



Recomendación 01/2018.

Caso de discriminación con motivo de la orientación sexual de una pareja del mismo sexo, en el acceso al derecho a la seguridad social.

Autoridad responsable

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

Derechos humanos violados

Derecho a la no discriminación,
Derecho a la igualdad ante la ley, y
Derecho a la seguridad social.

Monterrey, Nuevo León a 31 de enero de 2018.

**Maestro Carlos Alberto Morales Rizzi,
Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado de Nuevo León.**

Señor Director:

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (en lo sucesivo también "Comisión Estatal", "Órgano constitucional autónomo" u "Organismo"), con base en lo dispuesto por los artículos 1 y 102 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y 3 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; ha examinado las constancias que obran en el expediente **CEDH-040/2017** relacionadas con la queja planteada por **V1** y **V2**, en contra de personal del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**.

El estudio del presente caso se realizará a partir de las obligaciones que las autoridades señaladas tienen en torno a los derechos humanos reconocidos a las víctimas, tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por los estándares internacionales, llevando a cabo el análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente, de conformidad con el artículo 41 de la Ley que crea la Comisión Estatal de

Derechos Humanos¹, bajo los principios de la lógica y de la experiencia, atendiendo a la sana crítica².

En el presente estudio se garantiza en todo momento la protección de datos personales, de conformidad con los artículos 6º fracción II y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 92 del Reglamento Interno de este Organismo.

I. Hechos

El 01 de febrero de 2017, **V1** y **V2** presentaron un escrito de queja, el cual ratificaron en la misma fecha, manifestando, en esencia, lo siguiente:

V1, como esposa de **V2**, quien es servidora de la administración pública estatal, acudió el 15 de diciembre de 2016 al Departamento de Afiliación del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** (en adelante también "**ISSSTELEÓN**", por sus siglas, o "**Instituto**"), a fin de darse de alta en el servicio médico como beneficiaria, llevando con ella la documentación correspondiente; sin embargo, una servidora pública de dicho Departamento le refirió que no la podía afiliar, ya que estaba casada con una persona del mismo sexo.

En atención a esa respuesta, el 19 de diciembre de 2016 **V2** dirigió un escrito al Director del **ISSSTELEÓN**, solicitando el alta de su esposa **V1** en el servicio médico, anexando la documentación necesaria para la afiliación; sin embargo, el 26 de enero de 2017, le fue notificado un acuerdo administrativo firmado por el Director de Prestaciones Sociales y Económicas del **Instituto**, señalándose la negativa de la afiliación de su esposa por no encuadrar en lo dispuesto en el artículo 5 fracción VI de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

¹ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 41:

"Artículo 41. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados".

² Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párrafo 66:

"66. Como ha sido señalado, el principio de la sana crítica rige la valoración de la prueba del Tribunal. Su convicción acerca de un determinado hecho y su comprobación no está limitada a uno o más medios de prueba determinados en la Convención o su Reglamento, ni a reglas de valoración probatoria que definen cuándo un hecho debe ser tenido por cierto o incierto. [...]".

II. Evidencias

En cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 4º de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de inmediatez, concentración y rapidez, y para evitar la utilización innecesaria de recursos humanos y materiales; este Organismo, por lo que hace a las evidencias del expediente de queja, solo hace referencia a las constancias relevantes para el estudio del presente caso, mismas que fueron consideradas en atención a su viabilidad para acreditar o desacreditar los hechos expuestos en vía de queja.

Al considerar lo anterior, dentro de las constancias que obran en el expediente, se destacan las allegadas por las peticionarias, así como las remitidas mediante los informes documentados rendidos por el **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** mediante los oficios números **D1** e **D2**.

III. Situación jurídica

La situación jurídica generada por la violación de derechos humanos y el contexto en que los hechos se presentaron, atendiendo la versión de **V1** y **V2**, consiste en que, teniendo **V1**, como esposa de **V2**, servidora de la administración pública estatal, derecho a ser afiliada a los servicios médicos del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** en igualdad de condiciones que las parejas heterosexuales unidas en matrimonio, le fue negada su afiliación por su orientación sexual.

IV. Observaciones

El análisis del presente capítulo se realiza de acuerdo con el siguiente orden: primero, se entrará a la acreditación de los hechos; segundo, se analizarán las obligaciones de la autoridad conforme al marco normativo del derecho humano en que incide lo acreditado; y tercero, se determinará la responsabilidad de la autoridad en materia de derechos humanos.

1. Acreditación de hechos

Las señoras **V1** y **V2**, contrajeron matrimonio el 07 de diciembre de 2016 en el del Registro Civil del Municipio Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, según consta en Acta de Matrimonio Núm3ero **D3**.

El **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** reconoció la solicitud de afiliación que realizó **V2** a favor de su esposa **V1**; asimismo, la no afiliación de ésta por parte del **Instituto**, argumentando que su actuar tuvo sustento en el artículo 5 fracción VI incisos

a) y f) de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León³.

La autoridad precisó que “[...]a inobservancia e inaplicación de dicho precepto legal [...] haría incurrir en responsabilidad al servidor público o servidores públicos [...] que así lo hiciera, dado que tal precepto legal se encuentra vigente en la actualidad y no se tiene conocimiento de resolución alguna emitida por autoridad competente que declare su inconstitucionalidad, o bien, su derogación por parte del Poder Legislativo [...]”⁴.

Asimismo, se señaló que “el principio de legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental” y una “regla de oro del Derecho Público que sirve de parámetro al Estado para darle la connotación de Estado de Derecho, colocando al ejercicio del poder público el límite contenido en las normas jurídicas que lo regulan”⁵.

De la documentación remitida por el **ISSSTELEÓN** se desprendió el memorándum **D4** de fecha 20 de diciembre de 2016, en el que obra el requerimiento del “criterio jurídico” al Director Jurídico del **Instituto**, por parte del Director de Prestaciones Sociales y Económicas, “a fin de establecer si de acuerdo al marco normativo vigente del Instituto es posible afiliar a una beneficiaria como esposa de una servidora pública”.

Como respuesta al citado requerimiento, obra el memorándum **D5**, dirigido al Director de Prestaciones Sociales y Económicas, por parte del Director Jurídico del **Instituto**, en el que precisa que “el caso plan[t]eado no encuadra en la citada normativa” del artículo 5 fracción VI incisos a) y f) de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

³ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, artículo 5 fracción VI, incisos a) y f):

“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por: [...]

VI.- Beneficiarios, a:

a.- La esposa o, a falta de ésta, la mujer con quien el servidor público, pensionista o jubilado ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, debiendo comprobar ésta última, que depende del servidor público, pensionista o jubilado. Si el servidor público, pensionista o jubilado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá el carácter de beneficiario; [...]

f.- El esposo o a falta de éste, el varón con quien la servidora pública, pensionista o jubilada ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores, o con el que tuviese hijos, siempre que permanezcan libres de matrimonio, debiendo contar aquél con sesenta años de edad como mínimo o estar incapacitado total y permanentemente para trabajar, así como comprobar que depende económicamente de la servidora pública, pensionista o jubilada, [...]”.

⁴ Informe rendido mediante el oficio número D1, firmado por el Director Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, página 3.

⁵ Informe rendido mediante el oficio número D1, firmado por el Director Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, página 4.

Estado de Nuevo León, y que *“se estima que resulta improcedente la afiliación solicitada”*.

2. Marco normativo aplicable

2.1. En el derecho interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 1º que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se han de interpretar de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, proteger y garantizar los derechos humanos; y que la discriminación por las preferencias sexuales está prohibida.

En el mismo sentido está circunscrito el artículo 1 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Por otra parte, la Constitución federal dispone en su artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso d), que dentro de las bases mínimas de la seguridad social ha de contemplarse el derecho de familiares de trabajadores a asistencia médica y medicinas. En ese mismo sentido, en la Constitución local, en el artículo 63 fracción XLIII, se precisa que *“[l]a seguridad social de los servidores públicos se organizará conforme a las leyes que para tal materia se expidan”*.

En ese tenor, el objeto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León es *“la creación de un régimen de seguridad social a favor de los servidores públicos, sus familiares y beneficiarios, protegiendo su salud y garantizando los derechos y demás prestaciones sociales a que son acreedores por la prestación de su trabajo”*.

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante jurisprudencia que *“la Constitución protege a la familia como realidad social, es decir, todas las formas y manifestaciones de familia que existen en la sociedad, entre las que se encuentran las homoparentales”* con o sin hijos⁶. Asimismo, y en relación con la seguridad social, muy

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Tesis: 1a./J. 85/2015. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I. Décima Época. Jurisprudencia. MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.

específicamente ha dispuesto que ésta se organiza sobre la base de prestación de servicios para los trabajadores y sus familiares, dentro de los cuales están sus cónyuges, independientemente de que sean de un mismo sexo, o bien, de uno diverso; y que debe considerarse "derechohabiente" a la esposa o esposo del trabajador o trabajadora, aun cuando se trate de matrimonio entre personas del mismo sexo⁷.

2.2. Por lo que hace al derecho internacional e interamericano de los derechos humanos, los artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana"); establecen que los Estados Partes en dichos tratados internacionales tienen el compromiso de garantizar los derechos que en ellos se enuncian, sin discriminación alguna por los motivos de las categorías protegidas por dichos artículos⁸. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente, han calificado la orientación sexual e identidad de género de la persona como categorías protegidas por los artículos mencionados⁹.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana" o "Tribunal Interamericano") ha determinado que "tratándose de la prohibición de discriminación por una de las categorías protegidas contempladas en el artículo 1.1 de la

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.3o.T.21 L. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, mayo de 2014, Tomo III. Décima Época. Tesis Aislada. "SEGURIDAD SOCIAL. TIENEN LA CALIDAD DE DERECHOHABIENTES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EL CÓNYUGE DEL TRABAJADOR O TRABAJADORA ASEGURADOS, AUN CUANDO SE TRATE DE MATRIMONIOS ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 6, 39, 40, 41, 131 Y 135 DE LA LEY DEL ISSSTE)".

⁸ Según los artículos 1.1 de la Convención Americana, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las categorías protegidas son la raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica nacimiento o cualquier otra condición social.

⁹ Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrafos 88 y 91, y Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párrafos 74 y 78.

Convención, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva". En este sentido, "una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo [e imperioso] y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido"¹⁰.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado recientemente que, "se encuentra ante un indicio de que el Estado ha obrado con arbitrariedad", "en casos de tratos diferentes desfavorables, cuando el criterio diferenciador se corresponde con uno de aquellos protegidos por el artículo 1.1 de la Convención"¹¹.

En esta línea argumentativa, el Tribunal Interamericano ha resaltado que "está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual". A su vez, ha resaltado que "la presunta falta de un consenso al interior de algunos países sobre el respeto pleno por los derechos de las minorías sexuales no puede ser considerado como un argumento válido para negarles o restringirles sus derechos humanos o para

¹⁰ Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párrafo 106.

¹¹ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párrafos 66 y 81.

La Corte Interamericana señaló que: "los criterios de análisis para determinar si existió una violación al principio de igualdad y no discriminación en un caso en concreto pueden tener distinta intensidad, dependiendo de los motivos bajo los cuales existe una diferencia de trato. En este sentido, la Corte estima que, cuando se trata de una medida que establece un trato diferenciado en que está de por medio una de estas categorías [protegidas], la Corte debe aplicar un escrutinio estricto que incorpora elementos especialmente exigentes en el análisis, esto es, que el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Así, en este tipo de examen, para analizar la idoneidad de la medida diferenciadora se exige que el fin que persigue no sólo sea legítimo en el marco de la Convención, sino además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, se incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados con la misma".

*perpetuar y reproducir la discriminación histórica y estructural que estas minorías han sufrido*¹².

En este punto, es importante resaltar que el Tribunal ha establecido que *“los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto”,* y que, por lo tanto, *“están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas”*¹³. Cabe advertir que entre los derechos reconocidos en la Convención Americana está la igualdad ante la ley (artículo 24), y que, de conformidad con el artículo 2 de dicha Convención, los Estados Partes tienen el deber de adoptar las medidas del carácter que fuere necesario para hacer efectivos los derechos reconocidos en dicho tratado.

Aunado a lo anterior, el Tribunal ha precisado que *“[l]a Convención Americana, en virtud del derecho a la protección de la vida privada y familiar (artículo 11.2), así como del derecho a la protección de la familia (artículo 17), protege el vínculo familiar que puede derivar de una relación de una pareja del mismo sexo”*¹⁴. En este sentido, ha sido enfático en señalar que *“en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo en particular de la misma”*¹⁵.

Así pues, ha señalado que los Estados deben adoptar *“todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de asegurar el acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, a la seguridad social y a otras medidas de protección social, incluyendo beneficios laborales, licencia por maternidad o paternidad, beneficios por desempleo, seguro, cuidados o beneficios de salud (incluso para modificaciones del cuerpo*

¹² Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrafos 91 y 92.

¹³ Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párrafo 92.

¹⁴ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, punto de opinión 6.

¹⁵ Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrafos 142, 172 y 175.

*relacionadas con la identidad de género), otros seguros sociales, beneficios familiares, beneficios funerarios, pensiones y beneficios relativos a la pérdida de apoyo para cónyuges o parejas como resultado de enfermedad o muerte"*¹⁶.

Cabe señalar que, entre los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentran el derecho de toda persona a la seguridad social (artículo 9). Al respecto, la Observación General 19 del Consejo Económico y Social, establece que es obligación de los Estados garantizar el derecho a la seguridad social sin discriminación por motivos de la orientación sexual, y que *"deben revisarse las restricciones de acceso a los planes de seguridad social para cerciorarse de que no discriminan de hecho ni de derecho"*¹⁷.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", reitera los deberes de los Estados Parte en relación con el deber de adoptar las medidas necesarias para el logro progresivo y la plena efectividad de los derechos, sin discriminación alguna (artículos 1, 2 y 3); y muy precisamente dispone que toda persona tiene derecho a la seguridad social (artículo 9.1).

3. Responsabilidad estatal determinada

Al confrontar los hechos acreditados con el deber en materia de derechos humanos que tienen las autoridades, es dable concluir que hay una manifiesta violación de los derechos humanos de **V1** y **V2**, por las razones que se indican a continuación:

La peticionaria **V2**, como servidora pública de la administración pública estatal, es beneficiaria del régimen de seguridad social que brinda el organismo público descentralizado denominado **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**; en virtud de ello y en atención a que contrajo matrimonio con **V1** el 07 de diciembre de 2016, solicitó el alta de ésta como beneficiaria de los servicios del **Instituto**.

¹⁶ Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párrafo 110.

Al respecto, la Corte Interamericana advirtió que "los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, establecen en el Principio N° 13 que todas las personas tienen derecho a la seguridad social y a otras medidas de protección social, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género".

¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9). Febrero 4 de 2008. E/C.12/GC/19, párrafos 29 a 31.

En el presente caso, la autoridad optó por hacer una interpretación literal del artículo 5 fracción VI, incisos a) y f) de la Ley del ISSSTELEÓN, el cual prevé como persona beneficiaria a la esposa o la mujer con quien el servidor público, pensionista o jubilado ha vivido como si lo fuera, o el esposo o el varón con quien la servidora pública, pensionista o jubilada ha vivido como si lo fuera. En consecuencia, por ser esposa de una servidora pública y no de un servidor público y no encuadrar con la literalidad de lo dispuesto en la norma mencionada, se negó a **V1** la afiliación solicitada, determinándola “improcedente”.

La aplicación de la norma bajo dicha literalidad tuvo como consecuencia la restricción del derecho de **V1** y **V2** en razón de su orientación sexual, siendo esta una categoría protegida tratándose de la prohibición de discriminación¹⁸. Al respecto, en el presente caso, se puede concluir que el **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** no brindó una explicación sobre la finalidad legítima de la diferencia de trato, tampoco sobre por qué el hecho de recurrir a esa diferenciación era el único método para alcanzar esa finalidad, y menos aún presentó una justificación objetiva y razonable para que exista tal restricción del derecho.

Por el contrario, de las constancias del expediente se desprende que la decisión se conformó exclusivamente por la interpretación literal del dispositivo que prevé quiénes han de ser personas beneficiarias de los servicios del **ISSSTELEÓN**, asignando a la orientación sexual un factor decisivo a partir del cual se tomó la decisión final de restringir los derechos de las personas, reflejando además una percepción limitada y estereotipada del concepto de familia, con base en los estereotipos heteronormativos y cisnormativos. Ello obviando que la norma tiene un efecto desproporcionado y perjudicial sobre las parejas del mismo sexo, por lo que, aún y cuando no fuese una exclusión dirigida específicamente a ese grupo, crea una situación de discriminación indirecta con motivo de la orientación sexual en el acceso a la seguridad social del **Instituto**, rubro prohibido de

¹⁸ Cabe aclarar que las categorías protegidas también son reconocidas como categorías sospechosas.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad. Julio de 2013, pp. 56 y 59:

Definición de **categoría sospechosa**. - Conocidas también como rubros prohibidos de discriminación, hacen las veces de focos rojos para las autoridades. Requieren de un escrutinio estricto y una carga probatoria determinada para establecer la legitimidad o necesidad de una distinción, exclusión, restricción o preferencia. Son sexo, género, preferencias/orientaciones sexuales, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opiniones, estado civil raza, color, idioma, linaje, etc.

discriminación tanto por la Constitución como por los tratados internacionales de los que México es parte.

Por ende y en razón que la determinación del **ISSSTELEÓN** que restringió el acceso a los servicios de seguridad social que contempla el **Instituto**, tuvo como eje central la orientación sexual de la persona, la misma fue discriminatoria y arbitraria en perjuicio de **V1** y **V2**.

Ahora bien, respecto a la alegada aplicación del principio de legalidad o primacía de la ley, que rige al **ISSSTELEÓN** en su función, es importante advertir que su aplicación debe realizarse a la luz de una interpretación conforme con los preceptos constitucionales y convencionales, así como bajo el principio *pro-persona*, sin limitarse a una mera cuestión gramatical de aplicación que perpetúe y reproduzca la discriminación estructural, estigmatización, formas de violencia y violaciones a los derechos de las personas LGBTI, de los que históricamente y culturalmente han sido víctimas.

En este punto, es menester tener presente que mediante reiteración jurisprudencial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en relación con la interpretación conforme, que la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; asimismo, que el principio de interpretación conforme se ve reforzado por el principio *pro persona*¹⁹, el cual implica una preferencia interpretativa conforme a la cual, ante dos o más interpretaciones de la norma válidas y razonables, el intérprete debe preferir la que más proteja al individuo u optimice un derecho fundamental²⁰.

Aunado a lo anterior, es necesario señalar que el principio de legalidad no excluye del deber de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos a toda persona sin discriminación alguna. En efecto, respecto a dicha obligación, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Tesis: 1ª./J. 37/2017. Semanario Judicial de la Federación, Mayo 26 de 2017. Décima Época. Reiteración (Jurisprudencia Constitucional). INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: (IV Región) 2o.1 CS. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Abril de 2015. Décima Época. Tesis Aislada (Constitucional). PRINCIPIO PRO PERSONA. ÚNICAMENTE ES APLICABLE PARA INTERPRETAR LA NORMA, CON EL OBJETO DE ESTABLECER EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y NO PARA INSTAURAR UN CRITERIO SOBRE LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.

del Estado y Municipios de Nuevo León, en su artículo 50 fracción LV dispone que una causa de responsabilidad administrativa por parte del personal del servicio público ocurre cuando éste ejecuta cualquier acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por la Constitución Local, debiendo conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.

En el mismo sentido, es importante recordar que, en la observancia de los tratados internacionales, el Estado parte debe cumplirlos de buena fe, sin poder invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento; lo anterior, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados²¹.

4. Conclusión

Al considerar lo anteriormente expuesto, esta Comisión Estatal concluye que el **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** omitió observar el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el goce pleno de los derechos de **V1** y **V2**, sin discriminación alguna, ya que, basado en la interpretación literal de una norma, asignó a la orientación sexual un factor decisivo, a partir del cual, determinó improcedente la solicitud de afiliación a dicho **Instituto** sin presentar una justificación objetiva y razonable, restringiendo de manera arbitraria el derecho a la seguridad social. Todo ello trasgredió el derecho a la no discriminación y a la igualdad ante la ley, en atención, entre otros dispositivos, a los artículos 1 y 123 apartado B, fracción XI, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político; 2.2 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 1.1, 2, 11.2 y 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Reparaciones

Las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos, tienen como objetivo buscar que se tomen medidas para la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y, en su caso, la reparación de daños y perjuicios que se les hubiesen ocasionado²².

²¹ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Mayo 23 de 1969. Párrafos 26 y 27.

²² Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 45.

La Corte Interamericana se ha pronunciado respecto a la obligación de reparar y ha manifestado que ésta se regula en todos sus aspectos por el derecho internacional, invocando disposiciones de derecho interno²³.

En relación al derecho que tienen las víctimas de violaciones a derechos humanos de recibir una reparación integral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que:

“[...] Las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido [...]”²⁴.

La Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, considera que la reparación del daño a la víctima, deberá ser adecuada y proporcional a las violaciones o daños sufridos. Ello implica la adopción de mecanismos, medidas y procedimientos, tendientes a la reparación integral. El propio ordenamiento prevé, según el caso, la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima, teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho²⁵.

Al considerar lo anterior, en seguida se disponen las medidas tendientes a reparar las violaciones de derechos humanos acreditadas en la presente resolución:

²³ Corte IDH. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005, párrafo 147.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Jurisprudencia. Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales.

²⁵ Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, artículos 4 y 41.

1. Satisfacción.

Entre las medidas de satisfacción se encuentran aquéllas tendientes a conseguir que no continúen las violaciones a derechos humanos, así como la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a quienes sean responsables de las violaciones.

En el caso que nos ocupa, tomando en cuenta la violación de derechos humanos que fue declarada, se considera pertinente y procedente solicitar como medidas reparatorias que:

a) En observancia al principio constitucional y convencional de no discriminación, así como en acatamiento del principio *pro-persona*, y a la luz de una interpretación conforme con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; se proceda a la afiliación de **V1** en el **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**, como beneficiaria de **V2**, en atención a que es legalmente la esposa de ésta.

b) Que se giren las instrucciones para que el Órgano de Control Interno del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** instruya los procedimientos de responsabilidad administrativa necesarios, conforme la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, para deslindar la participación de quienes intervinieron en los hechos objeto de estudio, ya sea por acción u omisión y, en su caso, atribuirles las consecuencias correspondientes, debiendo, en su caso, inscribir la sanción impuesta ante la Contraloría de Transparencia Gubernamental del Estado.

2. Garantías de no repetición.

La autoridad, con la finalidad de que se garantice la no repetición de los actos analizados en el presente caso, debe adoptar las medidas necesarias tendientes a prevenir, en lo posible, que se vuelvan a cometer violaciones similares en un futuro.

En este punto específico es necesario advertir que recientemente la Corte Interamericana señaló en la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 que, sin discriminación alguna con respecto a las parejas entre personas heterosexuales, de conformidad con el derecho a la igualdad y a la no discriminación (artículos 1.1 y 24), se "debe reconocer y garantizar todos los derechos que se derivan de un vínculo familiar entre personas del mismo sexo", y que "las implicaciones del reconocimiento de

este vínculo familiar permean otros derechos como los derechos civiles y políticos, económicos, o sociales, así como otros internacionalmente reconocidos. Asimismo, la protección se extiende a aquellos derechos y obligaciones establecidos por las legislaciones nacionales de cada Estado que surgen de los vínculos familiares de parejas heterosexuales"²⁶. Es así que el vínculo familiar entre personas del mismo sexo tiene derecho a que se le garantice, entre otros, el acceso a la seguridad social y a las medidas de protección social.

Dado que México es Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde el 24 de marzo de 1981, y que reconoció la competencia contenciosa del Tribunal Interamericano el 16 de diciembre de 1998, las autoridades estatales deben respetar y garantizar los derechos reconocidos en dicho tratado teniendo en cuenta la interpretación que del mismo realice la Corte Interamericana. Al respecto, cabe recordar que dicho Tribunal ha reconocido que "todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención, tienen la obligación de ejercer un 'control de convencionalidad', de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos"²⁷, lo cual incluye por supuesto a las autoridades del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**

Al respecto, el Juez mexicano y actual Presidente de la Corte Interamericana, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, ha señalado que con base en el principio de convencionalidad, "[e]l principio de legalidad coexiste con el de convencionalidad, desde que los Estados se han comprometido a respetar los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales que voluntariamente se han sometido. Por una parte, los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades que establece la CADH, y a garantizar su libre y pleno ejercicio sin ningún tipo de discriminación (artículo 1o.); además de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer valer esos derechos y libertades; por otra, reconocen la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que implica aceptar que los tribunales nacionales han dejado de tener la última palabra en determinados supuestos, teniendo

²⁶ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párrafos 198 y 199, así como punto de opinión 7.

²⁷ Corte IDH. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párrafo 93.

las decisiones de ese Tribunal Internacional el carácter de ‘definitivas e inapelables’ y los Estados parte se comprometen ‘a cumplir la decisión’ (artículos 67 y 68.1 de la CADH)”²⁸.

Así las cosas, se considera necesario que la autoridad adopte las medidas que se requieran tendientes a que, mientras prevalezca en los términos actuales la disposición del artículo 5 fracción VI, incisos a) y f) de la Ley Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, la interpretación literal deje de ser un obstáculo para analizar si la condición contenida en dicho precepto afecta el principio constitucional y convencional de no discriminación. Para tal efecto, deberá aplicarse un criterio de interpretación sobre la base del principio *pro-persona*, así como del principio de interpretación conforme con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

Por otra parte, en atención a las violaciones que fueron determinadas, es menester implementar medidas de capacitación y profesionalización de las personas servidoras públicas del **ISSSTELEÓN** en materia de principios de interpretación jurídica, en atención a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que México es parte, especialmente del departamento jurídico y de prestaciones sociales y económicas. Dichas capacitaciones deberán ser en temas de derechos humanos y el deber de no discriminación por ninguna condición, incluyendo la orientación sexual y la identidad de género, haciéndose énfasis en las repercusiones de las omisiones de dichos derechos, en perjuicio de la población LGBTTT.

Al haber quedado demostradas con las evidencias relacionadas, el análisis de los hechos narrados y los razonamientos lógico-jurídicos señalados en líneas precedentes, las violaciones a los derechos humanos de **V1** y **V2**, efectuadas por personal del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted señor Director las siguientes:

VI. Recomendaciones

Primera: Procédase a la afiliación de **V1** en el **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**, como

²⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional”, en Fix-Zamudio, Héctor, y Valadés, Diego (coords.), Formación y perspectiva del Estado mexicano, México, El Colegio Nacional-UNAM, 2010, página. 184.

beneficiaria de **V2**, en atención a que es legalmente la esposa de ésta, ajustándose a los principios constitucionales y convencionales que rigen el actuar de las dependencias de la administración pública.

Segunda: Gire las instrucciones pertinentes y efectivas al personal del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**, para que adopten, en relación con el artículo 5 fracción VI, incisos a) y f) de la Ley Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, una interpretación que sea acorde con el principio constitucional y convencional de no discriminación, el principio *pro-persona*, y el principio de interpretación conforme con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

Tercera: Instruya al Órgano de Control Interno de la dependencia a su cargo, a efecto de que se inicien los procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de quienes resulten responsables de los hechos ventilados, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, para deslindar la participación del personal que intervino como parte señalada de la comisión de violaciones a los derechos humanos, por acción u omisión.

Cuarta: Disponga la capacitación y profesionalización del personal del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León** en materia de principios de interpretación jurídica, en atención a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que México es parte, abordando también lo relativo a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y el deber de no discriminación por ninguna condición, incluyendo la orientación sexual y la identidad de género, haciéndose énfasis en las repercusiones de las omisiones de dichos derechos, en perjuicio de la población LGBTTI.

Quinta: En atención al reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, colabore en todo lo necesario con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, dentro del proceso de acceso y aplicación del Fondo de Atención, Auxilio y Protección a las Víctimas del Estado de Nuevo León, previsto en la Ley de Víctimas del Estado.

De conformidad con la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se hace de su conocimiento que una vez recibida la presente Recomendación, dispone del término de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente a su notificación, a fin de informar si se acepta

o no la misma. En el entendido de que, de no ser aceptada o cumplida la recomendación, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Quedando este organismo en la facultad de solicitar al H. Congreso del Estado, que llame a esa autoridad a su digno cargo, para que comparezca ante ese órgano legislativo, a efecto que explique el motivo de su negativa o incumplimiento, además que se hará pública la misma.

En caso de ser aceptada, dispondrá de un plazo de 10 días adicionales, contados a partir del siguiente a que se haga del conocimiento de este organismo la aceptación, a fin de remitir las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con lo recomendado.

Lo anterior con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; en la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y en su Reglamento Interno. Notifíquese.

Mtra. Sofía Velasco Becerra.
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León.

L'ABGC/M'ISMG



Recomendación 02/2018.

Caso de violaciones al derecho de petición.

Autoridad responsable

Contralor Municipal, Secretario del Ayuntamiento, y Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, todos del municipio de Santiago, Nuevo León.

Derechos humanos transgredidos

Derecho de petición y pronta respuesta, traducido en una dilación u omisión de dar respuesta a las peticiones o solicitudes de las personas.

Monterrey, Nuevo León a 31 de enero de 2018.

**Ing. Javier Caballero Gaona,
Presidente Municipal de Santiago, Nuevo León.**

Señor Presidente Municipal:

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (en lo sucesivo también "Comisión Estatal", u "Organismo"), con base en lo dispuesto por los artículos 1 y 102 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 3 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; ha examinado las constancias que obran en el expediente **CEDH-615/2017**, relacionadas con la queja planteada por el **señor V1**, en contra del **Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología**, del **Secretario del Ayuntamiento**, y del **Secretario de la Contraloría**, todos del municipio de Santiago, Nuevo León.

El estudio del presente caso se realizará a partir de las obligaciones que las autoridades señaladas tienen en torno a los derechos humanos reconocidos a las víctimas, tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por los estándares internacionales, llevando a cabo el análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente, de conformidad con el artículo 41 de la Ley que crea la Comisión Estatal de

Derechos Humanos¹, bajo los principios de la lógica y de la experiencia, atendiendo a la sana crítica².

En el presente estudio se garantiza en todo momento la protección de datos personales, de conformidad con los artículos 6º fracción II y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 92 del Reglamento Interno de este Organismo.

I. Hechos

El 25 de julio de 2017, compareció el señor **V1** ante funcionario de este Organismo, consistiendo su queja en la dilación y omisión de dar respuesta a las peticiones y solicitudes a través de los escritos que formuló respectivamente, ante la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría del Ayuntamiento, y la Secretaría de la Contraloría, todas estas dependencias del municipio de Santiago, Nuevo León.

Reclamó por parte del **Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León**, lo siguiente: a) la falta de integración y resolución del expediente administrativo **D1**, que se inició con motivo de la denuncia que planteara en fecha 03 de noviembre de 2016, y que ampliara en fechas 04 y 07 de noviembre de 2016, mediante la cual solicitó iniciar procedimiento administrativo debido a una “construcción irregular de una barda” que se estaría edificando “en su bien inmueble” y “sin autorización de ninguna especie”. Al respecto, señaló que mediante escritos de fechas 2, 17 y 25 de enero, 22 y 26 de mayo, 2 de junio y 6 de julio de 2017, solicitó que se emitiera la resolución correspondiente al referido expediente administrativo; b) la falta de expedición de copias certificadas de diversas documentales que obran en el expediente administrativo **D1**, las cuales solicitó mediante diversos escritos.

¹ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 41:

“Artículo 41. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados”.

² Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párrafo 66:

“66. Como ha sido señalado, el principio de la sana crítica rige la valoración de la prueba del Tribunal. Su convicción acerca de un determinado hecho y su comprobación no está limitada a uno o más medios de prueba determinados en la Convención o su Reglamento, ni a reglas de valoración probatoria que definen cuándo un hecho debe ser tenido por cierto o incierto. [...]”.

Del **Secretario del Ayuntamiento del municipio de Santiago, Nuevo León**, reclamó la falta de respuesta del escrito de fecha 21 de julio de 2017, a través del cual solicitó la investigación de la actuación de diversos servidores públicos de ese municipio que integran el expediente administrativo **D1**, que se resolviera este último, y se le expidieran copias certificadas del mismo.

Del **Contralor Municipal** reclamó la falta de respuesta a los escritos petitorios de fechas 09 y 17 de enero de 2017, a través de los cuales solicitó la imposición de sanciones pecuniarias y administrativas en contra del Director de Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León, por “no efectuar las labores que conciernen al departamento que dirige” y “su inasistencia persistente”.

II. Evidencias

En cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 4º de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de inmediatez, concentración y rapidez, y para evitar la utilización innecesaria de recursos humanos y materiales; este Organismo, por lo que hace a las evidencias del expediente de queja, solo hace referencia a las constancias relevantes para el estudio del presente caso, mismas que fueron consideradas en atención a su viabilidad para acreditar o desacreditar los hechos expuestos en vía de queja.

Al considerar lo anterior, dentro de las constancias que obran en el expediente, se destacan las allegadas a través de los informes documentados rendidos por el **Secretario del Ayuntamiento del municipio de Santiago, Nuevo León**, el **Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León**, y el **Contralor Municipal**, así como las copias certificadas del expediente administrativo **D1** y de la carpeta de investigación **D2**, remitidas respectivamente por estas dos últimas autoridades.

III. Situación Jurídica

La situación jurídica generada por la violación de derechos humanos y el contexto en que los hechos se presentaron, atendiendo a la versión del señor **V1**, consiste en la dilación y omisión de dar respuesta a sus peticiones y solicitudes realizadas en los siguientes términos:

i) La falta de integración y resolución del expediente administrativo **D1** que se ventila en la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología

del municipio de Santiago, Nuevo León, y la falta de expedición de copias certificadas de diversas documentales que obran en dicho expediente;

ii) La omisión de investigar la actuación de diversos servidores públicos por parte del Secretario del Ayuntamiento del municipio de Santiago, Nuevo León, y la expedición de la totalidad de las constancias que integran el expediente administrativo **D1**; y

iii) La falta de integración de la carpeta de investigación **D2** ante la Contraloría Municipal, en contra del Director de Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León.

IV. Observaciones

El análisis del presente capítulo se realiza de acuerdo con el siguiente orden: primero, se entrará a la acreditación de los hechos; segundo, se analizarán las obligaciones de la autoridad conforme al marco normativo del derecho humano en que incide lo acreditado; y tercero, se determinará la responsabilidad de la autoridad en materia de derechos humanos.

1. Acreditación de hechos

Este Organismo al tomar en consideración las evidencias del presente caso y en específico las documentales remitidas por la autoridad, y una vez que fueron analizadas por esta Comisión Estatal, observa lo siguiente:

1.1. En cuanto el Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León:

Actuación	Fecha	Resultado
Oficio D3	13 de septiembre de 2017	El Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León, manifestó haber iniciado el expediente administrativo D1 con motivo de la denuncia presentada por el señor V1 . Alegó que nunca se le ha negado petición alguna o se ha actuado de mala fe, anexando a su informe las constancias solicitadas en su totalidad. De la certificación de dichas constancias se desprenden los escritos de petición presentados por el quejoso de fechas 3, 4 y 7 de noviembre del 2016, respecto de los cuales no consta

		<p>que se haya notificado al señor V1 el trámite dado a los mismos.</p> <p>Asimismo, se desprende que en fecha 10 de noviembre de 2016, derivado de la denuncia planteada por el señor V1 y el resultado de la visita de inspección realizada por la autoridad en cuestión, se determinó imponer como medida precautoria de seguridad, la suspensión de la obra que se está realizando.</p>
<p>Escrito de petición a través del cual el señor V1 informó al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, que los sellos de suspensión de la obra fueron retirados y se continuó llevando a cabo la edificación de la obra, y solicitó detener las obras realizadas, hasta en tanto se concluya el procedimiento administrativo iniciado por tal motivo.</p>	<p>17 de enero de 2017</p>	<p>No consta que la autoridad haya emitido acuerdo alguno, ni que se haya notificado al hoy quejoso el trámite dado al mismo. Sin embargo, consta que el 31 de enero de 2017, de nueva cuenta se acudió al inmueble a reimponer los sellos de clausura sobre la obra denunciada.</p>
<p>Escrito de petición a través del cual el señor V1, hace una serie de manifestaciones al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología de Santiago, Nuevo León, informando que los sellos de suspensión de la obra fueron retirados y se continuaron llevando a cabo las labores de construcción.</p>	<p>25 de enero de 2017</p>	<p>No consta que la autoridad haya emitido acuerdo alguno, ni que se haya notificado al hoy quejoso el trámite dado al mismo. Sin embargo, consta que el 31 de enero de 2017, de nueva cuenta se acudió al inmueble a reimponer los sellos de clausura sobre la obra denunciada.</p>
<p>Escrito de petición a través del cual el señor V1, solicitó al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, copia de toda la documentación entregada por la parte denunciada dentro del expediente integrado por esa dependencia.</p>	<p>2 de mayo de 2017</p>	<p>Mediante oficio sin número, de fecha 17 de mayo de 2017, se comunicó al señor V1 que la parte denunciada no presentó documento alguno dentro de la denuncia mencionada.</p>
<p>Escrito de petición a través del cual el señor V1, solicitó al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano</p>	<p>15 de mayo de 2017</p>	<p>No consta que la autoridad haya emitido acuerdo alguno, ni que se haya notificado al hoy quejoso el trámite dado al mismo.</p>

y Ecología, copia de todo lo actuado dentro del expediente integrado por esa dependencia.		
Escrito de petición a través del cual el señor V1 , solicitó al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, aplicar las sanciones correspondientes al denunciado en virtud de haber incumplido con la Ley de Desarrollo Urbano en el Estado, así como en el Reglamento de Construcciones del municipio de Santiago, Nuevo León	22 de mayo de 2017	No consta que la autoridad haya emitido acuerdo alguno, ni que se haya notificado al hoy quejoso el trámite dado al mismo. Sin embargo, consta que el 18 de julio de 2017 se ratificó la medida precautoria de seguridad de suspensión de la obra que se está realizando, y se impuso una multa a los responsables.
Escrito de petición a través del cual el señor V1 , solicitó al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, se sirva emitir la resolución correspondiente en virtud de estar agotados los tiempos que marcan tanto la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, así como el Reglamento de Construcción Municipal.	26 de mayo de 2017	No consta que la autoridad haya emitido acuerdo alguno, ni que se haya notificado al hoy quejoso el trámite dado al mismo.
Escrito de petición a través del cual el señor V1 , solicitó al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo urbano y Ecología, se emita la resolución correspondiente al expediente administrativo y se proporcione copia de la misma.	2 de junio de 2017	No consta que la autoridad haya emitido acuerdo alguno, ni que se haya notificado al hoy quejoso el trámite dado al mismo.
Escrito de petición a través del cual el señor V1 , solicitó a al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, copia certificada de todo lo actuado en el expediente administrativo, a fin de poder ofrecerlas como prueba en diverso juicio.	29 de junio de 2017	No consta que la autoridad haya emitido acuerdo alguno, ni que se haya notificado al hoy quejoso el trámite dado al mismo.

<p>Escrito de petición a través del cual el señor V1, explicó al Secretario de Obras Públicas, Desarrollo urbano y Ecología, que en fecha 29 de junio de 2017 solicitó la expedición de copia certificada por duplicado de todo lo actuado dentro del expediente administrativo para ofrecerlas como prueba en diversos juicios. No obstante, las mismas le fueron entregadas de manera incompleta, y en específico se refirió a tres documentos faltantes. Por ende, solicitó se expida la certificación solicitada y se investigue por qué no fueron entregadas en su oportunidad. Asimismo, solicitó se dictara en su oportunidad la resolución que corresponda dentro del expediente administrativo, a fin de no dejar inconcluso el presente asunto.</p>	<p>6 de julio de 2017</p>	<p>No consta que a la fecha se haya notificado al quejoso la resolución definitiva dentro del expediente administrativo D1.</p>
<p>Instructivo firmado por el Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Santiago, Nuevo León, mediante el cual se inserta acuerdo de fecha 18 de julio de 2017 dentro del expediente administrativo D1 a través del cual se ratifica la medida precautoria de seguridad, suspensión y clausura total y definitiva de los trabajos y actividades que se realizan, la cual fue decretada en fecha 10 de noviembre de 2016.</p>	<p>Notificado al responsable en fecha 20 de julio de 2017.</p>	<p>No obra constancia de que se haya notificado al señor V1, como parte interesada dentro de dicho expediente administrativo.</p>

1.2. En lo que se refiere al Contralor Municipal de Santiago, Nuevo León:

Actuación	Fecha	Resultado
-----------	-------	-----------

Oficio D4	13 de septiembre de 2017	<p>El Contralor Municipal de Santiago, Nuevo León, acepta que el señor V1 presentó un escrito el 9 de enero de 2017, mediante el cual denuncia hechos que presuntamente constituyen actos de responsabilidad administrativa, realizados por el Director de Ecología de ese municipio. Es así que el 10 de enero de 2017, se acordó dar inicio a la investigación bajo el número de carpeta D2.</p> <p>Señala que el escrito presentado por el señor V1 en fecha 17 de enero de 2017, fue respondido mediante acuerdo de fecha 23 de enero de 2017, el cual no es susceptible de notificación personal según la normativa aplicable, pero que está a su disposición dentro del expediente en cuestión.</p> <p>En el referido acuerdo de 23 de enero de 2017, el Contralor Municipal señaló que no se ha aplicado sanción alguna al Director de Ecología Municipal, debido a que la denuncia que presentó se encuentra aún en estado de investigación de los hechos relatados en su escrito inicial a fin de esclarecer los mismos.</p>
-----------	--------------------------	--

1.3. En lo referente al Secretario del Ayuntamiento del municipio de Santiago, Nuevo León:

Actuación	Fecha	Resultado
Oficio D5	13 de septiembre de 2017	<p>El Secretario del Ayuntamiento, informa que no corresponde a sus atribuciones resolver el procedimiento administrativo D1 a que se alude, no obstante, la petición fue turnada mediante oficio **** a la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio. Además, informó que en lo que respecta a la certificación de documentos, cumplimentó dicha petición, entregando al hoy quejoso los documentos mostrados en su momento en original para su cotejo.</p>

2. Marco normativo aplicable

2.1. En el derecho interno, el Derecho de petición consagrado por el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla

que “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa [...] A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Sobre este particular, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se ha pronunciado en relación con el concepto de breve término, estableciendo que: “La expresión ‘breve término’, a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses”³.

Cabe advertir que el artículo 16 fracciones XX, XXXVI, LIII y LIV del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Santiago, Nuevo León, establecen, para el Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, la obligación de realizar inspecciones, suspensiones y clausuras a las obras públicas y privadas, así como imponer sanciones a sus responsables, cuando incurran en violación a las disposiciones legales o reglamentarias. Dispone, asimismo, aplicar en asuntos de su competencia las sanciones, medidas y procedimientos previstos en la legislación vigente; realizar inspecciones, suspensiones y clausuras a las obras públicas y privadas, así como imponer sanciones a sus responsables, cuando incurran en violación a las disposiciones legales o reglamentarias, conforme a la asesoría jurídica que proporcione la Secretaría del Ayuntamiento; resolver los recursos de su competencia; y las demás que las materias de su competencia le atribuyan al Municipio las leyes y reglamentos vigentes o le asigne el Presidente Municipal.

Por su parte, el artículo 21 fracción XX del citado ordenamiento municipal obliga al Contralor Municipal, entre otras responsabilidades, a atender, dar seguimiento y resolver, las quejas y denuncias recibidas en contra de servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como aplicar las sanciones que correspondan en los términos de la Ley.

³ PETICION. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TERMINO. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.

2.2. Por lo que hace al derecho internacional e interamericano de los derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8.1, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.1., establecen que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana" o "tribunal interamericano"), ha señalado que: *"Aun cuando la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, en algunos Estados otros órganos o autoridades públicas también ejercen en ciertos casos funciones de carácter materialmente jurisdiccional y toman decisiones [...] que afectan derechos fundamentales [...]. Sin embargo, la actuación de la administración en casos de este tipo tiene límites infranqueables, entre los que ocupa un primerísimo lugar el respeto de los derechos humanos, por lo que se torna necesario que su actuación se encuentre regulada"*.

En razón de lo anterior y de acuerdo con el tribunal interamericano, *"se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal"*⁴.

En específico, la Corte Interamericana ha señalado que, en cuanto a la celeridad del proceso en general, el "plazo razonable" al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención *"se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta [una decisión definitiva], pues una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales"*⁵.

3. Responsabilidad municipal determinada

⁴ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrafos 126 y 127.

⁵ Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párrafo 177.

Al respecto, "[l]a Corte ha establecido que es preciso tomar en cuenta cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado, c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso". Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párrafos 112.

Al confrontar los hechos acreditados con el deber en materia de derechos humanos que tienen las autoridades, es dable concluir que hay una manifiesta violación del derecho de petición, pronta respuesta y debido proceso legal, en perjuicio del señor **V1**, consistente en:

Primero, consta que con motivo de la denuncia interpuesta por el señor **V1** en el mes de noviembre de 2016, el **Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León** inició el expediente administrativo **D1**. Al respecto, se desprende que en fecha 10 de noviembre de 2016 se ejecutó una “medida de seguridad”, mediante la cual se procedió a suspender la obra en mención e imponer sellos de clausura, en virtud de carecer de los permisos correspondientes. Posteriormente, en fecha 31 de enero de 2017, de nueva cuenta se acudió al inmueble a reimponer los sellos de clausura sobre la obra denunciada. Además, en fecha 18 de julio de 2017 se ratificó dicha medida precautoria de seguridad y se impuso una multa a los responsables.

Sobre el particular, más allá de la imposición y reimposición de sellos de clausura, así como la multa impuesta a los responsables, no consta que la autoridad haya realizado alguna otra acción que se encontrara dispuesta en la ley⁶ y dentro de sus facultades, a fin de evitar la violación de sellos.

Cabe señalar que reiteradamente el señor **V1** presentó escritos de petición, mediante los cuales solicitó la emisión de la resolución definitiva en dicho expediente, en virtud de estar agotados los tiempos que marca la normativa aplicable, así como la expedición de copias certificadas de la totalidad de diversas documentales que obran en dicho expediente; sin que a la fecha exista una respuesta.

En conclusión, habiendo transcurrido al día de hoy un plazo prolongado y por demás razonable de más de 14 meses de dilación, no consta que el expediente administrativo **D1** se haya concluido con el dictado de una

⁶ Los artículos 345 fracciones II y III y 346 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León establecen los siguiente:

ARTÍCULO 345.- Se sancionará con arresto administrativo de los propietarios y de sus responsables solidarios en los siguientes casos:

I. Cuando al ejecutar una orden de inspección emitida por autoridad competente, se impida a los inspectores, debidamente acreditados, la realización de la inspección;

II. Cuando no se respeten los sellos de suspensión o clausura colocados por autoridades competentes;

III. Cuando se continúen realizando labores de excavación, construcción o de cualquier tipo, excepto de vigilancia, en el predio, lote o edificación suspendida o clausurada.

En los casos a que se refiere este artículo, la autoridad competente que conozca del caso dará vista al Ministerio Público para los efectos correspondientes.

ARTÍCULO 346.- La imposición de sanciones se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades que conforme a otros Códigos, Leyes, Reglamentos, Disposiciones Administrativas de observancia general y Normas Oficiales Mexicanas correspondan.

resolución definitiva emitida por la autoridad, y mucho menos que se haya notificado al hoy quejoso, a efecto de que se encuentre en posibilidad de hacer valer los recursos procedentes.

Segundo, se tiene también que el señor **V1** presentó el 9 de enero de 2017 un escrito ante el **Contralor Municipal**, mediante el cual denunció hechos que presuntamente constituyen actos de responsabilidad administrativa realizados por el Director de Ecología del Municipio de Santiago, Nuevo León; y que, con motivo del mismo, el 10 de enero de 2017 se dio inicio a la carpeta de investigación **D2**. Al respecto, según informe rendido por el **Contralor Municipal**, el escrito del señor **V1** carecía de elementos de convicción que acreditaran su dicho, por lo que se suplieron todas las deficiencias del escrito motivo de la carpeta de investigación antes mencionada y se procedió de esa forma a investigar las conductas denunciadas por el quejoso.

De las constancias allegadas a este Organismo por la mencionada autoridad, no se demostró que se hayan realizado las actuaciones correspondientes tendientes a investigar la denuncia interpuesta, lo cual denota la falta de actuación por parte de dicho órgano de control interno. En este sentido, si bien dicha autoridad allegó cinco fojas al informe que rindiera dentro de la presente queja, de las mismas únicamente se desprende que la denuncia “se encuentra aún en estado de investigación de los hechos”, pero no consta qué actuaciones se han realizado, y tampoco qué seguimiento se ha dado a la misma.

En definitiva, dentro de la carpeta de investigación **D2**, se omitió el desahogo de todas y cada una de las diligencias tendientes a investigar los hechos denunciados por el quejoso. De esta forma, habiendo transcurrido un plazo prolongado y por demás razonable de 12 meses, a la fecha no consta que se haya dictado la correspondiente resolución dentro del expediente en mención por parte de dicho órgano de control interno, ni que la misma haya sido notificada al señor **V1**.

En este punto, es preciso destacar que de acuerdo a lo que dispone el artículo 101 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León: “*La Contraloría Municipal es la dependencia encargada del control interno, vigilancia, fiscalización, supervisión y evaluación de los elementos de la cuenta pública, para que la gestión pública municipal se realice de una manera eficiente y con apego al Plan Municipal de Desarrollo, a los presupuestos y los programas, a la normatividad y a las leyes aplicables*”. De la misma forma y acorde a lo estipulado por el artículo 104 del ordenamiento legal citado, es obligación del Contralor Municipal: “*XIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir*

responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones administrativas que correspondan en los términos de la Ley de la materia y los reglamentos municipales”.

Ahora bien, en relación con las consideraciones anteriores, es importante aclarar que este Organismo no se pronuncia respecto del sentido que en un momento dado pudo o pueda tener la resolución de los asuntos referidos en el expediente administrativo **D1** y la carpeta de investigación **D2**, sino por la falta de actuación y la omisión de la autoridad en dar respuesta a las peticiones del quejoso para la integración y posterior resolución de los expedientes mencionados.

V. Conclusiones

Al considerar lo anteriormente expuesto, se concluye que el **Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León**, y el **Contralor Municipal de Santiago, Nuevo León**, trasgredieron el derecho de petición, pronta respuesta y debido proceso, en perjuicio del señor **V1**; lo anterior en atención a los artículos 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Finalmente, en razón que el señor **V1** recibió una certificación de documentos en respuesta a la petición que realizó al **Secretario del Ayuntamiento del municipio de Santiago, Nuevo León**, este Organismo no cuenta con evidencia de que se haya ocasionado por parte de dicha autoridad violación alguna a sus derechos humanos.

VI. Reparación

Las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos, tienen como objetivo buscar que se tomen medidas para la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y en su caso, la reparación de daños y perjuicios que se les hubiesen ocasionado⁷.

⁷ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 45.

La Corte Interamericana se ha pronunciado respecto a la obligación de reparar y ha manifestado que ésta se regula en todos sus aspectos por el derecho internacional, invocando disposiciones de derecho interno⁸.

En relación al derecho que tienen las víctimas de violaciones a derechos humanos de recibir una reparación integral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que:

“[...] Las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido [...]”⁹.

Al considerar lo anterior, enseguida se disponen las medidas tendientes a reparar las violaciones de derechos humanos acreditadas en la presente resolución:

1. Satisfacción

Entre las medidas de satisfacción se encuentran aquéllas tendientes a la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a quienes sean responsables de las violaciones.

En el caso que nos ocupa, tomando en cuenta la violación de derechos humanos que fue declarada, se considera pertinente y procedente solicitar como medida reparatoria que, dentro de un plazo razonable, se investigue

⁸ Corte IDH. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005, párrafo 147.

⁹ Jurisprudencia: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXIII, Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número LXVII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez.

por el **Órgano de Control Interno**, tanto de la **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología**, como de la **Contraloría Municipal de Santiago Nuevo León**, las omisiones que en su caso se hayan incurrido durante el desarrollo de la investigación tanto del expediente administrativo **D1**, como de la carpeta de investigación **D2**. Debiéndose instaurar los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes.

A su vez, debido a que en ambos casos se tiene que la autoridad ha sido omisa en emitir la resolución definitiva correspondiente, deberá emitirse a la brevedad la resolución que corresponda tanto dentro del expediente administrativo **D1** que se ventila en la Secretaría de Obras Pública, Desarrollo Urbano y Ecología, como en la carpeta de investigación **D2** que se inició en la Contraloría Municipal, ambas dependencias de ese municipio de Santiago, Nuevo León.

2. Garantías de no repetición

La autoridad, con la finalidad de que se garantice la no repetición de los actos analizados en el presente caso, debe adoptar las medidas necesarias tendientes a prevenir, en lo posible, que se vuelvan a cometer violaciones similares en un futuro.

Así las cosas, se considera necesario, en atención a las violaciones que fueron determinadas, girar las instrucciones pertinentes al Órgano de Control Interno de Santiago, Nuevo León, para que en uso de las atribuciones que les confieren los artículos 9 fracción XV, 14 fracción XVII, 16 fracciones XX, XXXVI, LIII y LIV, así como artículo 21 fracciones XX y XXVI del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Santiago, Nuevo León, se implementen las medidas necesarias a efecto de que se elimine la práctica de dilación en los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite y/o se inicien en lo sucesivo, a fin de evitar el retraso injustificado en su integración y resolución y, como consecuencia, la impunidad en los mismos, así como para evitar la dilación y omisión en dar respuesta a las peticiones que se les formulen por escrito.

Al haber quedado demostradas con las evidencias relacionadas, el análisis de los hechos narrados y los razonamientos lógico-jurídicos señalados en líneas precedentes, las violaciones a los derechos humanos reclamados por el señor **V1**, por parte del **Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Santiago, Nuevo León**, y el **Contralor Municipal de Santiago, Nuevo León**, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted señor **Presidente Municipal de Santiago, Nuevo León**. las siguientes:

VII. Recomendaciones

Primera: Conforme a las facultades que le otorga la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, y el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Santiago, Nuevo León, gire las instrucciones necesarias del caso a fin de que se resuelva a la brevedad el expediente administrativo **D1**. Lo anterior, al haberse acreditado que personal de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo urbano y Ecología de Santiago, Nuevo León, violaron el derecho de petición y pronta respuesta, en los términos expresados en el desarrollo de esta resolución, transgrediéndose así los derechos humanos del señor **V1**.

Segunda: De la misma forma, gire las instrucciones necesarias del caso a fin de que se resuelva a la brevedad la carpeta de investigación **D2**. Lo anterior, al haberse acreditado que personal de la Contraloría Municipal de Santiago Nuevo León, violaron el derecho de petición y pronta respuesta, en los términos expresados en el desarrollo de esta resolución, transgrediéndose así los derechos humanos del señor **V1**.

Tercera: Se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa por el **Órgano de Control Interno**, tanto de la **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología**, como de la **Contraloría Municipal**, ambas de **Santiago, Nuevo León**, para que se investiguen las omisiones que en su caso se hayan incurrido durante el desarrollo de la investigación tanto del expediente administrativo **D1**, como de la carpeta de investigación **D2**. Ello debido a que en ambos se tiene que la autoridad ha sido omisa en emitir la resolución definitiva correspondiente transgrediendo los derechos humanos del señor **V1**.

Cuarta: Girar las instrucciones pertinentes al personal de la **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo urbano y Ecología**, así como de la **Contraloría Municipal**, ambas de Santiago, Nuevo León, para que se implementen las medidas necesarias a efecto de que se elimine la práctica de dilación en los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite y/o se inicien en lo sucesivo, a fin de evitar el retraso injustificado en su integración y resolución y, como consecuencia, la impunidad en los mismos, así como para evitar la dilación y omisión en dar respuesta a las peticiones que se les formulen por escrito.

De conformidad con la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se hace de su conocimiento que una vez recibida la presente Recomendación, dispone del término de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente a su notificación, a fin de informar si se acepta

o no la misma. En el entendido de que, de no ser aceptada o cumplida la recomendación, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Este organismo, tiene la facultad de solicitar al **H. Congreso del Estado**, que llame a esa autoridad a su digno cargo, para que comparezca ante ese órgano legislativo, a efecto que explique el motivo de su negativa o incumplimiento, además que se hará pública la misma.

En caso de ser aceptada, dispondrá de un plazo de 10 días adicionales, contados a partir del siguiente a que se haga del conocimiento de este organismo la aceptación, a fin de remitir las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con lo recomendado. Lo anterior con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; en la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y en su Reglamento Interno. Notifíquese.

Mtra. Sofía Velasco Becerra.
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León.

L'ABGCH/L'ADRL



Recomendación 03/2018.

Caso de violación al derecho a la vivienda adecuada, ante ruido constante.

Autoridad responsable

Personal de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Monterrey, Nuevo León.

Derecho humano transgredido

Derecho a una vivienda adecuada, ante la obstaculización, restricción o negativa del derecho a disfrutar de las necesidades básicas en condiciones dignas.

Monterrey, Nuevo León a 31 de enero de 2018.

Adrián E. de la Garza Santos.

Alcalde de la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Señor Alcalde:

La **Comisión Estatal de Derechos Humanos** (en lo sucesivo también "**Comisión Estatal**" u "**organismo**"), con base en lo dispuesto por los artículos 1 y 102 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 3 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; ha examinado las evidencias del expediente **CEDH-125/2016** iniciado mediante queja presentada por la **V1** ante esta **Comisión Estatal**, por personal de la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Monterrey**.

El análisis de los hechos y constancias que integran el presente expediente, se realizará de conformidad con el artículo 41 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos¹, bajo los principios de la lógica, la experiencia, y la sana crítica²; además de garantizar en todo momento, la

¹ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 41:

"Artículo 41. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados".

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Enero 27 de 2009, párrafo 66:

"66. (...) el principio de la sana crítica rige la valoración de la prueba del Tribunal. Su convicción acerca de un determinado hecho y su comprobación no está limitada a uno o

protección de datos personales, de conformidad con los artículos 6° fracción II y 16 párrafo segundo, de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos; artículo 4, párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humano.

Dada la naturaleza de este organismo, desea establecer que las resoluciones emitidas en ejercicio de sus funciones, se centra en el respeto y garantía de los derechos humanos, contemplados, tanto en nuestro derecho interno, como en el derecho internacional, así como, en las interpretaciones evolutivas o progresivas que realicen, de estos derechos, los organismos nacionales e internacionales facultados para hacerlo. Todo esto, bajo la óptica de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En cuanto a las evidencias que forman parte del expediente que se resuelve, fueron consideradas aquellas que guardan relación directa con los hechos analizados por este organismo, haciéndose la descripción de su procedencia y contenido en el análisis correspondiente dentro de este estudio.

Por lo anterior, procede a resolver en atención a lo siguiente:

I. Relatoría de hechos.

Ante el análisis de las diversas evidencias, se tiene de la narración de hechos que realizó la **V1**, primeramente, vía telefónica y después mediante comparecencia ante este organismo³, de la que se desprende en esencia lo siguiente:

Hace aproximadamente 15 años, se colocó una antena de telecomunicaciones en el terreno que colinda con la parte trasera de su domicilio ubicado en D1. En el mes de noviembre de 2015, comenzó a escuchar un ruido como de abanico, percatándose que a la antena se le había colocado un clima industrial, el cual generaba un ruido sostenido de aproximadamente 6 minutos con reposo de 2 minutos, esto de manera reiterada las 24 horas del día. Lo anterior, afectó a la familia y generó problemas de salud a tal grado de padecer insomnio y vértigo; por lo que, después de una consulta, le fue prescrito medicamentos para poder dormir.

más medios de prueba determinados en la Convención o su Reglamento, ni a reglas de valoración probatoria [...]".

³ Queja presentada en fecha 11 de abril de 2016.

En el mes de diciembre de 2015, se hizo del conocimiento vía telefónica, de la anterior situación, al departamento de ecología del municipio de Monterrey, Nuevo León; sin embargo, a finales del mes de enero de 2016, funcionario municipal del departamento de ecología, visitó el domicilio a fin de verificar el nivel del ruido con un aparato que mide los decibeles. Una vez lo anterior, el funcionario hizo mención que la lectura alcanzó 68 decibeles y que el límite, según la norma era 69 para estar prohibido, por lo cual, estaba dentro de lo permitido.

II. Fondo.

Esta **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, de las evidencias que forman parte del presente expediente, advierte como hechos acreditados, los siguientes:

De la intervención que realizó la autoridad municipal, el **Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Monterrey, Nuevo León**, al remitir el informe⁴ respecto a los hechos denunciados por la **V1** ante esta **Comisión Estatal**, corroboró el dicho de la peticionaria, respecto al reporte telefónico por la emisión de ruido que provocaba un sistema de ventilación de una antena, así como, de la visita realizada por el personal municipal quien realizó una inspección ambiental en el mes de enero de 2016.

En este sentido, el propio **Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología**, hizo mención en su informe que el procedimiento seguido en el levantamiento de acta de inspección y visitas oculares, fue desarrollado de conformidad con el Reglamento de Protección Ambiental e Imagen Urbana de ese municipio, mismo que prevé que las fuentes fijas o móviles no deberán rebasar los límites establecidos por las normas oficiales mexicanas. Por lo anterior, se verificó la Norma Oficial Mexicana (NOM-081-SEMARNAT-1994), la cual establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición, mismos que deberán de permanecer en 68dB de las 06:00 horas a las 22:00 horas y de 65dB de las 22:00 horas a las 06:00 horas, medidos a través de la lectura que determine el sonómetro calibrado y la toma de lecturas. Con base en lo anterior, una vez realizadas las lecturas correspondientes, las cuales oscilaban entre 60.8 y 60.5 decibeles⁵, se determinó, conforme a los parámetros establecidos en la Norma Oficial Mexicana⁶, que se encontraban dentro del rango de aceptación.

⁴ Oficio No. D2.

⁵ Información derivada del oficio No. 565/2016 CJ-SEDUE. Decibelímetro marca Quest Technologies modelo 2200 tipo 2.

⁶ Lo anterior, se encuentra previsto en el expediente administrativo No. D3.

Cabe mencionar, que de la información remitida por la autoridad municipal se advierte que el sistema de ventilación no contaba con aislantes acústicos para mitigar el ruido generado⁷.

Es de mencionar que la autoridad municipal, informó a esta Comisión Estatal, a través del **Director Jurídico** de la **Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León**⁸, que a fin de tocar temas relacionados a las actividades que se realizan y generan el ruido motivo de la queja, se citó en fecha 03 de noviembre de 2016, al propietario, poseedor, responsable legal, gerente encargado u ocupante del inmueble, para revisar dicha situación.

Ahora bien, la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Monterrey, Nuevo León**, precisó no tener atribuciones para regular las antenas de radiocomunicación, ni para otorgar permisos para su instalación y funcionamiento. Asimismo, el **Director de Ecología** de dicho municipio, hizo mención de que al llevar a cabo una visita de inspección, se hará la requisición de las licencias de uso de suelo, edificación y construcción, para en su caso, aplicar las medidas de seguridad y sanciones correspondientes⁹

Esta **Comisión Estatal**, llevó a cabo una diligencia de campo¹⁰ en el domicilio de la peticionaria con el objetivo de verificar las circunstancias que prevalecían respecto a los hechos denunciados ante este **organismo**; por lo que, se pudo advertir un ruido ensordecedor constante de cinco minutos con dieciocho segundos e intervalos de silencio de un minuto con cincuenta segundos.

En atención a lo anterior, se realizó mediante el personal profesional de la **Dirección del Centro Integral de Atención a Víctimas** de la este **organismo**, evaluaciones médicas para determinar, en relación a los hechos manifestados por la **V1**, los efectos negativos en su salud. Al respecto, se determinó en el tema psicológico, la situación acústica motivo del presente análisis, no representa una enfermedad mental, pero se asume que acelera e intensifica el desarrollo de desórdenes mentales latentes, con efectos como el estrés, náuseas, dolor de cabeza, inestabilidad emocional, entre otros; sin embargo, se destaca que la **V1**, presentó malestares que incluyeron sensaciones de inquietud, inseguridad, disminución de la concentración, agresividad y alteraciones del sueño, todo esto debido a que el ruido no depende del control de la peticionaria, asimismo, destacó

⁷ Acta de inspección de fecha 15 de abril de 2016, levantada dentro del expediente administrativo No. D3, oficio No.****.

⁸ Oficio D4. Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

⁹ Oficio No. INF.*****.

¹⁰ Diligencia practicada a las 16:20 horas del día 11 de abril de 2018.

que evitan estar en su casa, lo cual, ha provocado la disminución de su vida social. Por lo anterior, se debe considerar que la situación acústica a la fecha de la presente resolución persiste.

De lo anterior, se aprecia que la propia autoridad municipal señaló que el sistema de ventilación no contaba con aislantes acústicos para mitigar el ruido generado; por lo que aunado al ritmo constante del ruido dentro de las 24 horas del día (5 minutos seguidos activo, 2 minutos detenido); y la advertencia que realiza el personal profesional de la **Dirección del Centro Integral de Atención a Víctimas**, respecto a la posibilidad de acelerar e intensificar el desarrollo de desórdenes mentales si seguía el ruido, mismo que hasta el día de la emisión de la presente resolución continua; se puede determinar que no existen elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar o estancia adecuada de la peticionaria en su vivienda.

▪ **Marco normativo.**

De los hechos acreditados, se debe considerar a fin de emitir un pronunciamiento del caso en análisis, el siguiente marco normativo:

Antes de citar la gama de normas jurídicas que prevén en su contenido la protección a este derecho, es prescindible establecer que el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Aunado, es de mencionar que de la relatoría de hechos pronunciada por la peticionaria, se desprende los mismos efectos para cada una de las personas que habitan en el domicilio en cuestión, por lo que al considerar que se trata de una familia, la cual representa un elemento natural y fundamental de la sociedad, se debe analizar a la luz del reconocimiento más amplio de protección y asistencia posibles¹¹.

En el ámbito interno, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4, párrafo séptimo, reconoce el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y en este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹², precisó de conformidad con lo ya previsto

¹¹ Convención Americana sobre derechos humanos. Artículo 17.1 y 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹² DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. La tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de

por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Observación General No. 4; así como, los lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, que el derecho a una vivienda digna y decorosa, no se limita al estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada, pues además de esto, debe comprender el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como lo es la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. Por lo anterior, la infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos.

Por lo anterior, el presente derecho debe garantizarse a todas las personas, y su interpretación no debe ser en un sentido restrictivo; además, para que una vivienda se considere adecuada, requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, entre ellos un espacio adecuado para el descanso.

En consecuencia, la autoridad municipal debe implementar las medidas adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos para que la ciudadanía pueda reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas. Dicha obligación deviene, entre otras disposiciones, del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

▪ Conclusiones.

Por lo anterior, esta **Comisión Estatal**, tiene por acreditado en perjuicio de la **V1**, la violación al **derecho a una vivienda adecuada**, ante la obstaculización, restricción o negativa del derecho a disfrutar de las necesidades básicas en condiciones dignas, por parte de personal de la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Monterrey, Nuevo León**.

III. Reparación de violaciones a derechos humanos.

2014, página 801. DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO NO SE AGOTA CON LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA ADECUADA DE AQUÉLLA, SINO QUE DEBE COMPRENDER EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS. Amparo directo en revisión 2441/2014.

Las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos, tienen como objetivo buscar que se tomen medidas o mecanismos necesarios para la efectiva reparación íntegra por el daño causado, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición¹³; aplicadas bajo la perspectiva del nexo causal que debe existir entre los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados y las medidas emitidas para reparar los daños respectivos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la reparación debe ser adecuada al daño sufrido, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino un resarcimiento adecuado¹⁴.

A la luz del principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, se tiene que, no puede por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional. Lo anterior, así previsto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Una vez que han quedado acreditadas las violaciones a los derechos humanos de la **VI**, es necesario considerar los efectos causados con esta violación, atribuibles al personal de la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Monterrey, Nuevo León**.

En el caso específico, se deberá restablecer las condiciones que imperaban antes de la instalación del sistema de enfriamiento, es decir, el cese de la molestia causada por el ruido que genera, por lo que deberá realizar las acciones necesarias que conlleven a la solución de la problemática motivo del presente expediente.

Asimismo, como medida de no repetición de los hechos, deberá llevar a cabo las medidas administrativas necesarias y efectivas, que prevengan y garanticen el derecho a una vivienda adecuada en casos como el que hoy se presenta; así como, la atención oportuna a las solicitudes de intervención de este tipo de denuncias.

Ahora bien, la autoridad municipal, deberá presentar una estrategia de educación y capacitación o formación en materia de derechos humanos; especialmente en cuanto a los derechos de las personas a una vivienda digna y decorosa a la luz de los tratados internacionales.

¹³ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

¹⁴ Tesis: 1ª/J.31/2017. Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro 2014098. Primera Sala. 21 de abril de 2017. Jurisprudencia.

Por lo anterior, al haber quedado demostradas con las evidencias relacionadas, el análisis de los hechos narrados y los razonamientos lógico-jurídicos señalados en líneas precedentes, las violaciones a los derechos humanos de la persona afectada por el personal de la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Monterrey, Nuevo León**, esta **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, se permite formular a usted, respetuosamente las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA: Por concepto de restitución, gire las instrucciones necesarias a fin de llevar a cabo las acciones contundentes para evitar la continuidad del ruido de la antena, como factor negativo para el disfrute de las necesidades básicas en condiciones dignas en su vivienda.

SEGUNDA: Implemente las medidas o mecanismos necesarios para la atención eficaz y oportuna a las solicitudes de intervención que se presenten en materia de vivienda digna.

TERCERA: Con el fin de desarrollar la profesionalización del personal **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Monterrey, Nuevo León**, presentar una estrategia de educación y capacitación o formación en materia de derechos humanos, con énfasis en derechos de las personas a una vivienda digna y decorosa a la luz de los tratados internacionales.

CUARTA: En atención al reconocimiento y garantía de los derechos de la víctima de violaciones de derechos humanos, colabore en todo lo necesario con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, dentro del proceso de acceso y aplicación del Fondo de Atención, Auxilio y Protección a las Víctimas del Estado de Nuevo León, previsto en la Ley de Víctimas del Estado.

De conformidad con la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se hace de su conocimiento que una vez recibida la presente Recomendación, dispone del término de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente a su notificación, a fin de informar si se acepta o no la misma. En el entendido de que, de no ser aceptada o cumplida la recomendación, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Por lo que este organismo, podrá solicitar al H. Congreso del Estado, que llame a esa autoridad a su digno cargo, para que comparezca ante ese órgano legislativo, a efecto que explique el motivo de su negativa o incumplimiento, además que se hará pública la misma.

En caso de ser aceptada, dispondrá de un plazo de 10 días adicionales, contados a partir del siguiente a que se haga del conocimiento de este organismo la aceptación, a fin de remitir las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con lo recomendado.

Lo anterior con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; en la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y en su Reglamento Interno. Notifíquese.

Mtra. Sofía Velasco Becerra.
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León.

MTRA´SVB/L´VHPG/L´MAML



Recomendación 04/2018.

Caso del fallecimiento de un menor de edad en accidente vial por falla de semáforos

Autoridad responsable:

Personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León.

Derecho humano trasgredidos.

Derecho a un nivel de vida adecuado, en relación con el libre ejercicio del derecho a la movilidad, ante la obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos como el mantenimiento de las vías públicas.

Monterrey, Nuevo León, a 31 de enero de 2018.

Adrián E. de la Garza Santos.

Alcalde de la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Señor Alcalde:

La **Comisión Estatal de Derechos Humanos** (en lo sucesivo también "**Comisión Estatal**" u "**organismo**"), con base en lo dispuesto por los artículos 1 y 102 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 3 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; ha examinado las evidencias del expediente **CEDH-96/2017**, donde se encuentra involucrado el personal de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León**, en relación a la investigación de oficio que iniciara este **organismo** de la nota periodística titulada "Muere niño de seis años tras choque por falla de semáforos"¹.

El análisis de los hechos y constancias que integran el presente expediente, se realizará de conformidad con el artículo 41 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, bajo los principios de la lógica, la experiencia y la sana crítica²; además de garantizar la protección de datos personales

¹ Nota periodística dada a conocer en fecha 09 de marzo, en la página de internet <http://www.multimedios.com>

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vereda la Esperanza vs Colombia. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 49. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y

de conformidad con los artículos 6º, fracción II y 16, párrafo segundo de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos y artículo 4, párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humano.

Dada la naturaleza de este **organismo**, desea establecer que las resoluciones emitidas en ejercicio de sus funciones, se centra en el respeto y garantía de los derechos humanos, contemplados, tanto en nuestro derecho interno, como en el derecho internacional, así como, en las interpretaciones evolutivas o progresivas que realicen de estos derechos, los organismos nacionales e internacionales facultados para hacerlo. Todo esto bajo la óptica de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En cuanto a las evidencias que forman parte del expediente que se resuelve, fueron consideradas aquellas que guardan relación directa con los hechos analizados por esta **Comisión Estatal**, haciéndose la descripción de su procedencia y contenido en el análisis correspondiente dentro de este estudio.

Por lo anterior, procede a resolver en atención a lo siguiente:

I. Relatoría de hechos.

Con base en la nota periodística antes mencionada, el día 10 de marzo de 2017, esta **Comisión Estatal** dio inicio de oficio³ a la investigación de los siguientes hechos:

Un niño de seis años (**V1**) falleció y dos personas adultas mayores (**V2 y V3**), resultaron lesionadas, tras sufrir un percance vial mientras circulaban por la avenida Sendero Sur y al llegar al cruce con Revolución los semáforos no funcionaban, por lo que chocaron con otro vehículo.

Las Comandancias de la Cruz Roja y Verde, así como, Protección Civil de Monterrey, informaron que el accidente ocurrió alrededor de las 22:00 horas, por lo que, las personas lesionadas recibieron los primeros auxilios y fueron trasladados a un hospital en el centro de la ciudad.

Costas. Enero 27 de 2009, párrafo 66: (...) el principio de la sana crítica rige la valoración de la prueba del Tribunal. Su convicción acerca de un determinado hecho y su comprobación no está limitada a uno o más medios de prueba determinados en la Convención o su Reglamento, ni a reglas de valoración probatoria [...]"

³ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 6, fracción II.

Según algunos vecinos que se acercaron al lugar refirieron que los semáforos dejaron de funcionar desde la mañana del jueves y aunque fueron reportados estos no fueron reparados.

II. Fondo.

Esta **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, de las evidencias que forman parte del presente expediente, advierte como hechos acreditados, los siguientes:

Que en fecha 08 de marzo de 2017, a las 13:20 horas se recibió un reporte en la central de radio de la Dirección de Ingeniería Vial de la Dirección General de Inspección de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del municipio de Monterrey, Nuevo León**, mediante el cual, se informó la falla del semáforo ubicado en el cruce de las avenidas Revolución y Sendero Sur en las colonias San Ángel Sur y Contry del mencionado municipio. A las 14:00 horas, de ese mismo día una cuadrilla de semáforos revisó el dispositivo para el control del tránsito y seguridad vial, percatándose que estaba dañado y apagado, además de otras fallas estructurales, por lo que se tomó la decisión de retirar parte del semáforo y dar aviso a los oficiales de que el semáforo no se podía prender⁴.

Posteriormente a las 8:15 horas del día 09 de marzo, el Supervisor de Semáforos de la Dirección de Ingeniería Vial, verificó las piezas electrónicas dañadas, por lo que informó dicha acción al Titular de la Dirección de Ingeniería Vial⁵. Ese mismo día, a las 10:20 horas, a través de la citada Dirección se solicitó al proveedor el material necesario para realizar la reparación del semáforo⁶, el cual fue reparado y entro en funcionamiento hasta las 13:40 horas del día 10 de marzo de 2017, un día después de haberse producido el accidente vial⁷.

En lo correspondiente a la Dirección de Tránsito de la Dirección General de Inspección de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey**, se advierte que el Jefe de Servicios de la Coordinación de dicha Dirección, el día 09 de marzo de 2017, nombró servicio de abanderamiento en el cruce

⁴ Bitácora de actividades, reparación de semáforo de avenida Revolución y Sendero Sur. Supervisor de semáforos de la Dirección de Ingeniería Vial de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey.

⁵ Ídem.

⁶ Oficio *****, firmado por el Director de Ingeniería Vial.

⁷ Bitácora de actividades, reparación de semáforo de avenida Revolución y Sendero Sur. Supervisor de semáforos de la Dirección de Ingeniería Vial de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey.

de las avenidas referidas, el cual, de conformidad con el informe⁸ que se rinde a esta Comisión Estatal, se llevó a cabo de las 18:00 horas a las 21:21 horas de ese mismo día, por parte del oficial O1 (unidad de tránsito 518), quien se retiró del lugar por haber terminado su turno. En este sentido, los oficiales designados para la continuidad del abanderamiento, iniciaron sus labores a las 21:53 horas, dirigiéndose primeramente a cargar combustible, por lo que en ese momento, se les hizo de su conocimiento vía central de radio el accidente ocurrido en el cruce que se disponían abanderar, presentándose en lugar a las 22:20 horas, y procedieron a la elaboración del parte y croquis, el cual quedó registrado con el folio D2.

Al respecto, se tiene el testimonio del conductor de uno de los vehículos del accidente, el **señor V3** quien manifestó ante personal de esta **Comisión Estatal** que el accidente sucedió a las 21:45 horas del día 09 de marzo de 2017, mientras el semáforo no funcionaba. Asimismo, la **señora P1** hija del **señor V3**, precisó que a las 21:53 horas del día referido, recibió una llamada donde le informaban del accidente. En este tenor, del contenido de la nota periodística, motivo de la presente investigación, se advierte que el personal de rescate hizo mención como hora del accidente las 22:00 horas.

De los dos últimos párrafos, se advierte que el accidente vial ocurrió entre las 21:45 horas y las 21:53 horas del día precitado, sin contar con presencia de personal de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey**, ante la falla conocida del dispositivo "semáforo" para el control del tránsito y la seguridad vial desde el día 08 de marzo de 2017.

También se aprecia, que demoró la reparación del semáforo más de 48 horas, de las cuales, solamente fue abanderado el flujo vehicular por un lapso de 03:21 horas.

Establecido lo anterior, es importante traer al estudio la parte normativa que argumenta la autoridad municipal basada en el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, norma expedida en atención al cumplimiento de las funciones de tránsito, previstas en el artículo 115, fracción III, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues advirtió que un hecho de tránsito es consecuencia de la omisión o trasgresión a una norma de circulación⁹, en el caso concreto la preferencia vehicular en un cruce de avenidas.

⁸ Informe rendido por el Coordinador Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, a través del oficio D1.

⁹ Informe rendido por el Coordinador Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, a través del oficio D1, cita el artículo 137 del Reglamento de Tránsito y Vialidad del municipio de Monterrey.

De acuerdo con las consideraciones precitadas, es viable señalar que también dichos preceptos jurídicos, tanto la norma fundamental como la reglamentaria, prevén la facultad de la autoridad municipal de vigilar¹⁰ el cumplimiento de las normas que buscan proteger la seguridad de quienes conducen y peatones dentro del contexto de la vialidad urbana¹¹ integrada por vías de uso común; lo que constituye la mayor prioridad en materia de seguridad vial. En este sentido, es de recordar que la movilidad¹² representa un elemento esencial para la vida digna y el desarrollo pleno y armónico de las personas y sociedades, encontrándose vinculado con el goce de diversos derechos económicos, sociales y culturales.

En este tenor, resulta necesario destacar que el derecho a la movilidad comprende la posibilidad de contar con infraestructura vial otorgada por la autoridad municipal quien deberá de asumir un papel rector en la planeación y regulación de la misma que permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio.

Marco normativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente, a través de los artículos 1, 21 y 115, fracción III, inciso h; Reglamento de la Administración Pública y el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León.

El derecho a la movilidad resulta imprescindible para que las personas puedan acceder a los bienes y servicios básicos que son indispensables para tener una vida digna, además de ser factor para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. En consecuencia, guarda relación directa con el ejercicio de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales; razón por la cual, en un su desarrollo se debe atender a lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como, las observaciones generales que emita el Comité de esa materia.

Conclusiones.

La **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey**, es la encargada de la aplicación del Reglamento de Policía y Buen Gobierno, la

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época. Registro 2014060. Tesis aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, marzo de 2017, tomo IV, página 3001.

¹¹ Norma Oficial Mexicana NOM-034. Punto 4.6.

¹² Reglamento de Tránsito y Vialidad del municipio de Monterrey. Artículo 4, fracción XXX. "Acción o efecto de trasladarse por la vía pública".

cual, se encuentra a cargo del **Comisario General**, quien a fin de cumplir con las facultades y obligaciones establecidas en materia de vialidad, se auxiliara de la **Dirección General de Inspección**, a cargo del **Comisario en Jefe**, de quien depende la **Dirección de Ingeniería Vial** y la **Dirección de Tránsito**, ambas encargadas de realizar diversas actividades en pro de la seguridad vial, entre ellas, las de atender con la mayor prontitud los reportes en materia de vialidad, realizar abanderamientos de cruces y procurar el funcionamiento en los semáforos.

En este sentido, la Dirección de Ingeniería Vial, tiene la obligación de realizar las acciones necesarias para restablecer el correcto funcionamiento de los semáforos, lo cual, en el presente caso, demoró por más de 48 horas; aunado a que el personal de la Dirección de Tránsito faltó al cumplimiento de la prevención y vigilancia de las normas de vialidad que debieron garantizar la seguridad vial de las personas que transitaron por dicho lugar.

En este sentido, el personal de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León**, ante la omisión del cumplimiento de sus funciones en materia de seguridad vial, transgredió el derecho a un nivel de vida adecuado, en relación con el libre ejercicio del derecho a la movilidad, ante la obstaculización, restricción o negativa del servicio básico correspondiente al mantenimiento de las vías públicas.

III. Reparación de violaciones a derechos humanos.

Las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos, tienen como objetivo buscar que se tomen medidas o mecanismos necesarios para la efectiva reparación integral por el daño causado, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición; aplicadas bajo la perspectiva del nexo causal que debe existir entre los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados y las medidas emitidas para reparar los daños respectivos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la reparación debe ser adecuada al daño sufrido, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino un resarcimiento adecuado.

A la luz del principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, se tiene que, no puede por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional. Lo anterior, así previsto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Una vez que han quedado acreditadas las violaciones a los derechos humanos del **menor de edad V1**, de la **señora V2**, y del **señor V3**, es necesario considerar los efectos causados con esta violación, atribuibles al personal de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León**.

En el caso específico, se hace imposible que las cosas puedan restablecerse a su estado anterior, en atención a los efectos derivados del daño físico ocasionado al menor de edad, lo cual produjo, la pérdida de su vida. En consecuencia, este **organismo** determina como medida resarcitoria, la indemnización, como daño emergente, en favor de quien acredite ante la autoridad municipal los gastos generados por concepto de trámites funerarios de la persona que perdió la vida en el evento vial analizado; así como, los demás gastos generados a partir del evento y que tengan relación directa con este.

Ahora bien, al considerar las atenciones psicológicas que recibieron por parte del personal de la **Dirección del Centro de Atención a Víctimas** de esta **Comisión Estatal**, la **señora V2** y el **señor V3**, (abuela y abuelo del menor de edad fallecido); así como, la **señora P2** y el **menor de edad P3** (estas dos últimas personas, son madre y hermano del menor de edad fallecido), se advierte sesiones de trabajo psicológico, entre los meses de abril y diciembre del año 2017, por lo que la autoridad municipal deberá continuar, como medida de rehabilitación, la atención psicológica especializada que requieran las personas mencionadas. Cabe destacar que el **señor V3**, falleció durante el trámite de la presente investigación, por causas diversas al tema en comento.

En este sentido, resulta necesario establecer como medida de satisfacción, la continuidad y conclusión de la investigación administrativa número D3, que realiza la Coordinación de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, relativa a los hechos acontecidos en el accidente vial que se analiza, a la luz del contenido normativo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.

Asimismo, como medida de no repetición de los hechos, la autoridad municipal deberá garantizar la seguridad vial a través de la implementación de protocolos, manuales y/o directrices para la atención debida, continua y oportuna de fallas o falta de algún dispositivo de control del tránsito a fin de prevenir eventos como el que hoy se analiza.

Ahora bien, la autoridad municipal, deberá presentar una estrategia de educación y capacitación o formación en materia de derechos humanos;

especialmente en cuanto al derecho a un nivel de vida adecuado, en relación con el libre ejercicio del derecho a la movilidad.

Por lo anterior, al haber quedado demostradas con las evidencias relacionadas, el análisis de los hechos narrados y los razonamientos lógico-jurídicos señalados en líneas precedentes, las violaciones a los derechos humanos de las personas afectadas por el personal de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey**, se permite formular a usted, respetuosamente las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA: Por concepto de daño emergente, reembolsar los gastos erogados directamente por los servicios funerarios a quien o quienes acrediten ante la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del municipio de Monterrey, Nuevo León** haberlos efectuado; así como los gastos médicos generados a partir del evento y que tengan relación directa con este.

SEGUNDA: Instruya al **Órgano de Control Interno** de la dependencia a su cargo, para efecto de que continúe con la integración de la investigación **D3**¹³, para que de forma pronta y expedita resuelva conforme a derecho corresponda.

TERCERA: Proporcionar el tratamiento y acompañamiento psicológico especializado que requiera la familia del menor de edad que perdiera la vida en el accidente vial que diera origen a la presente investigación.

CUARTA: Girar las instrucciones correspondientes al personal de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey**, a fin de garantizar la seguridad vial a través de la implementación de protocolos, manuales y/o directrices para la atención debida, continua y oportuna de fallas o falta de algún dispositivo de control del tránsito a fin de prevenir eventos como el que hoy se analiza.

QUINTA: Con el fin de desarrollar la profesionalización del personal de la **Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Monterrey**, deberá presentar una estrategia de educación y capacitación o formación en materia de derechos humanos; especialmente en cuanto al derecho a

¹³ Acta de llamada realizada por personal de este Organismo en fecha 19 de mayo de 2017, mediante la cual el Coordinador de Asuntos Internos informó que se había iniciado la investigación número D3 en contra de quien resulte responsable por los hechos señalados en expediente CEDH-96/2017.

un nivel de vida adecuado, en relación con el libre ejercicio del derecho a la movilidad.

SIXTA: En atención al reconocimiento y garantía de los derechos de la víctima de violaciones de derechos humanos, colabore en todo lo necesario con la **Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas**, dentro del proceso de acceso y aplicación del Fondo de Atención, Auxilio y Protección a las Víctimas del Estado de Nuevo León, previsto en la **Ley de Víctimas del Estado**.

De conformidad con la **Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León**, se hace de su conocimiento que una vez recibida la presente Recomendación, dispone del término de **10-diez días hábiles**, contados a partir del siguiente a su notificación, a fin de informar si se acepta o no la misma. En el entendido de que, **de no ser aceptada o cumplida la recomendación, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa**.

Esta **Comisión Estatal** tiene la facultad de solicitar al **H. Congreso del Estado**, que llame a esa autoridad a su digno cargo, para que comparezca ante ese órgano legislativo, a efecto que explique el motivo de su negativa o incumplimiento, además que se hará pública la misma.

En caso de ser aceptada, dispondrá de un plazo de **10-diez días adicionales**, contados a partir del siguiente a que se haga del conocimiento de este organismo la aceptación, a fin de remitir las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con lo recomendado.

Lo anterior con fundamento en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; en la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León**; en la **Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos** y en su **Reglamento Interno**. **Notifíquese**.

Mtra. Sofía Velasco Becerra.
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León.



Recomendación 05/2018.

Caso de violación al derecho a la vivienda adecuada a una persona adulta mayor.

Autoridades responsables.

Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

Derechos humanos transgredidos

Derecho a una vivienda adecuada, ante la obstaculización, restricción o negativa del derecho a disfrutar de las necesidades básicas en condiciones dignas.

Derecho a la Protección de las personas adultas mayores, ante la obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa de los derechos de la persona en su condición de adulta mayor.

Monterrey, Nuevo León a 31 de enero de 2018.

Víctor Oswaldo Fuentes Solís.
Alcalde de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

Señor Alcalde:

La **Comisión Estatal de Derechos Humanos** (en lo sucesivo también "**Comisión Estatal**" u "**organismo**"), con base en lo dispuesto por los artículos 1 y 102 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 3 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; ha examinado las evidencias del expediente **CEDH-1038/2017** iniciado mediante queja presentada por la **señora V1** ante esta **Comisión Estatal**, en contra del **Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente**, ambas autoridades del municipio de **San Nicolás de los Garza, Nuevo León**.

El análisis de los hechos y constancias que integran el presente expediente, se realizará de conformidad con el artículo 41 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos¹, bajo los principios de la lógica, la

¹ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 41:

"Artículo 41. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de

experiencia, y la sana crítica²; además de garantizar en todo momento, la protección de datos personales, de conformidad con los artículos 6º fracción II y 16 párrafo segundo, de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos; artículo 4, párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humano.

Dada la naturaleza de este organismo, desea establecer que las resoluciones emitidas en ejercicio de sus funciones, se centra en el respeto y garantía de los derechos humanos, contemplados, tanto en nuestro derecho interno, como en el derecho internacional, así como, en las interpretaciones evolutivas o progresivas que realicen, de estos derechos, los organismos nacionales e internacionales facultados para hacerlo. Todo esto, bajo la óptica de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En cuanto a las evidencias que forman parte del expediente que se resuelve, fueron consideradas aquellas que guardan relación directa con los hechos analizados por este organismo, haciéndose la descripción de su procedencia y contenido en el análisis correspondiente dentro de este estudio.

Por lo anterior, procede a resolver en atención a lo siguiente:

I. Relatoría de hechos.

Ante el análisis de las diversas evidencias, se tiene de la narración de hechos que realizó la **señora V1**, primeramente, a través del escrito presentado ante esta **Comisión Estatal**³ y después mediante comparecencia ante personal de este **organismo**⁴, de la que se desprende en esencia lo siguiente:

En fecha 18 de agosto de 2016, por medio de las redes sociales enteró al **Alcalde del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León** y al **Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente**, del problema de intoxicación por monóxido de carbono en su domicilio ubicado en D1, en el

acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados”.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Enero 27 de 2009, párrafo 66:

“66. (...) el principio de la sana crítica rige la valoración de la prueba del Tribunal. Su convicción acerca de un determinado hecho y su comprobación no está limitada a uno o más medios de prueba determinados en la Convención o su Reglamento, ni a reglas de valoración probatoria [...]”.

³ Escrito recibido en fecha 10 de octubre de 2016.

⁴ Queja presentada en fecha 12 de octubre de 2016.

citado municipio; el cual, padece desde el mes de febrero de 2016, como consecuencia de que el vecino de la casa contigua a este domicilio (número ***), al parecer prepara comida en el patio para venta, por lo que diariamente encendía carbón durante periodos en el día, noche y madrugada, lo que provocaba humo negro que salía por la chimenea que se encuentra en el patio. Lo anterior, provocó daños en su salud, ya que interrumpía el descanso, y presentaba síntomas de ahogo, mareo, ojos hinchados, lagañosos e irritados, dolor de estómago, nariz y garganta reseca, y músculos entorpecidos; asimismo, afectó actividades como el lavado de ropa (huele a humo la ropa), además de dejar manchas en la pared. Lo anterior, lo reiteró a las mismas autoridades municipales, a través de diversos escritos recibidos en fechas 10 de octubre de 2016 y 14 de julio de 2017, sin tener respuesta alguna.

II. Fondo.

Esta **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, de las evidencias que forman parte del presente expediente, advierte como hechos acreditados, los siguientes:

En los primeros días del mes de agosto de 2016, la peticionaria vía electrónica⁵ informó al **Centro Integral de Atención Ciudadana⁶ de la administración municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León**, respecto a la problemática que presentaba en cuanto a las emisiones de humo que provenían de la chimenea ubicada en el patio de la casa contigua a su domicilio⁷, misma que se encuentra muy cerca de una de las ventanas de su casa. Lo anterior, provocaba molestias durante el día y la noche, pues el olor penetraba su hogar.

Cabe destacar que, la peticionaria presentó, ante la autoridad municipal, como evidencias de su dicho diversas fotografías⁸ y videos, de las cuales, se

⁵ Correo electrónico dirigido y recibido por 072@sanicolos.gob.mx en fecha 12 de agosto de 2016.

⁶ Le asignó el número de folio D2.

⁷ Domicilio ubicado en calle D3.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Sentencia de 29 de noviembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas): 67. [...] Asimismo, la fotografía es una forma de expresión que recae en el ámbito de protección del artículo 13 de la Convención.

La fotografía no solo tiene el valor de respaldar o dar credibilidad a informaciones brindadas por medio de la escritura, sino que tiene en sí misma un importante contenido y valor expresivo, comunicativo e informativo; de hecho, en algunos casos, las imágenes pueden comunicar o informar con igual o mayor impacto que la palabra escrita. Por ello, su protección cobra importancia en tiempos donde los medios de comunicación audiovisual predominan. Sin embargo, por esa misma razón y por el contenido de

aprecia al menos 25 bolsas de carbón apiladas en filas, así como, la ubicación de la chimenea, misma que se encuentra a poca distancia de la ventana del domicilio de la peticionaria.

En este mismo sentido, personal de este **organismo** realizó una diligencia en el domicilio contiguo al de la peticionaria D3, de la cual se advierte que, el **señor P1** precisó que entre las 19:00 horas y las 22.00 horas durante tres días a la semana prepara alimentos en el asador con carbón, para un negocio que tiene en otro municipio. Cabe destacar que el día de la citada diligencia se encontraba encendido el carbón (11:50 horas del día 10 de noviembre de 2016).

Bajo este contexto, en fecha 04 de octubre de 2017, en seguimiento a los hechos denunciados se llevó a cabo una diligencia por parte del personal de esta **Comisión Estatal**, de la que se desprende que la casa de la peticionaria se encuentra cubierta con plástico en cada una de las ventanas a causa, según el dicho de la **señora V1**, del humo del carbón y su molesto olor que se penetraba hasta el interior del domicilio, lo que impide el desarrollo personal y descanso adecuado.

Por lo anterior, se puede advertir al considerar la solicitud de intervención que realizó la peticionaria a la autoridad municipal (**Centro Integral de Atención Ciudadana**)⁹, que han trascurrido al menos 16 meses con la problemática, la cual al día de la emisión de la presente resolución sigue vigente sin atender. Cabe destacar que en atención a la edad de la mujer peticionaria (65 años), debe ser considerada con una doble protección por parte de las autoridades, pues además de ser mujer, pertenece al grupo de personas adultas mayores, lo que conlleva a ser considerada dentro de la población vulnerable.

Ahora bien, de acuerdo al análisis de las evidencias, se tiene la manifestación expresa por parte del **Director de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente** en el sentido de carecer de facultades para dar seguimiento a la precitada problemática, por lo que dirigió el caso para su atención a la **Dirección General de Inspección**, en atención a lo previsto en el Reglamento General de Inspección para el municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León¹⁰.

información personal e íntima que pueden tener las imágenes, su potencial para afectar la vida privada de una persona es muy alto.

⁹ Correo electrónico dirigido y recibido por 072@sanicolos.gob.mx en fecha 12 de agosto de 2016.

¹⁰ Oficio No. D4.

Al respecto, personal de la **Dirección General de Inspección** en fecha 04 de octubre de 2016, determinó que no se encontraron indicios de la comercialización de alimentos en el domicilio señalado por la peticionaria como el lugar de emisión del humo; por lo que concluyó que no existía tema que debería dársele seguimiento y cerró la queja planteada por la **señora V1**. Asimismo, la propia **Dirección General de Inspección** informó a este **organismo**, en el mes de abril de 2017, que se le había hecho del conocimiento a la peticionaria de las alternativas con las que cuenta para el seguimiento de su petición, sin embargo, no justificó lo anterior. Cabe señalar que en el mes de julio de 2017 la **señora V1** reiteró al municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, su solicitud de atención a la problemática que se analiza, sin obtener respuesta.

De acuerdo con las determinaciones informadas por la autoridad municipal, el presente análisis nos lleva a considerar lo previsto en el Reglamento de Protección al Medio Ambiente del Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, el cual presenta una definición de lo que debemos entender por contaminación por olor, en los siguientes términos:

“CONTAMINACIÓN POR OLOR: Emisión a la atmósfera de partículas de un cuerpo sólido, líquido o gaseoso, generado por la actividad de transformación, comercio, servicios y/o actividad habitacional que produzca sensación desagradable en el sentido del olfato”¹¹

En lo que respecta al caso analizado, podemos destacar que este tipo de contaminación, también puede generarse en actividades habitacionales que produzcan una sensación desagradable en el sentido del olfato.

Luego entonces, el artículo 9, fracción II del mismo ordenamiento reglamentario, otorga la atribución al **Titular** de la **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente**, de realizar las inspecciones necesarias para regular, prevenir y controlar la contaminación originada por humos y olores. Atribución la anterior, que podrá ejercer por sí o a través de la **Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente** o dependencia facultada por acuerdo delegatorio de funciones. En este mismo sentido, se replica esta atribución, en lo que respecta a la regulación de fuentes emisoras de contaminantes atmosféricas en actividades de casa habitación, en el artículo 59, fracción IV del Reglamento en cita.

¹¹ Reglamento de Protección al Medio Ambiente del Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Artículo 3, fracción XI.

Al considerar lo antes expuesto, tenemos que el municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, a través de las autoridades ya mencionadas, limitó su actuación solamente a la verificación en materia de comercio, por lo que no ejerció sus atribuciones de protección del ambiente.

No pasa de desapercibido para este organismo, que la peticionaria manifestó daños a su salud, por lo anterior, se llevaron a cabo diversas evaluaciones médicas (valoración física, psicológica, laboratorios y radiología e imagen)¹², bajo el consentimiento de la peticionaria, las cuales, en opinión del personal de la Dirección del Centro de Atención a Víctimas de esta Comisión Estatal, no existe alteración alguna de la salud en relación a la exposición al humo. Sin embargo, dentro de la tele tórax se demuestra la existencia de un infiltrado intersticial en ambas bases pulmonares en reacción a la exposición crónica al humo de leña o carbón, sin repercusión pulmonar vascular al momento.

Por lo anterior, se advierte que las condiciones que prevalecen en el domicilio de la peticionaria, si bien no han causado un deterioro en su salud, de reiterarse podrían ocasionarlo; asimismo, impide el desarrollo armónico personal en actividades cotidianas en su propia vivienda.

- **Marco normativo.**

De los hechos acreditados, se debe considerar a fin de emitir un pronunciamiento del caso en análisis, el siguiente marco normativo:

- a) **Derecho a una vivienda adecuada.**

Es prescindible establecer que el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Es de mencionar que de la relatoría de hechos pronunciada por la peticionaria, se desprende los mismos efectos para su hija que habita en el domicilio en cuestión, por lo que al considerar que se trata de una familia, la cual representa un elemento natural y fundamental de la sociedad, se debe analizar a la luz del reconocimiento más amplio de protección y asistencia posibles¹³.

¹² Laboratorios y radiología e imagen practicados por el personal del Hospital San Vicente.

¹³ Convención Americana sobre derechos humanos. Artículo 17.1 y 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el ámbito interno, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4, párrafo séptimo, reconoce el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y en este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴, precisó de conformidad con lo ya previsto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Observación General No. 4; así como, los lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, que el derecho a una vivienda digna y decorosa, no se limita al estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada, pues además de esto, debe comprender el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como lo es la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación. Por lo anterior, la infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos.

Por lo anterior, el presente derecho debe garantizarse a todas las personas, y su interpretación no debe ser en un sentido restrictivo; además, para que una vivienda se considere adecuada, requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, entre ellos un espacio adecuado para el descanso.

En consecuencia, la autoridad municipal debe implementar las medidas adecuadas para la realización plena de dicho derecho, en atención a lo previsto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

b) Derecho a la protección de las personas adultas mayores.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 1º que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, independientemente de la edad que tengan.

¹⁴ DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. La tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 801. DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO NO SE AGOTA CON LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA ADECUADA DE AQUÉLLA, SINO QUE DEBE COMPRENDER EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS. Amparo directo en revisión 2441/2014.

En el ámbito internacional, tenemos que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", en su artículo 17, dispone que toda persona le asiste el derecho a protección especial durante su ancianidad. Al respecto, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica.

En este sentido normativo, tenemos la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la cual prevé que la persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades¹⁵, sírvase la anterior disposición de manera orientadora, en razón que el Estado Mexicano no ha firmado, ratificado o manifestado su adhesión a la misma.

Ahora bien, en el ámbito local, se cuenta con Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León, misma que reconoce a esta población vulnerable, el derecho a una vida con calidad al establecer la obligación, en el caso que nos ocupa, de la autoridad municipal de garantizar no sólo su supervivencia sino una existencia digna con el acceso efectivo a los mecanismos necesarios para ello¹⁶; asimismo, señala el derecho a vivir en entornos seguros y dignos que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos¹⁷.

Cabe destacar que dentro de las principales violaciones detectadas a las personas adultas mayores en las recomendaciones emitidas por esta **Comisión Estatal** durante el lapso de 2014-2016, tenemos con mayor porcentaje a la trasgresión al derecho a la seguridad jurídica, lo cual, nos muestra que las autoridades dejan de observar las disposiciones normativas que protegen a este grupo en situación vulnerable¹⁸.

▪ Conclusiones.

¹⁵ Artículo 24.

¹⁶ Artículo 5, fracción I, inciso a).

¹⁷ Artículo 5, fracción I, inciso h).

¹⁸ Comisión Estatal de Derechos Humanos. Diagnóstico sobre los derechos humanos de las personas adultas mayores en el Estado de Nuevo León, enero de 2018.

Por lo anterior, esta **Comisión Estatal**, tiene por acreditado en perjuicio de la **señora V1**, la violación al **derecho a una vivienda adecuada**, ante la obstaculización, restricción o negativa del derecho a disfrutar de las necesidades básicas en condiciones dignas; y la trasgresión al derecho a la protección de las personas adultas mayores ante la falta de protección y garantía de los derechos en su condición de adulta mayor, por parte de personal de la **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León**.

III. Reparación de violaciones a derechos humanos.

Las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos, tienen como objetivo buscar que se tomen medidas o mecanismos necesarios para la efectiva reparación integral por el daño causado, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición¹⁹; aplicadas bajo la perspectiva del nexo causal que debe existir entre los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados y las medidas emitidas para reparar los daños respectivos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la reparación debe ser adecuada al daño sufrido, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino un resarcimiento adecuado²⁰.

A la luz del principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, se tiene que, no puede por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional. Lo anterior, así previsto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Una vez que han quedado acreditadas las violaciones a los derechos humanos de la **señora V1**, es necesario considerar los efectos causados con esta violación, atribuibles al personal de la **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, del municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León**.

En el caso específico, la autoridad municipal a través del área correspondiente, deberá restablecer las condiciones que imperaban en la vivienda antes de los hechos, toda vez que los mismos impiden el desarrollo personal de la peticionaria en su entorno; por lo que, en consideración de

¹⁹ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

²⁰ Tesis: 1ª/J.31/2017. Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro 2014098. Primera Sala. 21 de abril de 2017. Jurisprudencia.

sus atribuciones, implementará las acciones conducentes a la solución de la problemática motivo del presente expediente a fin de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada, dentro de un entorno seguro, saludable y accesible a las necesidades de la persona adulta mayor.

Asimismo, como medida de no repetición de los hechos, deberá llevar a cabo las medidas administrativas necesarias y efectivas, que garanticen el respeto y disfrute de las personas adultas mayores del derecho a una vivienda adecuada.

Ahora bien, la autoridad municipal, deberá presentar una estrategia de educación y capacitación o formación en materia de derechos humanos; especialmente en cuanto a los derechos de las personas a una vivienda digna y decorosa, así como, los derechos de las personas adultas mayores, a la luz de las normas internacionales.

Por lo anterior, al haber quedado demostradas con las evidencias relacionadas, el análisis de los hechos narrados y los razonamientos lógico-jurídicos señalados en líneas precedentes, las violaciones a los derechos humanos de la persona afectada por el personal de la **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente**, del **municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León**, esta **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, se permite formular a usted, respetuosamente las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA: Por concepto de restitución, gire las instrucciones necesarias a fin de llevar a cabo las acciones contundentes para eliminar los actos que impiden el disfrute de una vivienda digna y adecuada y la garantía de este derecho.

SEGUNDA: Implemente las medidas o mecanismos necesarios para la atención eficaz y oportuna a las solicitudes de intervención que se presenten en materia de vivienda digna.

TERCERA: Con el fin de desarrollar la profesionalización del personal **Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente**, del **municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León**, presentar una estrategia de educación y capacitación o formación en materia de derechos humanos, con énfasis en derechos de las personas adultas mayores en relación una vivienda digna y decorosa.

CUARTA: En atención al reconocimiento y garantía de los derechos de la víctima de violaciones de derechos humanos, colabore en todo lo necesario

con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, dentro del proceso de acceso y aplicación del Fondo de Atención, Auxilio y Protección a las Víctimas del Estado de Nuevo León, previsto en la Ley de Víctimas del Estado.

De conformidad con la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se hace de su conocimiento que una vez recibida la presente Recomendación, dispone del término de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente a su notificación, a fin de informar si se acepta o no la misma. En el entendido de que, de no ser aceptada o cumplida la recomendación, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Por lo que este organismo, podrá solicitar al H. Congreso del Estado, que llame a esa autoridad a su digno cargo, para que comparezca ante ese órgano legislativo, a efecto que explique el motivo de su negativa o incumplimiento, además que se hará pública la misma.

En caso de ser aceptada, dispondrá de un plazo de 10 días adicionales, contados a partir del siguiente a que se haga del conocimiento de este organismo la aceptación, a fin de remitir las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con lo recomendado.

Lo anterior con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; en la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y en su Reglamento Interno. Notifíquese.

Mtra. Sofía Velasco Becerra.
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León.

MTRA´SVB/L´VHPG/L´MAML



Recomendación 6/2018.

Caso: Sobre violaciones a los derechos humanos en perjuicio de persona adulta mayor.

Autoridad responsable:

Secretaría de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

Derechos humanos transgredidos:

Derecho a la protección de las personas adultas mayores.

Derecho a la libertad y seguridad personales.

Derecho a la integridad personal.

Monterrey, Nuevo León, a 31 de enero de 2018.

**Lic. Víctor O. Fuentes Solís,
Presidente Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.**

Señor Presidente Municipal:

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (en adelante "Comisión Estatal", "órgano autónomo constitucional" u "organismo"), con base en lo dispuesto por los artículos 1 y 102 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 3 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos (en adelante "Ley"), y 13 de su Reglamento Interno (en adelante "Reglamento"); ha examinado las evidencias del **expediente CEDH-083/2017**, relacionado con la queja planteada por V1 (en adelante "víctima"), contra personal policial de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León (en adelante "Secretaría" o "autoridad responsable"); por lo que se procede a resolver atendiendo lo siguiente:

A. Relatoría de hechos.

El 28 de febrero de 2017, V1 interpuso su queja ante este organismo contra la autoridad responsable, en la que refirió lo siguiente:

V1 (persona de 73 años de edad) en su vehículo tipo triciclo recolecta de la vía pública aluminio, cartón y madera; el 24 de febrero de 2017 a las 08:00 horas, empujaba su triciclo por una calle cerrada, entre las calles 20 y 21, frente a una plaza de la colonia Residencial Las Puentes en San Nicolás de los Garza, Nuevo León, cuando un elemento que tripulaba una patrulla "POLISAN" le pidió el permiso para trabajar; V1 contestó que no andaba trabajando, pero el policía expresó "te me largas mucho a la chingada, no te quiero ver aquí"; V1 no le hizo caso y siguió empujando su triciclo, de pronto se le cayó una tabla al piso y al levantarla alzó una de sus manos, el policía al verlo refirió "¿Por qué me rayas la madre?, yo aquí soy la mera verga, no me tienes que gritar, me tienes que respetar" y le dio 2 cachetadas; V1 le pidió que no le gritara ni lo golpeará, pero el policía se le abalanzó y trató de esposarlo, al oponerse V1, el oficial le dio una patada en la rodilla derecha. Llegó otra patrulla de la que bajaron varios elementos, quienes lo golpearon y esposaron, enseguida lo trasladaron al CEDECO San Nicolás, lo llevaron ante el Juez Calificador, quien enseguida le ordenó al policía que lo dejara en libertad por no encontrar elementos para detenerlo.

B. Fondo.

Esta Comisión Estatal, analizará el caso a partir de las obligaciones que la autoridad señalada tiene en torno a los derechos humanos reconocidos a las víctimas tanto por los estándares internacionales, como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normas de derecho interno. El análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente se realiza de conformidad con el artículo 41 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos¹, bajo los principios de la lógica y de la experiencia, atendiendo a la sana crítica².

Resulta importante citar que, en la observancia de los tratados, el Estado parte deberá cumplirlos de buena fe, sin poder invocar las disposiciones de

¹ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 41:

"Artículo 41. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados".

² Corte IDH. Caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Enero 27 de 2009, párrafo 66.

su derecho interno como justificación del incumplimiento. Lo anterior, así previsto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados³.

Por otra parte, este organismo desea establecer que las resoluciones que emite en ejercicio de sus funciones, no involucra pronunciamiento alguno sobre la inocencia o responsabilidad penal de la persona afectada, sino que se centra en el respeto a sus derechos humanos por parte del personal del Estado, contemplados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en nuestro derecho interno.

De conformidad con los artículos 6º fracción II y 16 párrafo segundo, de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos y el artículo 4, párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se garantizará en todo momento la protección de datos personales.

En ese orden de ideas, considerando aquellas evidencias que guardan relación directa con los hechos analizados dentro del expediente de queja, se advierte que V1 es una persona que pertenece a un grupo vulnerable por ser adulta mayor, de tal suerte que este órgano autónomo constitucional ha determinado la violación a los derechos humanos de V1, en los siguientes términos:

I. Derecho a la protección de las personas adultas mayores.

V1 denunció que el día 24 de febrero de 2017, personal de la Secretaría de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, lo golpeó y privó de su libertad sin motivo legal alguno.

Respecto a ello, es preciso destacar primeramente que la víctima resulta ser una persona adulta mayor, quien cuenta con 73 años cumplidos al día de los hechos que planteó en vía de queja ante este organismo, contra personal policial municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León; edad que se comprueba con la credencial para votar con la que se identificó V1 ante esta Comisión, la cual le fue expedida por el Instituto Nacional Electoral.

³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 23 de mayo de 1969. Vinculación de México: 25 de septiembre de 1974 (Ratificación) Fecha de entrada en vigor para México: 27 de enero de 1980 DOF: 14 de febrero de 1975:

"[...] 26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46. [...]"

Con independencia de los motivos por los que el personal policial abordó a V1 en la vía pública, considerando su calidad de adulto mayor, le correspondía una atención preferencial por parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

Lo cual en este caso no ocurrió, pues lejos de procurarle la protección como persona adulta mayor; su derecho a la libertad y seguridad personales, así como a la integridad personal, fueron vulnerados por los policías municipales, ya que a la víctima se le privó de su libertad injustificadamente mediante el uso indebido de la fuerza, argumentando que laboraba sin permiso, recolectando botes y cartón en la vía pública, según consta en el informe policial homologado 1489929 (en adelante "IPH") que remitió la autoridad a esta Comisión.

En consideración a lo anterior, particularmente a la actividad de recolección que realizaba V1 al momento de ser abordado por el personal policial que tripulaba la unidad 1141 y posteriormente ser detenido por éstos con apoyo de los oficiales que tripulaban la unidad 1108; es preciso señalar que el Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, prevé dicha actividad y faculta al personal de la Secretaría de Seguridad Pública de esa municipalidad para que vigile el cumplimiento de las disposiciones de esa reglamentación, por conducto de la Dirección General Operativa de la Secretaría de Servicios Públicos municipal⁴.

Sin embargo, el personal de la Secretaría de Seguridad Pública municipal únicamente está habilitado para hacerle saber a la persona infractora la falta cometida y levantar el acta de infracción correspondiente, procurando que sea firmada por la persona infractora y que ésta exprese en ella lo que considere conveniente en su defensa⁵.

Por consiguiente, el Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, no faculta al personal de la Secretaría de Seguridad Pública de esa municipalidad, para detener a las personas que no cumplan con sus disposiciones o transgredan dicho reglamento.

En atención a que V1 es una persona adulta mayor, es importante señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 1.1 y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén el deber del Estado de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los

⁴ Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Artículos 3 fracción VII y 47.

⁵ Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Artículo 49.

derechos y libertades de todas las personas mientras se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción.

Lo anterior incluye una protección especial a las personas adultas mayores conforme al artículo 17 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶.

Además, a partir de los 60 años de edad se califica a las personas como adultas mayores de acuerdo a la Observación General N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷, al artículo 3 fracción I de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, así como a los artículos 2 y 3 fracción I de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León (en adelante "ley estatal").

Así mismo, la Organización de las Naciones Unidas adoptó los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad en favor de las personas adultas mayores, los cuales son de observancia general para los Estados parte a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores.

Respecto a ello, en atención al caso en concreto se destaca el principio de dignidad que establece lo siguiente:

"[...] Dignidad

17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, [...]"⁸

⁶ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Artículo 17 Protección de los ancianos.

"[...] Artículo 17 Protección de los ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica [...]

⁷ Observación General N° 6, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Mayores, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Párrafo 9.

⁸ Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Párrafos 17 y 18.

A su vez, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción deben gozar de sus derechos fundamentales sin restricción alguna⁹.

Por consiguiente, en atención al control de convencionalidad¹⁰ que le corresponde ejercer al Estado Mexicano para garantizar la aplicación del *corpus iuris* internacional en favor de los derechos humanos de las personas adultas mayores, se tiene la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León, las cuales reconocen su derecho a la integridad y dignidad, lo que comprende una vida libre de violencia, el respeto a su integridad personal, así como recibir protección por parte de las instituciones municipales, entre otras¹¹; además prevén como principio rector la atención preferente, la cual se entiende como las consideraciones especiales que deben recibir obligatoriamente de las autoridades dentro de sus respectivas atribuciones y competencias¹². En tal virtud, a través de la organización del aparato gubernamental se deberán garantizar los derechos de las personas adultas mayores¹³.

Observación General N° 6, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Mayores, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Párrafo 5.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1.

¹⁰ Corte IDH. *Control de Convencionalidad*. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7. Página 4.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coord.), *El Control Difuso de Convencionalidad, Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*. Ed. Funda. Página 3.

¹¹ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Artículo 5, fracción I, incisos c), d) y f).

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León. Artículo 5, fracción I, incisos c), d) y f).

¹² Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Artículo 4, fracción V.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León. Artículo 4, fracción V.

S.C.J.N. Jurisprudencia (Constitucional). No. De Registro: 25176. *Adultos Mayores. Consideraciones especiales que, conforme al marco jurídico nacional e internacional, deben recibir de las autoridades [...]*. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 22 de agosto de 2014 09:33 h. Se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de agosto de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

¹³ Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 166. Excepciones.

Finalmente, es importante señalar que del Diagnóstico que realizó esta Comisión sobre los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León (en adelante "Diagnóstico"), para el cual se convocó a una audiencia pública el 15 de junio de 2017 y se realizaron estudios sobre la legislación local, las políticas públicas estatales y municipales, y los datos generados desde los asuntos de competencia de este organismo, se obtiene que una de las principales problemáticas que atraviesan las personas adultas mayores es la violación a su integridad personal, ya que sufren abusos físicos, morales, emocionales y legales por parte de las autoridades, entre otras transgresiones a sus derechos humanos¹⁴.

El artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, establece que el Estado debe realizar las acciones necesarias para proteger el derecho a la vida digna de las y los adultos mayores, y promover su bienestar.

b) Conclusiones.

Para esta Comisión Estatal se acredita la violación al derecho a la protección de las personas adultas mayores que le corresponde a V1 por su condición de adulto mayor, esto por parte de personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, con lo cual se transgredieron los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 17 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Principio de Dignidad de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad; así como los artículos 4 fracción V y 5 fracción I incisos c), d) y f) de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León.

"[...] Artículo 166. Excepciones

En el caso de que el imputado sea una persona mayor de setenta años de edad o afectada por una enfermedad grave o terminal, el Órgano jurisdiccional podrá ordenar que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada o, de ser el caso, en un centro médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares que procedan. [...]"

¹⁴ Revista *El Lado Humano*, No. 100 Julio – Septiembre 2017, Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León. Lado Académico, *Diagnóstico sobre los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León*. Páginas 5, 6 y 21.

II. Derecho a la libertad y seguridad personales.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos prevé la libertad física como la facultad de toda persona para desplazarse libremente de un lugar a otro¹⁵, reconociendo que toda persona tiene derecho a no ser privado de la libertad ilegal o arbitrariamente, y prevé para ello una serie de garantías protectoras a este derecho¹⁶.

A su vez, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en adelante “el Comité”), ha precisado que la privación de la libertad debe ser razonable y necesaria para alcanzar un fin legítimo¹⁷.

En relación a la *legalidad de una detención*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”) ha destacado que la limitación de la libertad física debe ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la legislación interna establezcan al efecto¹⁸.

Y en cuanto a la *arbitrariedad de la detención*, la Corte establece que nadie puede ser detenido o encarcelado por causas y métodos que aún calificados de legales puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad¹⁹.

En este sentido, el Comité ha determinado que el derecho a *ser informado de los motivos* de su detención, desde que ésta se produce, y el *control judicial inmediato*, constituyen mecanismos para evitar detenciones ilegales o arbitrarias²⁰. Asimismo, ha precisado que no basta con informar

¹⁵ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafo 80.

¹⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Artículo 7. Derechos a la Libertad Personal.

Corte IDH. *Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Integridad Personal y Privación de Libertad (Artículos 7 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 2010. I. Derecho a la Libertad Personal, página 4.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Caso A.c. Australia*, párr. 9.2 (1997)

¹⁸ Corte IDH. *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Párrafo 364.

¹⁹ Ídem

²⁰ Corte IDH. *Caso Bulacio vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Párrafos 128 y 129.

simplemente que ha sido detenido en términos de la ley, sin notificarle en qué se basa la acusación²¹.

a) Detención ilegal.

V1 denunció que el 24 de febrero de 2017 alrededor de las 08:00 horas, fue detenido en las inmediaciones de las calles 20 y 21 de la colonia Residencial Las Puentes en San Nicolás de los Garza, Nuevo León, después de que el elemento de policía municipal que tripulaba la unidad 1141 le pidiera el permiso para trabajar al advertir que se encontraba recolectando botes y cartón.

Esta privación ilegal de su libertad se encuentra plenamente acreditada con la narrativa de queja que V1 formuló ante este organismo y con el informe policial homologado 1489929 que levantó el personal policial municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, que tripulaba la unidad 1141, pues hizo constar que la detención de V1 se realizó el 24 de febrero de 2017 a las 09:12 horas en la calle privada 20 de la colonia Residencial Las Puentes, bajo los siguientes motivos: "Laborar sin permiso / Agresivo con oficial", esto aún y cuando en ese acto los policías municipales constataron la calidad de adulto mayor de V1, pues en el mismo IPH asentaron la edad de 74 años de la víctima.

Aunado a que en el apartado de la narración de la actuación del primer respondiente del IPH, se advierte en lo medular lo siguiente:

"[...] se le marcó el alto a un masculino el cual llevaba consigo un triciclo con botes y cartón, al cual se le pide su permiso correspondiente, el masculino refiere no contar con el permiso, a lo cual se le solicita se retire inmediatamente de la colonia, a lo que el masculino continúa su camino al mismo tiempo que hace una mímica, procedo inmediatamente a abordarlo y proceder con el aseguramiento del mismo, procedí a pedir otra unidad de apoyo, arribando la unidad 1108, apoyándome con el aseguramiento del mismo [...]"

Además, en el mismo apartado del IPH el personal policial municipal asentó lo siguiente:

"[...] salieron varios vecinos, impidiendo el aseguramiento del masculino, argumentando que la detención era arbitraria y abuso de autoridad, se les indicó que pusieran su queja donde corresponde [...]"

²¹ Comité de Derechos Humanos. Caso Drescher c. Uruguay. Párrafo 13.2.

Bajo el contexto de la detención de V1, es importante señalar que el Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, prevé como infracción el no contar con la autorización vigente de la Secretaría de Servicios Públicos Municipal, para la prestación de servicios de recolección y traslado de residuos dentro del territorio de esa municipalidad, así como los vehículos destinados para la prestación de dichos servicios²².

Sin embargo, dicha reglamentación no prevé la detención como sanción para alguna de las infracciones que establece²³.

Además, como se señaló en el apartado que precede del *derecho a la protección de las personas adultas mayores*, el personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, solamente está habilitado para levantar actas de infracción y enterarle de ello a la persona infractora²⁴.

En ese orden de ideas, se concluye que agentes policiales de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, detuvieron ilegalmente a V1, lo cual constituye una violación al derecho a la libertad y seguridad personal de la víctima.

b) Detención arbitraria.

En consecuencia a la detención ilegal de V1, se verifica una detención arbitraria, ya que del informe documentado que rindió el Secretario de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, no se desprende que los agentes policiales se hayan ceñido a los lineamientos de actuación que marca el *Protocolo Nacional de Actuación* del Consejo Nacional de Seguridad Pública, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, toda vez que dicho protocolo regula la función de la autoridad como primer respondiente.

Lo anterior en virtud que la privación ilegal de la libertad de V1, advierte además una serie de arbitrariedades por parte de la autoridad captora, tales

²² Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Artículo 39, fracción XXXVIII.

²³ Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Capítulo VII De las Sanciones. Artículo 42.

²⁴ Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Capítulo VII De las Sanciones. Artículos 3, 47 y 49.

como la falta de información a la víctima sobre las razones y motivos de su detención, así como la omisión de enterarle sobre sus derechos como persona detenida; toda vez que, conforme al informe documentado que rindió la Secretaría de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, se demuestra que el personal policial municipal elaboró el IPH ante la detención de la víctima, pero respecto a la documentación²⁵ restante que le correspondía realizar como primer respondiente²⁶ de acuerdo al *Protocolo Nacional de Actuación*, no se cuenta con evidencia alguna que sustente el levantamiento de las actas de informe de derechos a la persona detenida ni sobre el uso de la fuerza que se empleó en el desarrollo de su detención, por parte de sus agentes policiales municipales.

En tal virtud, se tiene comprobado que la detención de V1 a manos de agentes policiales municipales de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, fue arbitraria, y considerando el Sistema Interamericano, la misma se agrava por su condición de persona adulta mayor.

c) Conclusiones.

Esta Comisión Estatal tiene por acreditado la violación al derecho a la libertad y seguridad personales de V1, por parte de personal policial de la Secretaría de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, al haber sufrido una detención ilegal, por no cumplir con las disposiciones internas para la privación de la libertad de las personas; y arbitraria, ante la inobservancia de la autoridad captora, en su desempeño como primer respondiente, del Protocolo Nacional de Actuación del Consejo Nacional de Seguridad Pública; arbitrariedad que además se ve agravada por la inobservancia a la condición de la víctima como persona adulta mayor; transgrediéndose así el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1.1, 7.1, 7.2 y 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los diversos 2.1, 9.1 y 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los Principios 1, 2, 3 y 5 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

²⁵ *Protocolo Nacional de Actuación* del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Descripción del procedimiento, b.6 Documentación o registro, página 19.

²⁶ *Protocolo Nacional de Actuación* del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Definiciones, página 11. Principales roles, página 13. Descripción del procedimiento, página 14.

III. Derecho a la integridad personal.

La *integridad personal* es un derecho que se encuentra protegido en los artículos 7 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁷ dentro del sistema universal; mientras que el sistema interamericano reconoce expresamente el derecho a la *integridad personal* en el artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁸.

Respecto a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado constantemente en su jurisprudencia que dicha prohibición pertenece al dominio del *ius cogens*, toda vez que el derecho a la integridad personal no puede ser suspendido bajo circunstancia alguna²⁹; además ha establecido que la observancia de las medidas de actuación en caso que resulte necesario el empleo de la fuerza³⁰, se tendrán que satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, conforme a lo establecido en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley; lo cual, igualmente se encuentra previsto en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León³¹.

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“[...] ARTÍCULO 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos. [...]

ARTÍCULO 10

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. [...]

²⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“[...] Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. [...]

²⁹ Corte IDH. *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2011, párrafo 50. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. párrafo 95. *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. párrafo 157.

Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 10. *Integridad Personal*. Pp. 12 y 13.

³⁰ Corte IDH: *Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265.

³¹ Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. Artículo 164.

A su vez, el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, obliga al Estado a tomar medidas que tiendan a proteger los derechos y la condición especial las personas de edad que sean privadas de su libertad, quienes deberán ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano³².

a) Uso desproporcionado o indebido de la fuerza.

En relación a las agresiones físicas que denunció V1 a esta Comisión, consistentes en cachetadas y patada en su rodilla derecha, inferidas por personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León; el perito médico de esta Comisión examinó a la víctima el 28 de febrero de 2017 e hizo constar en el dictamen D1 que presentaba lesión física visible, debida probablemente a traumatismo contuso, con una temporalidad menor a 15 días, la cual consistió en:

"1.- Ligero edema traumático en ambos bordes de la rodilla derecha"

Lesión física que coincide con la mecánica de agresión que sufrió la víctima, considerando el tipo de golpe y la zona del cuerpo donde se le infirió.

En tal virtud, atendiendo los parámetros esenciales del uso de la fuerza a los que la autoridad debe ceñirse, se procede a realizar el análisis correspondiente al caso en concreto:

i. Legalidad.

La Corte Interamericana ha señalado que la fuerza al emplearse debe estar dirigida a lograr un objetivo legítimo, dentro de un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación³³, por lo cual la legislación interna deberá ser la primera línea de protección del derecho a la integridad personal, estableciendo los lineamientos sobre el uso de la fuerza a fin de que éste no quede al arbitrio del personal de policía.

En el presente caso, la autoridad municipal no justificó su actuar de ninguna manera, pues como se ha mencionado anteriormente, la detención no se encuentra prevista como sanción por el Reglamento del Servicio de Limpieza

³² Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Principios 1, 2, 3 y 5.

³³ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Principio No. 1; artículo 165 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León.

Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León³⁴, considerando que el motivo por el cual el personal policial abordó y privó de su libertad a V1 fue porque no contaba con el permiso correspondiente para realizar la recolección de residuos (botes y cartón) en la vía pública.

Por consiguiente, no se acredita la existencia de directrices que establezcan el uso de la fuerza para llevar a cabo una detención por faltas al Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, así tampoco en relación a personas adultas mayores; lo que se traduce en una inobservancia a la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, respecto a los parámetros esenciales del empleo de la fuerza.

ii) Necesidad.

El empleo de la fuerza debe considerar las circunstancias específicas de cada caso, para verificar cuáles medios resultan menos lesivos en la situación a atender, esto con el fin de proteger la integridad de las personas³⁵.

En este mismo sentido, uno de los elementos a observar en el análisis del presente parámetro esencial, es el elemento temporal, consistente en que el uso de la fuerza debe cesar una vez que el objetivo legítimo ha sido alcanzado.

En el presente caso, el objetivo de la autoridad era la detención de la víctima; por lo que una vez que ésta hubiese sido privada de su libertad, el uso de la fuerza debía cesar, lo cual no ocurrió respecto a V1, ya que las agresiones físicas que sufrió se dieron durante el desarrollo de su detención, es decir, el mismo actuar ilícito y excesivo de la autoridad al no justificar las razones de la detención, provocó un forcejeo entre V1 y los elementos policiales para lograr esposarlo cuando ya lo tenían sometido, de ello se devino una serie de agresiones físicas hacia la víctima (cachetadas y patadas en rodilla derecha), lo que le provocó la lesión dictaminada (edema traumático en ambos bordes de rodilla derecha); lo anterior, pese a la condición de persona adulta mayor.

En consecuencia, se comprueba una falta de necesidad para que el personal de la Secretaría de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, hiciera uso de la fuerza sobre la víctima adulta mayor durante el desarrollo de su detención.

³⁴ Reglamento del Servicio de Limpieza Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Capítulo VII De las Sanciones. Artículo 42.

³⁵ Corte I.D.H., Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 85.

iii) Proporcionalidad.

Los medios y el método empleados deben ser acordes con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, por lo que deberán considerar el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o empleo de la fuerza, según corresponda³⁶.

Cabe señalar que, en el caso que hoy se resuelve, la agresividad que supuestamente denotó la víctima ante el personal policial fue el otro motivo por el cual se le detuvo; sin embargo, en el IPH, del apartado correspondiente a la narración de la actuación del primer respondiente, no se evidencia ninguna actitud violenta por parte de V1, lo cual está de manifiesto por la propia autoridad que asentó:

"[...]se le solicita se retire inmediatamente de la colonia, el masculino continúa su camino al mismo tiempo que hace una mímica, procedo inmediatamente a abordarlo y proceder con el aseguramiento del mismo, procedí a pedir otra unidad de apoyo, arribando la unidad 1108, [...]"

Incluso, a la lectura de dicha narrativa, se confirma un uso excesivo de la fuerza con la solicitud de apoyo de otra unidad policial, pues atendiendo la condición de persona adulta mayor y que ésta sólo hizo una mímica, resulta desproporcionado que el personal que tripulaba la unidad 1141 recibiera el apoyo de los elementos de la unidad 1108, y que todos estos agentes ejercieran la fuerza pública sobre la víctima, para materializar su detención.

En consecuencia, se concluye que la autoridad policial municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, tampoco cumplió con el principio básico de proporcionalidad sobre el uso de la fuerza, y por ende, transgrede la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

Considerando lo anterior y que la autoridad no otorgó a esta Comisión una explicación contundente que le eximiera de responsabilidad sobre los hechos, ni tampoco aportó evidencias que desvirtuaran la queja de V1, este organismo determina que el personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, transgredió el derecho a la integridad personal de la víctima, mediante un uso excesivo de la fuerza, lo

³⁶ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley, Principio No. 4.

cual igualmente atenta contra la dignidad humana al no apegarse a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad³⁷.

En sustento a ello, la Corte ha precisado en su jurisprudencia que cuando una persona es privada de la libertad en un estado de salud normal y posteriormente aparece con afectaciones a su salud, corresponde al Estado proveer una explicación satisfactoria y convincente de esa situación, ya que es su deber salvaguardar la salud y bienestar de las personas privadas de libertad; y ante las circunstancias del presente caso, la ausencia de dicha explicación tiene como consecuencia la responsabilidad de la autoridad por las lesiones que en este caso presentó V1 mientras se encontraba bajo la custodia de la Secretaría³⁸.

b) Conclusiones.

Esta Comisión Estatal considera que las violaciones denunciadas por V1 constituyen un uso desproporcionado o indebido de la fuerza en perjuicio de su integridad personal, lo cual transgrede el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.1 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1 y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los Principios 1, 2, 3 y 5 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión; los Principios 4 y 15 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley; y artículo 164 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

IV. Reparación de violaciones a derechos humanos.

Las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos, tienen como objetivo buscar que se lleven a cabo las medidas o mecanismos para la efectiva restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en favor de las personas afectadas

³⁷ Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, párrafo 57.

"[...] todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario por el propio comportamiento de la persona detenida constituye un atentado a la dignidad humana [...]"
Corte IDH. *Caso Fleury vs. Haití*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, párrafo 74.

³⁸ Corte IDH. *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*. Excepciones preliminares, fondo y reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013, párrafos 202 y 203.

en sus derechos fundamentales y, en su caso, la reparación integral de daños y perjuicios que se les hubiesen ocasionado³⁹.

En relación al derecho que tienen las víctimas de violaciones a derechos humanos de recibir una reparación integral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que:

“[...] atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.⁴⁰”

La Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, considera que la reparación del daño a la víctima, deberá ser adecuada y proporcional a las violaciones o daños sufridos. Ello implica la adopción de mecanismos, medidas y procedimientos, tendientes a la reparación integral. El propio ordenamiento

³⁹ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 45.

Naciones Unidas. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. IX Reparación de daños sufridos. Párrafos 18, 19, 20, 21, 22 y 23.

⁴⁰ S.C.J.N. Jurisprudencia. No. De Registro: 2014098. *Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance*. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 41, Abril de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1ª./J.31/2017 (10a.) Página: 752.

prevé, según el caso, la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima, teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

En tal virtud, considerando el daño inmaterial que se ocasionó a V1, y atendiendo a la debida reparación integral que merece, se estima procedente que la propia Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, dé vista a la Procuraduría General de Justicia del Estado para que inicie la investigación en el ámbito de su competencia, con el fin de deslindar responsabilidades con motivo de las acciones realizadas por el personal policial de esa Secretaría.

Asimismo, atendiendo la calidad de persona adulta mayor V1 y considerando las atribuciones con que cuenta la Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León, igualmente se estima procedente que la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, dé vista a dicha Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor sobre la violación de los derechos humanos de V1 que se ha acreditado en esta resolución, a fin de que en el ámbito de su competencia ejercite las acciones legales correspondientes⁴¹.

Por otro lado, cabe señalar que esta Comisión mediante el D2 dio vista al Alcalde Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, sobre los hechos que denunció V1, y solicitó que el órgano de control interno municipal, en el ámbito de su competencia, diera inicio al procedimiento administrativo correspondiente contra los agentes policiales que transgredieron los derechos humanos de V1, y el mismo se tramitara conforme a derecho hasta su legal conclusión.

En el tema de capacitación policial, los Principios sobre el Empleo del Uso de la Fuerza y las Armas de Fuego de Naciones Unidas, establece que en la capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley, los gobiernos y organismos correspondientes prestarán la atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos.

Atendiendo a los efectos derivados de las violaciones de los derechos humanos aquí acreditados, puede advertirse por parte de los servidores

⁴¹ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Nuevo León. Artículos 21 fracciones XII y XVII, 44, 45, 47, 49, 50 y 51 párrafos cuarto, quinto y octavo.

públicos que participaron en los hechos reclamados por la víctima, una posible falta de conocimiento en materia de derechos humanos aplicados a la función policial, en la que se incluyan los temas respecto a la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, especialmente en sus relaciones con las personas adultas mayores. Por lo que se hace necesario que reciban capacitación, como garantía de no repetición de hechos como los que originan la presente resolución.

Por lo anterior, al haber quedado demostradas con las evidencias relacionadas, el análisis de los hechos narrados y los razonamientos lógico-jurídicos señalados en líneas precedentes, las violaciones a los derechos humanos de V1, efectuadas por personal policial de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, y con las cuales transgredieron lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León; esta Comisión Estatal de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente las siguientes:

RECOMENDACIONES.

PRIMERA: Informe sobre el resultado del procedimiento de responsabilidad administrativa, ante el órgano de control interno municipal, contra quien resulte responsable en los hechos que nos ocupan, esto al haberse acreditado que personal policial de la Secretaría de Seguridad Pública de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, transgredió los derechos humanos de V1 y, por ende, violó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León; lo anterior en alcance al D2.

SEGUNDA: Gire las instrucciones a quien corresponda para que dé vista a la Procuraduría General de Justicia del Estado a efecto de que esa Institución inicie la carpeta de investigación en el ámbito de su competencia, con el fin de determinar el grado de participación y las conductas tipificadas como delito, derivadas de los hechos en los que incurrió el personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

TERCERA: Gire las instrucciones a quien corresponda para que dé vista a la Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León, sobre la violación de los derechos humanos de V1 que se ha acreditado, para que en el ámbito de su competencia ejercite las acciones legales correspondientes.

CUARTA: Con el fin de desarrollar la profesionalización del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, se brinde capacitación en materia de derechos humanos y

función policial en la que se incluyan temas relativos al respeto a los derechos fundamentales de las personas adultas mayores y a las obligaciones contempladas en los tratados internacionales.

QUINTA: En armonía con los derechos humanos se implementen protocolos y/o directrices de actuación en escenarios o supuestos de atención y privación de la libertad de personas adultas mayores, en los que se regule la actuación del personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, en todas y cada una de las intervenciones que realicen con motivo de sus atribuciones legales, documento que deberá ser de fácil divulgación y distribuido a todo el personal operativo.

SEXTA: En atención al reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, colabore en todo lo necesario con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, dentro del proceso de acceso y aplicación del Fondo de Atención, Auxilio y Protección a las Víctimas del Estado de Nuevo León, previsto en la Ley de Víctimas del Estado.

De conformidad con la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se hace del conocimiento del Presidente Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, que una vez recibida la presente Recomendación, dispone del término de 10-diez días hábiles, contados a partir del siguiente a su notificación, a fin de informar si se acepta o no la misma. En el entendido de que, de no ser aceptada o cumplida la recomendación, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Quedando este organismo en la facultad de solicitar al H. Congreso del Estado, que llame a esa autoridad a su digno cargo, para que comparezca ante ese órgano legislativo, a efecto que explique el motivo de su negativa o incumplimiento, además que se hará pública la misma.

En caso de ser aceptada, dispondrá de un plazo de 10-diez días adicionales, contados a partir del siguiente a que se haga del conocimiento de este organismo la aceptación, a fin de remitir las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con lo recomendado.

Mtra. Sofía Velasco Becerra,
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León.

M'SFB / L'IACS / L'EJSG