercalar una frase secundaria y una principal, es decir, con esa acción la autoridad pretende ajustar la redacción de todo el artículo de acuerdo con sus intereses con la finalidad de que la interpretación del precepto legal sea continua.

En cambio, se observa que el texto del artículo 48 en cuestión contiene un punto y coma (;) inmediatamente después de la palabra “versen”. Al respecto, cabe resaltar que el punto y coma (;) es un signo de puntuación que divide el contenido del precepto legal invocado en dos tiempos o etapas, es decir, separa oraciones de alguna extensión para dejarlas independientes entre sí, lo que se refleja claramente en el contenido del citado artículo, que en su parte conducente señala, en su primer tiempo, que los incidentes se tramitarán dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que los motive. Posteriormente se intercala el punto y coma (;) y, después, indica que una vez desahogadas las pruebas, esto es, tiempo pasado, puesto que las pruebas ya fueron desahogadas, en términos que se fije y que no exceder de 10 días, el órgano administrativo resolver el incidente planteado. Lo anterior confirma que la resolución del incidente planteado deber emitirse en los 10 días posteriores al desahogo de las pruebas, disposición que no cumplió en esos términos la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Por lo demás, el plazo para desahogar pruebas está específicamente regulado en el artículo 51 de la citada Ley Federal, que señala que dicho plazo no podrá ser menor a tres ni mayor a 15 días, por lo que resulta evidente que la disposición del artículo 48 no se aplica a dicha diligencia, sino a la resolución del incidente.

ii) Asimismo, la autoridad señalada como responsable indicó que en términos de los artículos 47, 59 y 84 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los incidentes planteados se deben resolver en el mismo instante en que se emita la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo. Agrega que si bien es cierto que los procedimientos administrativos se rigen por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Federal

aludida, en los procedimientos de inspección y vigilancia debe aplicarse el artículo 79 de dicha Ley, que dispone que la facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años.

Al respecto, cabe hacer presente que cuando una norma específica regula un caso concreto __como es el procedimiento aplicable__ al establecer un plazo para que la autoridad resuelva, prevalecer éste sobre la regla general. En efecto, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que dispone que el plazo para que la autoridad administrativa resuelva no podrá exceder de cuatro meses, salvo que exista un plazo especial, está incluido dentro del Capítulo Primero sobre “Disposiciones generales”, del Título Tercero de la Ley, que rige el procedimiento administrativo. Por su parte, el artículo 59 se encuentra dentro del capítulo denominado “De la terminación”, y el 74, en el capítulo Único del Título Cuarto, sobre “Infracciones y sanciones administrativas”, y señala que una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los 10 días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda.

De esto resulta que, de conformidad con los dos últimos artículos transcritos, las resoluciones debieron pronunciarse dentro de los 10 días siguientes al desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas.

En cuanto a lo afirmado por el licenciado Miguel Ángel Cancino Aguilar, en el sentido de que en los procedimientos de inspección y vigilancia se aplica el artículo 79 del ordenamiento citado, que establece que la facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años, se debe precisar que esta última regla rige para la prescripción de la acción administrativa y no para la sustanciación del proceso de sanción, pues en este caso la regla aplicable es la contenida en el artículo 74 del ordenamiento legal mencionado, ya referida anteriormente.

De todo lo anterior, esta Comisión Nacional concluye que se incurrió en dilación dentro de los procedimientos administrativos señalados.

c) Sobre la normativa aplicable.

Las actas circunstanciadas integradas con motivo del aseguramiento de las embarcaciones, equipo y artes de pesca, así como el procedimiento administrativo de inspección y/o verificación, se fundamentaron en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y no en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, como erróneamente lo sostiene el Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en su oficio referido en el apartado 7 del capítulo Evidencias.

Además, las citadas actas circunstanciadas, así como los incidentes de nulidad promovidos por los hoy quejosos, fueron resueltos por el maestro en ciencias Luis Fuego Mac Donald, Director General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con fundamento en la referida Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otras disposiciones legales que sirvieron de base para incoar el procedimiento. Es decir, nunca se invocó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en esos procedimientos, ni

tampoco se aplicó esta última Ley en el inicio, desahogo y resolución del procedimiento de vigilancia e inspección que se llevó a cabo en contra de los quejosos.

Por consiguiente, lo afirmado por el licenciado Miguel Ángel Cancino Aguilar, Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el sentido de que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es el ordenamiento legal de aplicación supletoria en la resolución de los procedimientos administrativos instaurados en contra de los quejosos, denota que no tiene un cabal conocimiento del asunto que nos ocupa, y que sólo invoca ordenamientos legales diversos, según convenga o aparentemente convenga para justificar las conductas materia de esta reclamación. Lo anterior no corresponde a la buena fe con que debería actuar el aludido Director General Jurídico.

d) Sobre la responsabilidad de servidores públicos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

De todo lo expuesto en los apartados anteriores, esta Comisión Nacional ha llegado a la convicción de que servidores públicos adscritos a esa Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dejaron de observar lo dispuesto en el artículo 47, fracciones I, XXI y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra disponen:

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda, sin perjuicio de sus derechos laborables, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[...]

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Por su parte, el Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha incurrido en violación a los artículos 70 y 71 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en virtud de que rindió un informe inexacto en relación con la actuación del personal adscrito a la institución que representa, y sobre el fundamento legal utilizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para

iniciar, desahogar y resolver las actas circunstanciadas a que se refiere el presente documento.

En efecto, su informe no sólo fue evasivo, sino carente de veracidad, cuando sostuvo que la actuación del personal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se apegó a derecho y a la normativa legal aplicable en materia de pesca, ya que de la simple lectura de los acuerdos que emitió el maestro en ciencias Luis Fueyo Mac Donald, Director General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se deducen las violaciones a los Derechos Humanos de los quejosos.

e) Sobre la reparación del daño.

Este Organismo Nacional considera que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por conducto de sus servidores públicos, ocasionó un daño material a los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros, por lo que procede la reparación del mismo de acuerdo con lo establecido en los artículos 1915, 1916 y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal; 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que señalan:

Artículo 1915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que éste en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte, la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

[...]

Artículo 1927. El Estado tiene la obligación de responder al pago de los daños o perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas.

Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tengan no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

[...]

Artículo 77 bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

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

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrá expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación del daño y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

[...]

Artículo 44. [...]

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Sobre la base de lo señalado en el presente documento, esta Comisión Nacional considera que se cometieron, en perjuicio de los quejosos, violaciones a los derechos individuales, con relación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, así como diversas infracciones a las normas sobre el debido funcionamiento de la administración pública; y, específicamente, dilación en el procedimiento administrativo de los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros.

Consecuentemente, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, señor Procurador Federal de Protección al Ambiente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda a fin de que se inicie un procedimiento administrativo de investigación para determinar la responsabilidad en la que hubiesen podido incurrir los servidores públicos encargados de emitir las resoluciones administrativas referidas en el cuerpo de este documento, por la dilación en cumplir dicha diligencia y, en su caso, se les apliquen las sanciones administrativas que conforme a Derecho procedan.

SEGUNDA. Instruya a quien corresponda para que se inicie un procedimiento administrativo de investigación respecto de la actuación del Director General Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por la responsabilidad en que pudo haber incurrido al proporcionar a esta Comisión Nacional información imprecisa e infundada, y, en su caso, se le apliquen las sanciones que procedan conforme a Derecho.

TERCERA. De conformidad con el artículo 77 bis, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sirva enviar sus indicaciones a quien corresponda para que proceda a la reparación de los daños causados a los señores Miguel Alcaraz Ambriz y otros, con motivo de las irregularidades de carácter administrativo cometidas durante el procedimiento de aseguramiento de distintas embarcaciones, equipo y artes de pesca, así como de productos pesqueros, según ha quedado precisado en el cuerpo de este documento.

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

Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar a las instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, sino que, por el contrario, deben ser concebidas como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y servidores públicos ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalecerá de manera progresiva cada vez que se logre que aquéllas y éstos sometan su actuación a las normas jurídicas y a los criterios de justicia que conllevan el respeto a los Derechos Humanos.

De conformidad con el artículo 46 párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta

Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

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

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional