

Saltillo, Coahuila a 05 de mayo de 2011

C. [REDACTED]
PRESIDENTE MUNICIPAL DE MATAMOROS, COAHUILA.
PRESENTE.-

"La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, con fundamento en los artículos 195 de la Constitución Política Local y 1, 2, fracción XI, 3, 20, fracciones II, III y IV, de su Ley Orgánica, después de haber examinado las constancias que integran el expediente [REDACTED] iniciado con motivo de la queja interpuesta ante este Organismo por el señor [REDACTED] por actos atribuidos a servidores públicos de la Dirección de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, consistentes en **violación al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica por omisión de imposición de sanción legal**, y siendo competente esta Comisión para conocer de la referida queja, y vistos los siguientes;

I. HECHOS

PRIMERO.- Que el día ocho de febrero del año en curso, compareció ante este Organismo el señor [REDACTED] a efecto de presentar una queja, por presuntas violaciones a sus derechos humanos, en contra de personal de la Dirección de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, expresando que: **"Acudo ante este Organismo a fin de presentar una queja por escrito en contra de la C. [REDACTED], titular de la Dirección de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, en virtud de que ya no existe ningún obstáculo legal para clausurar en definitiva la panadería que se encuentra a un lado de mi vivienda, siendo su domicilio ubicado en calle [REDACTED] número, entre las avenidas [REDACTED] y [REDACTED] de la ciudad de Matamoros, Coahuila, propiedad al parecer de un señor de nombre [REDACTED] no se ha realizado. Aclaro que el dueño de dicha negociación promovió dos juicios de garantías a fin de que no le fuera clausurado su panadería, los cuales ya fueron resueltos, y a pesar de que ya se puede efectuar la clausura ya que no existe permiso**

para operar, no se ha realizado, sin que exista una explicación de esa negativa, por lo que pido se le de trámite a mi queja, ya que ese negocio es altamente contaminante y perjudica en gran medida la calidad del aire, lo que me ha ocasionado a mi y a mi familia problemas de salud, siendo todo lo que deseo manifestar”.

SEGUNDO.- Una vez que se admitió la queja de mérito, se requirió a la autoridad señalada como presunta responsable, rindiera su informe, mismo que fue rendido por la Directora de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, en los siguientes términos: “... I. Por acuerdo de fecha seis de octubre de 2010, este Departamento atendió una denuncia popular realizada por el C. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], ordenó la clausura del establecimiento cuyo giro comercial es de panadería, ubicado en calle [REDACTED] [REDACTED] entre [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] [REDACTED], por la exagerada cantidad de humo que genera la negociación, el cual se introduce a la vivienda del quejoso, hecho que le ha generado problemas de salud tanto al denunciante como a su familia. II. Derivado del incumplimiento de las recomendaciones tendentes a la solución del problema de contaminación hechas por esta autoridad municipal y al compromiso asumido por el C. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] quien se acreditó en su momento como propietario del establecimiento en comento; este Departamento de Ecología acordó en fecha ocho de octubre de 2010, realizar la clausura del establecimiento como fuente de contaminación, misma que no pudo llevarse a cabo, por la oposición de un nutrido grupo de personas que impidieron el acceso al interior del establecimiento al personal comisionado para llevar a cabo dicha actuación. III. Con fechas 10 de octubre y 14 de octubre de 2010, los C.C. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] promovieron en forma individual, esto es, por separado, el amparo de la justicia federal en contra de los actos de esta autoridad, relativos a la clausura de la fuente contaminante, a los cuales correspondió el expediente número [REDACTED] en el Juzgado Primero de Distrito en La Laguna, y el expediente número [REDACTED], del cual tuvo conocimiento el Juzgado Cuarto de Distrito en la Laguna, respectivamente, aduciendo ambos, que los actos de autoridad de esta Dirección de Ecología eran violatorios a sus garantías individuales. Ambos juicios fueron sobreseídos por los tribunales federales respectivos, los cuales causaron ejecutoria por las autoridades respectivas. IV. Por tal motivo, y en virtud de que no existe a la fecha causa legal alguna que evite proceder a la clausura de la fuente contaminante, este Departamento por Acuerdo de fecha veintiuno de febrero del año en curso, ordenó se proceda a la clausura temporal inmediata de la fuente de contaminación, en tanto no

se de cumplimiento al cambio de combustible de leña a gas L.P., para la continuación de sus actividades."

TERCERO.- Con el informe rendido por la autoridad, se dio vista al quejoso para que manifestara lo que a su interés conviniera. En virtud de que los hechos reclamados no constituyen violaciones graves a los derechos humanos, se determinó formular una propuesta conciliatoria a la autoridad, misma que no fue contestada;

II.- EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

- 1.- Queja por comparecencia presentada por el señor [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] ante esta Comisión, el pasado ocho de febrero del año en curso, en la que reclamó los hechos que han quedado descritos en el apartado que antecede.
- 2.- Oficio sin número de fecha dos de marzo del presente año, suscrito por la Directora de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, mediante el cual rinde el informe que le fue requerido por este Organismo.
- 3.- Acta circunstanciada de fecha siete de marzo anterior, en la que constan las manifestaciones realizadas por el quejoso en relación con el informe rendido por la autoridad.
- 4.- Oficio número SV-466/2011 de fecha nueve de marzo del año en curso, mediante el cual esta Comisión de derechos Humanos, propuso la amigable composición a la Directora de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, a efecto de solucionar la presente queja.

III.- SITUACIÓN JURÍDICA

El quejoso [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] ha sido objeto de violación a sus derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, por la omisión en que ha incurrido el personal de la Dirección de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, consistente en no llevar a cabo la clausura temporal de una negociación mercantil en la que se produce pan y, en la que se usa como combustible la leña, misma que genera humo que perjudica al

reclamante, por ser éste vecino de dicha negociación y, todo ello, aún y cuando ya fue ordenada dicha clausura y que no existe impedimento legal alguno para llevarla a cabo.

IV.- OBSERVACIONES

PRIMERA.- Dispone el artículo 2, fracción XI, de la Ley Orgánica de esta Comisión que, se entiende por Derechos Humanos, las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aquellos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los reconocidos en los Convenios, Acuerdos y Tratados Internacionales en los que México sea parte.

SEGUNDA.- Que la comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila es el organismo constitucional encargado de tutelar que sean reales y efectivos los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre en el territorio coahuilense, por lo que, en cumplimiento a tal encomienda, solicita tanto a las autoridades como a servidores públicos, con absoluto respeto a la autonomía de la que están investidos, den cabal cumplimiento a las disposiciones legales.

TERCERA.- Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 y 20, fracciones II, III y IV, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, este Organismo Público defensor de los derechos humanos es competente para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones que se imputen a autoridades y servidores públicos de carácter estatal y municipal.

CUARTA.- El señor [REDACTED], reclamó que la Dirección de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, no ha clausurado una panadería que se ubica cerca de su domicilio, aún y cuando ya existe una resolución emitida por dicha dependencia, en la que se ordena proceder a la clausura del negocio.

Por su parte, la Directora de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, informó a este Organismo que la dependencia a su cargo ordenó, el seis de octubre del dos mil diez, la clausura del establecimiento

a que se refiere el quejoso, ubicado en calle [REDACTED] entre [REDACTED] y [REDACTED] por la exagerada cantidad de humo que genera, y que el día ocho del mismo mes se trato de ejecutar dicha orden, pero no pudo llevarse a cabo por la oposición de un nutrido grupo de personas. Agregó la autoridad que los señores [REDACTED] y [REDACTED] promovieron por separado juicios de amparo en contra de la clausura decretada por la dependencia, pero que ambos juicios fueron sobreseídos por los juzgados federales del conocimiento, por lo que no existe causa legal que evite proceder a la clausura de la fuente contaminante, por lo que el veintiuno de febrero del año en curso se ordenó proceder a la clausura temporal inmediata de dicha fuente, en tanto no se de cumplimiento al cambio combustible de leña a gas, con el que realiza sus actividades.

En virtud de lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, propuso a la autoridad la amigable composición, consistente en la ejecución de la clausura de la negociación mencionada, sin embargo, no se recibió respuesta alguna.

Ahora bien, el artículo 123 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, dispone que *"Cuando la autoridad o el servidor público no acepten la propuesta de conciliación formulada por el Visitador correspondiente, éste de inmediato procederá a la preparación del proyecto de recomendación que en derecho proceda"*.

En el presente caso no existe controversia en cuanto a los hechos reclamados, pues quejoso y autoridad coinciden en señalar que existe una orden de clausura para el negocio de panadería ubicado en calle [REDACTED] entre [REDACTED] y [REDACTED] y que no existe ningún impedimento legal para llevarla a cabo, no obstante, dicha clausura no se ha ejecutado.

La Constitución General de la República en el párrafo segundo de su artículo 14 establece: *"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho."* A su vez el artículo 16 dispone en su primer párrafo: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de*

la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Estas disposiciones garantizan los derechos de seguridad jurídica y legalidad, mismos que además de estar consagrados en la Constitución General de la República, están contenidos también en diversos instrumentos internacionales, tales como, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Si bien es cierto, las disposiciones antes citadas contienen una limitante para los agentes del Estado en beneficio de los particulares, al impedirles intervenir sus derechos, también es cierto que esta misma disposición, interpretada a *contrario sensu*, contiene una obligación de carácter positivo para aquellos: la de intervenir los derechos de los ciudadanos cuando se han reunido los extremos que tales normas exigen, en este caso, el contar con un mandamiento escrito de la autoridad competente debidamente fundado y motivado para ejecutar actos de molestia y, el haber seguido un juicio previo ante el juez natural, para los actos de privación. Es decir, la autoridad en principio está impedida para llevar a cabo actos de privación y de molestia en contra de los ciudadanos, pero una vez que ha cumplido con las formalidades establecidas en nuestra norma suprema, está obligada a realizar esos actos que inicialmente no podría realizar.

En palabras de Miguel Carbonell, *"Los derechos de seguridad jurídica son tal vez los que más clara relación guardan con el concepto de Estado de derecho en sentido formal. El Estado de derecho en sentido formal puede entenderse como el conjunto de 'reglas del juego' – de carácter fundamentalmente procedimental – que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamiento interno y, lo que quizá sea todavía más importante para la materia de los derechos fundamentales, en su relación con los ciudadanos. Se trata del concepto formal de Estado de derecho como Estado en el que las autoridades se encuentran sujetas a la ley (o, más en general, a las normas jurídicas). Una de las notas que más se ha hecho presente en la historia y en la teoría sobre la noción de 'Estado de derecho', es la que tiene que ver con la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento: Los requisitos que deben observar las autoridades para molestar a una persona, la competencia limitada y/o exclusiva de cada nivel de gobierno, la imposibilidad de aplicar hacia el pasado las nuevas leyes, las reglas de carácter procesal para privar a una persona de su libertad, y así por el estilo. Elías Díaz lo ha escrito de forma contundente en un libro clásico sobre el tema: 'El estado*

de derecho es el Estado sometido al derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley ... las ideas de control jurídico, de regulación desde el derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, aparecen, pues, como centrales en el concepto del Estado de derecho en relación siempre con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales'. La sujeción de los órganos públicos a la ley se concretan en el principio de mera legalidad, el cual es distinto al principio de estricta legalidad según el cual las autoridades no solamente deben de acatar las leyes cualesquiera que sean sus contenidos, sino que es preciso además que todos sus actos – incluyendo los propios actos legislativos – estén subordinados a los derechos fundamentales."¹ Es decir, la seguridad jurídica implica que el ciudadano pueda conocer de antemano las consecuencias de sus actos, precisamente porque esas consecuencias están previstas en la ley, pero también implica que la autoridad o el poder público actúe únicamente en función de las normas jurídicas y se someta a su imperio.

En efecto, el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, significa que las autoridades o servidores públicos ajusten su actuación al marco legal, de manera tal que los gobernados puedan conocer de antemano las consecuencias de los actos que realicen con trascendencia jurídica. Como dice Miguel Carbonell "Al revisar el concepto de seguridad jurídica, ..., llamábamos la atención sobre el carácter de 'reglas del juego' que tienen los derechos de seguridad jurídica, pues la mayoría de las ocasiones se traducen en obligaciones de carácter procedimental que las autoridades deben observar en su relación con los particulares. Ese carácter adjetivo o procedimental queda de manifiesto sobre todo en los artículos 14 y 16 de la Carta fundamental"²

Luego entonces, es evidente que la Constitución General de la República consagra las garantías de legalidad y seguridad jurídica como derechos fundamentales de todos los ciudadanos, por lo que las autoridades o servidores públicos están obligados a ajustar su actuación al marco normativo y a hacer todo lo necesario para que esa garantía sea vigente, no sólo en un sentido formal sino también en un sentido material.

¹ Los Derechos Fundamentales en México. Miguel Carbonell. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. Páginas 585 y 586.

² Los Derechos Fundamentales en México. Miguel Carbonell. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición. Pag 695.

En la especie, resulta evidente que la inejecución de la determinación tomada por la Dirección de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, constituye una transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues el ciudadano tiene derecho a que la autoridad actúe en cumplimiento de las resoluciones que haya tomado conforme al derecho, como parece ocurrir en el presente caso, debido precisamente a que las autoridades están sujetas al imperio de la ley y deben necesariamente, actuar conforme a ésta, lo que no está aconteciendo en el asunto que se resuelve, por lo que es inconcuso que si la citada dependencia de ecología tiene expedita la vía para la ejecución de la clausura administrativa que atañe a esta queja, debe llevarla a cabo para cumplir con su propia determinación y a la vez, satisfacer el derecho ciudadano del reclamante, pues lo contrario implica que la autoridad no ajusta su actuación al marco normativo y, como consecuencia de ello, puede ser acreedora a una sanción por el incumplimiento de su función.

En efecto, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales de Coahuila, contempla lo siguiente: Artículo 2º (fracción I).- *"Son sujetos de esta Ley: I.- Los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los servidores públicos del Estado y de los Municipios cualquiera que sea su jerarquía, rango u origen de su nombramiento o lugar en que preste sus servicios y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, Estatal o Municipal, y en las entidades paraestatales o paramunicipales;"*. Artículo 51.- *"Incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º., de esta Ley. El Titular del Poder Ejecutivo, en su carácter de Jefe de la Administración Pública del Estado, queda excluido de responsabilidad administrativa"*. Artículo 52 (fracción I).- *"Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales: I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;"*.

Así las cosas, este Organismo estima oportuno emitir la presente Recomendación con la finalidad de solicitar a la autoridad municipal el cumplimiento de su propia determinación y, en su caso, la revisión de la actuación de las autoridades de ecología que han sido omisas en dicho cumplimiento.

Es menester recalcar que todo lo aquí expuesto tiene por finalidad, en estricto apego al cometido esencial de esta Comisión, el colaborar con las instituciones que, como el R. Ayuntamiento de Matamoros, Coahuila, se esfuerzan por erradicar prácticas comunes que en otros tiempos fueron insostenibles, y que ahora, al margen de la protección de los derechos de legalidad y seguridad jurídica, obligan a todas las instituciones a la búsqueda de la protección de los derechos fundamentales y crear los mecanismos legales necesarios contra toda conducta que los lastime.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, es de concluirse:

Primero.- Que existen elementos suficientes para llevar a este Organismo protector de los derechos humanos a la certeza de que los actos reclamados por el señor [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] son violatorios de sus derechos humanos.

Segundo.- Por lo tanto, con la facultad que confiere al suscrito la fracción V del artículo 37, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, háganse al Presidente Municipal de Matamoros, Coahuila, en su calidad de superior jerárquico de la autoridad señalada como responsable, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Se instruya al personal de la Dirección de Ecología Municipal para que tome las medidas que sean necesarias para que se ejecute a la brevedad la orden de clausura a que se ha hecho referencia en el cuerpo de la presente resolución, si la misma se encuentra aún vigente y expedita, con el objeto de cumplir con las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

SEGUNDA.- Se inicie un procedimiento administrativo disciplinario en contra de la Directora de Ecología Municipal de Matamoros, Coahuila, para determinar si la omisión en que incurrió al no ejecutar la clausura

ordenada, constituye una infracción que deba ser sancionada conforme a la ley.

De conformidad con el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila y 102 de su Reglamento Interno, solicítesele que, de ser aceptada la Recomendación, lo informe a esta Comisión dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, pues en caso negativo o si se omite su respuesta, se hará del conocimiento de la opinión pública.

En el supuesto de que sea aceptada la Recomendación que se emite, deberán remitirse a esta Comisión las pruebas de su cumplimiento, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma. En caso de estimar insuficiente el plazo, podrá exponerlo en forma razonada, estableciendo una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento de la Recomendación.

Notifíquese por medio de atento oficio esta resolución a la autoridad responsable, para los efectos a que haya lugar.

Así, con fundamento en las disposiciones legales invocadas en esta determinación y, en base a los razonamientos que en ella se contienen, lo resolvió y firma el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, licenciado **MIGUEL ARIZPE JIMENEZ**". Rúbrica M.A.J.

Lo que hago saber a Ustedes para los efectos legales que en la resolución se contienen.

LIC. MIGUEL ARIZPE JIMÉNEZ.

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COAHUILA**