

**Expediente No. EMF 572/2007**  
**Oficio No. RAMD 164/2009**

**RECOMENDACIÓN No. 20/2009**

Visitador ponente: Lic. Ramón Meléndez Durán

Chihuahua, Chih., a 23 de septiembre del 2009

**LIC. CARLOS BORRUEL BAQUERA,**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL DE CHIHUAHUA.**  
**PRESENTE.-**

Vistos los autos para resolver el expediente de la queja presentada por los **C.C. QV1 y QV2**, radicada bajo el expediente número EMF 572/07, en contra de actos que considera violatorios a sus derechos humanos, esta Comisión Estatal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 42, y 44 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, es procede a resolver lo conducente, según el examen de los siguientes:

**I.- HECHOS:**

**PRIMERO.-** Con fecha veintidós de noviembre del dos mil siete, se recibió queja de los C.C. **QV1 y QV2**, en los términos siguientes: “Que con fecha 11 de junio del año 2005 falleció nuestra hija quien en vida llevaba el nombre de X, habiéndose visto involucrada en accidente automovilístico, de estos hechos se inició de oficio una averiguación previa por parte del Ministerio Público e inclusive la persona responsable de dicho accidente estuvo detenida, posteriormente se llevó a cabo un convenio con la parte responsable y otorgamos el perdón, quedando en que nos iba a pagar el costo de los gastos funerarios así como lo correspondiente al cementerio, haciendo mención que con la persona que se hizo dicho convenio fue el SR. JAIME ORTEGA TREVIZO; así las cosas dimos sepultura a nuestra hija en el Panteón “X” de esta ciudad, ya que fue ahí donde contrató el servicio el SR. JAIME ORTEGA, posteriormente como a los 4 meses de haber fallecido mi hija fallece el SR. JAIME ORTEGA y al acudir nosotros al panteón en el mes de noviembre del año próximo pasado, se nos informa por parte de la administración que nosotros tenemos que seguir pagando el adeudo del SR. JAIME ORTEGA, siguieron transcurriendo los meses y cada vez que acudíamos de visita al panteón encontrábamos notas sobre la tumba de nuestra hija por parte de la administración en el sentido de que teníamos que pagar el adeudo que había dejado el SR. ORTEGA, tales notas han llegado a grado tal que el pasado mes de noviembre se nos dejó una en la cual decía textualmente “restos en trámite de exhumación”, al salir del panteón nos abordó personal de la administración del mismo y nos dijo que teníamos que pagar y que de lo contrario no se nos permitiría ingresar al panteón, además nos dijeron que iban a vender la bóveda que se encuentra justo arriba de nuestra hija, para que los nuevos dueños en su momento pusieran la tumba que quisieran, dándonos entender que iban a quitar la tumba de

nuestra hija, situación que consideramos totalmente injusta y violatoria a nuestros derechos, pues nosotros en ningún momento realizamos contrato alguno con el panteón, pues como mencionamos el que lo hizo fue el SR. JAIME ORTEGA y además lo hizo como pago de reparación del daño que se nos ocasionó y del cual convenimos al momento de otorgarle el perdón, por lo que consideramos totalmente ilegal por parte del panteón el hechos de que nos pretendan cobrar a nosotros y además se nos impida acudir a visitar la tumba de nuestra hija y lo más delicado amenacen con exhumar los restos de nuestra hija, por todo esto es que pedimos la intervención de esta comisión ante las autoridades municipales correspondientes para que se analicen estos hechos y con ello se tomen las medidas pertinentes por considerar que se están violentando nuestros derechos humanos”. Rúbrica

**SEGUNDO.-** Radicada la queja y solicitados los informes de Ley, al LIC. CARLOS BORRUEL BAQUERA, Presidente Municipal, dando contestación la LIC. ISELA GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Jefe de Asuntos Internos, de la siguiente manera: “Por medio del presente me permito enviarle un cordial saludo, así como lo solicitado en su oficio No. EMF 430/2007, derivado de la queja EMF 570/07 presentada por la C. QV1 y Otro, por lo que se emite el siguiente informe:

1.- Se desconoce si la parte quejosa sepultó a su hija en el panteón “X” de esta ciudad, por no ser hechos propios de la Administración Municipal.

2.-Se desconoce si la parte quejosa tuvo un convenio con el señor JAIME ORTEGA TREVIZO, en el sentido de hacerse cargo de los gastos funerarios de la hija de la parte quejosa, así como de pagar los gastos del cementerio, por no ser hechos propios de la Administración Municipal.

3.- Se desconoce si la administración del panteón “X” esté tratando de cobrar alguna deuda a la parte quejosa, por no ser hechos propios de la Administración Municipal, toda vez que **el panteón “X” no depende administrativamente de la Presidencia Municipal**, esto es, es un panteón particular, al cual se le concesionó el servicio de panteones.

4.- Lo anterior de acuerdo con el oficio DAU 006/2008 emitido por el Director de Aseo Urbano Municipal, en el que informa que el panteón “X” no se encuentra dentro de los cuatro panteones administrados por el Municipio de Chihuahua, se anexa oficio de referencia. Lo anterior de conformidad con el artículo 44 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos”. Rúbrica.

## II.- EVIDENCIAS:

1) Queja presentada por los C.C. QV1 y QV2, ante este Organismo, con fecha veintidós de noviembre del dos mil siete, misma que ha quedado transcrita en el hecho primero. (evidencia visible a fojas de 1 y 2).

2) Oficio de solicitud de informes al LIC. CARLOS BORRUEL BAQUERA, Presidente Municipal, bajo el oficio número EMF 430/07 de fecha tres de diciembre del dos mil siete. (evidencia visible a foja 5 y 6).

3) Contestación a solicitud de informes de la LIC. ISELA T. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Jefa de Asuntos Internos, con fecha de recibido en este Organismo el diez de enero del dos mil ocho, misma que quedó transcrita en el hecho segundo. (Evidencia visible a foja 7).

4) Oficio No. DAU 006/2008 signado por el C. RICARDO MARTINEZ GARCÍA, Director de Aseo Urbano Municipal, dirigido a la LIC. ISELA T. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Jefa de Asuntos Internos en el que le manifiesta lo siguiente: “En relación a su oficio A.I. 017/08 al cual adjunta copia del oficio No. EMF 430/2007 que se deriva del expediente de queja EMF 572/2007 interpuesto por la C. **QV1** y el SR. **QV2**, ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos en la cual manifiesta que una hija de la primera falleció producto de un accidente automovilístico ocasionado por el SR. JAIME ORTEGA TREVIZO, por lo que este contrata el servicio funerario en el panteón “X” esta ciudad para ahí sepultarla con cargo al SR. JAIME ORTEGA; desafortunadamente cuatro meses después fallece el SR. JAIME ORTEGA, por lo cual empleados del citado panteón le exigieron el pago de la sepultura de su hija a la C. **QV1**. Le informo que la Dirección de Aseo Urbano tiene a su cargo la administración de los cuatro panteones municipales con que cuenta la ciudad, no estando en ellos el panteón “X”, por lo tanto esta fuera de nuestro alcance el poder darle solución a la queja en mención”.

5) Oficio A.I. 241/09, sin fecha, signado por la LIC. ISELA TERESA GONZÁLEZ, Subdirectora de Asuntos Internos del Municipio de Chihuahua, cuyo contenido es el siguiente: Por medio del presente le envié un cordial saludo y a la vez en relación a su oficio EMF /09, de la queja EMF 572/07, donde solicitan la concesión administrativa otorgada por éste Municipio a los representantes moral del Panteón “X”, le pido de manera más atenta proporcione información más amplia para estar en posibilidades de dar contestación a su mencionado oficio. Rúbrica.

### III.- CONSIDERACIONES:

**PRIMERA.-** Esta Comisión Estatal de Derechos Humanos es competente para conocer y resolver en el presente asunto, atento a lo dispuesto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1º, 3º, 6º fracción II inciso a), así como el artículo 43 de la Ley de la Materia, en conexión por los artículos 12 y 86 del propio Reglamento Interno.

**SEGUNDA.-** Corresponde en este apartado analizar, si los hechos planteados por los C.C. **QV1** y **QV2**, han quedado acreditados, y si en su caso resultan o no violatorios de sus derechos humanos, situaciones que deben ser respondidas en sentido afirmativo, puesto que el expediente abierto ante ésta Comisión, con motivo de la queja, se desprende evidencias suficientes para presumir afectaciones a los Derechos Humanos de los quejosos. En efecto el día veintidós de noviembre del dos mil siete, se recibió queja, por parte de los peticionarios, quienes señalaron que en el año 2005 falleció su hija, quien en vida llevaba el nombre de X, y a consecuencia de su fallecimiento, el SR. JAIME ORTEGA TREVIZO, realizó un convenio de pago con el Panteón “X” de esta ciudad, para darle sepultura a su hija. Posteriormente como a los 4 meses de haber fallecido su hija, también fallece el SR. JAIME ORTEGA y al acudir los quejosos al panteón en el mes de noviembre del año próximo pasado, se les informó por parte de la administración que tenían que seguir pagando el adeudo del SR. JAIME ORTEGA, a partir de entonces, la administración del panteón los ha presionado para pagar el adeudo correspondiente, y cada vez que acuden de visita al panteón encontraban notas sobre la tumba de su hija por parte de la administración en el sentido de que tenían que pagar el adeudo que había dejado el SR. ORTEGA. Ahora bien, una vez radicada la queja de antecedentes, se giró los informes de ley correspondientes, en los términos del artículo 33 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por ello el día diez de enero del año dos mil ocho, se recibió el oficio A.I. 029/2008, signado por la LIC. ISELA T. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Jefa de Asuntos Internos, dependiente de la Secretaría de

Ayuntamiento, quien en lo particular informó sustancialmente que el panteón “X” no depende administrativamente de la Presidencia Municipal, esto es, es un panteón particular, al cual se le concesionó el servicio de panteones.

**TERCERA.-** Al efectuar un análisis integral de las constancias que obran en el sumario, se advierte la existencia de datos o elementos que deben ser sujetos a un juicio de reproche, por parte de éste Organismo Estatal de Derechos Humanos, toda vez que los actos u omisiones, desplegados por parte de la autoridad Municipal, contravienen el orden jurídico aplicable. En este sentido la LIC. ISELA T. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Jefe de Asuntos Internos, dependiente de la Secretaría de Ayuntamiento, informó sustancialmente que el panteón “X” no depende administrativamente de la Presidencia Municipal, esto es, es un panteón particular, al cual se le concesionó el servicio de panteones. Tal aseveración a juicio de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, es inoperante en todos sus términos, en razón de lo siguiente: El otorgamiento de una concesión para la debida operatividad de un cementerio, no implica que sus servicios se encuentren fuera del alcance y supervisión de la autoridad, como lo pretende hacer ver la responsable. Cuando un servicio se encuentra concesionado a un particular, significa que la administración pública, ha tomado una decisión de encomendarles a los particulares, la prestación de determinados servicios públicos, para cumplir las exigencias de interés colectivo. De tal manera que el particular, realizará una actividad que originalmente le corresponde al Estado, y que aún llevada a cabo por persona distinta, perseguirá satisfacer las mismas necesidades generales que originalmente le corresponden al Estado su tutela y salvaguarda.

En este sentido, sirva como apoyo, la opinión doctrinal del Mtro. Luís Alfonso Ramos Peña, quien respecto al tema ha sostenido con firmeza que: “El mecanismo que el Estado emplea para transferir a los particulares esas actividades, es la *concesión administrativa*, la cual se define como el acto jurídico por virtud del cual se otorga al particular, persona física o moral, el derecho para explotar, usar o aprovechar un bien del Estado o para establecer y explotar un servicio público. La concesión tiene un rasgo peculiar que se traduce en conferir a un particular nuevos derechos o poderes, ampliando con ello su esfera jurídica.<sup>1</sup> El mismo maestro Ramos Peña cita al autor Villegas Basavilbaso, quien a su vez señala que “la concesión, como institución de derecho administrativo y generalmente aplicada, es el acto jurídico que tiene un determinado contenido: otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública. Es un acto administrativo constitutivo de un derecho subjetivo público. Su finalidad es otorgar el ejercicio de determinada actividad dentro de normas especiales, o su poder sobre algunas cosas públicas.<sup>2</sup>”

Al margen de lo dispuesto en líneas anteriores, resulta aplicable el artículo 180 del Código Municipal de Chihuahua, establece lo siguiente:

**“Las funciones y servicios públicos municipales, son los siguientes: VIII. Panteones; autorización para construcción por particulares, su planificación y modificación;”**

En torno a lo expuesto, el particular adquiere un derecho o poder de obra derivado del Municipio que se lo confiere. A través de la concesión se otorga a un particular facultades originalmente administrativas, de allí que la presencia del Municipio en su ejecución, se manifieste por medio de la normatividad jurídica que regula su operación, pues se trata de bienes y actividades cuyo fin es satisfacer necesidades que pertenecen en principio a la organización municipal, y que sólo de manera temporal se llegan a conceder a los

---

<sup>1</sup> [www.uach.mx](http://www.uach.mx). Concesión administrativa 17 febrero del año 2008.

<sup>2</sup> Villegas Basavilbaso Benjamín, Derecho Administrativo T IV, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, pp. 223 y ss.

particulares. En la concesión se otorga al concesionario una esfera de actuación que originalmente es administrativa. En ella, el Municipio tiene y conserva la titularidad de la actividad o de la explotación, al concesionario solo se otorga la exacta cantidad de atribuciones para la ejecución del servicio o para la explotación del bien público, y en su ejercicio, el particular hace suyos los productos o utilidades de la explotación tanto de los bienes como de la prestación de los servicios públicos concedidos. En este sentido, no existe duda que la actividad de los concesionarios, queda supeditada a las ordenanzas de la administración pública, si bien es cierto están facultados para prestar un servicios público, también lo es su actuación debe estar apegada a los lineamientos generales de cualquier servicio público, así lo demuestra el criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, cuyo contenido es el siguiente:

No. Registro: 177,794

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Tesis: XV.4o.8 A

Página: 1538

SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS. Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. Amparo directo 341/2004. Transportes Imperiales, S. de R.L. de C.V. 21 de abril de 2005. Mayoría de votos; unanimidad en relación con el tema contenido en esta tesis. Disidente: Faustino Cervantes León. Ponente: Inocencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.

**CUARTA.-** Al margen de lo dispuesto en líneas anteriores, se advierte que el servicio que presta el panteón "X", ubicado en ésta ciudad, es un servicio público concesionado, y por ende la autoridad municipal, debe ser el órgano encargado de supervisar y vigilar el servicio público que se presta. No debemos soslayar que el otorgamiento de una concesión, no significa que la autoridad, se abstenga de verificar las condiciones en las cuales se realiza el servicio. Por el contrario, se encuentra constreñido en ser garante de la actividad conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes, con el fin de satisfacer en forma continua y uniforme las necesidades de carácter colectivo. En el caso que nos ocupa es precisamente un concesionario, encargado de prestar el servicio público, quien pretende obtener un pago en vía de hecho, pues se encuentra plenamente evidenciado en autos que el concesionario ha realizado actos de hostigamiento en perjuicio de los peticionarios, al notificarles que: *los restos de su hija X, se encuentran en trámite de exhumación.* Esta actuación del particular o concesionario, de concretizar sus pretensiones manifestadas a los quejosos por las vías de hecho citadas en supralineas, por las cuales reclama un derecho que pudiera corresponderle, esta en franca oposición a lo estipulado por el artículo 17 Constitucional, al establecer en su primer párrafo:

**"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho."**

Si el concesionario considera que le asiste un derecho deberá acudir a los tribunales competentes para reclamarlo y hacerlo efectivo.

Atendiendo a lo anterior, debe estimarse que la conducta del concesionario es contraria a derecho, circunstancia que debe detectar o corregir el Municipio de Chihuahua, pues de concretar sus pretensiones manifestadas a los hoy quejosos, se tipificaría un ilícito, previsto y sancionado por el artículo 202 del Código Penal del Estado de Chihuahua en su TÍTULO UNDÉCIMO: DELITOS CONTRA LAS NORMAS DE INHUMACIÓN Y EXHUMACIÓN Y CONTRA EL RESPETO A LOS CADÁVERES O RESTOS HUMANOS. CAPÍTULO ÚNICO: INHUMACIÓN, EXHUMACIÓN Y RESPETO A LOS CADÁVERES O RESTOS HUMANOS, refiere lo siguiente: **Se impondrá prisión de seis meses a dos años o de treinta a noventa días multa, a quien: I. Oculte, destruya o sepulte un cadáver, feto o restos humanos, sin la orden de la autoridad que deba darla o sin los requisitos que exijan el Código Civil o las leyes especiales; o II. Exhume un cadáver, feto o restos humanos, sin los requisitos legales o con violación de derechos. Las sanciones se incrementarán en una mitad, a quien oculte, destruya, o mutile, o sin la licencia correspondiente, sepulte el cadáver de una persona, feto o restos humanos, siempre que la muerte haya sido a consecuencia de golpes, heridas u otras lesiones, si el agente sabía esa circunstancia."**

En este mismo sentido, el numeral 203 del mismo ordenamiento en consulta, prevé lo siguiente: **"Se impondrá de seis meses a dos años de prisión o trabajo a favor de la comunidad por un lapso igual: I. A quien viole un túmulo, sepulcro, sepultura o féretro; o II. Al que profane un cadáver o restos humanos con actos de vilipendio, mutilación, brutalidad o necrofilia.**

De igual manera, el Municipio de Chihuahua, debe valorar que al proceder a retirar los restos por falta de pago, infringe el contenido del artículo 346 de LA LEY GENERAL DE SALUD, en su CAPÍTULO V: CADAVERES, establece lo siguiente: **"Los cadáveres no pueden ser objeto de propiedad y siempre serán tratados con respeto, dignidad y consideración."**

En este orden, debe establecerse que la inhumación o incineración de cadáveres sólo podrá realizarse con la autorización del oficial del Registro Civil que corresponda, quien exigirá la presentación del certificado de defunción.

**QUINTA.-** Asimismo la autoridad municipal, debe ser un órgano receptor de quejas o inconformidades de los servicios que prestan los concesionarios, y en todo caso, realizar las investigaciones correspondientes para en su momento dictar las medidas disciplinarias que estime convenientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 DEL REGLAMENTO DE PANTEONES PARA EL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA, en su CAPITULO IX. DE LAS SANCIONES, que establecen lo siguiente:

**“La Dirección, en los términos de este capítulo, sancionará a quienes resulten responsables de las infracciones al presente reglamento. La imposición y cumplimiento de las sanciones no eximirá al infractor de la obligación de corregir las irregularidades que hayan dado motivo a dicha sanción”.**

A mayor abundamiento, el numeral 40º del mismo ordenamiento en consulta, estatuye lo siguiente: **“La Dirección, para aplicar la sanción correspondiente, deberá tomar en cuenta las condiciones personales del infractor, la gravedad de la infracción y las modalidades y demás circunstancias en que la misma se haya cometido. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”**

En este mismo orden, el ordenamiento de referencia, regula que el incumplimiento a lo preceptuado en este Reglamento se sancionará en la forma siguiente:

**I. Con multa equivalente al importe de 20 a 30 días de salario mínimo diario general vigente en la ciudad de Chihuahua, a quienes infrinjan lo dispuesto en los artículos 19, 21 fracción II y 22 fracciones V y VI;**

**II. Con multa equivalente al importe de 30 a 40 días de salario mínimo diario general vigente en la ciudad de Chihuahua, a quienes infrinjan lo dispuesto en el artículo 22 fracción II; y**

**III. Con multa equivalente al importe de 40 a 50 días de salario mínimo diario general vigente en la ciudad de Chihuahua, a quienes infrinjan lo dispuesto en los artículos 22 fracción III y 23.**

**SEXTA.-** En este tenor, un gobernado como usuario del servicio público de cementerios tiene el derecho de mantener los restos humanos de sus deudos y de usar de una fosa en un lugar de determinado panteón, siempre y cuando el mismo siga destinado por la administración a ese propósito, dicho criterio ha sido publicado por el Semanario Judicial de la Federación, mismos que es acorde con el razonamiento planteado.

No. Registro: 229,898

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988

Tesis:

Página: 154

CEMENTERIOS. DERECHOS EN FAVOR DEL TITULAR. OBJETO DEL SERVICIO PÚBLICO. Siendo las actividades relacionadas con los cementerios tradicionalmente

consideradas como manifestaciones de un servicio público, el particular que acude ante la administración en solicitud del mismo y obtiene, previo pago de los derechos y cumplimiento de las formalidades establecidas en las normas reglamentarias respectivas, el acto de admisión al servicio, adquiere por ello la calidad de usuario. En favor del usuario, vistas las características de la prestación y sus requerimientos materiales, nacen básicamente dos derechos: un derecho al uso de una porción del terreno afectado como cementerio a fin de realizar en él la inhumación y exhumación de cadáveres, así como la conservación de los restos humanos de sus deudos; y -un derecho a adosar a la tumba una lápida y erigir sobre ella (en el caso de cementerios horizontales), monumentos o esculturas funerarias ajustadas a las especificaciones reglamentarias. El objeto del servicio público de cementerios es la prestación obligatoria de una sepultura, de carácter temporal (antes perpetua), sometida en cuanto a su configuración, al alcance y guarda al régimen de policía administrativa. El derecho de uso del sepulcro, (concebido en otras latitudes como concesión de sepultura o permiso especial de uso sobre el dominio público), se ejerce en su plenitud mientras subsiste afectada al servicio la porción de terreno asignada a cada particular; esto es, un gobernado como usuario del servicio público de cementerios tiene el derecho de mantener los restos humanos de sus deudos y de usar de una fosa en un lugar de determinado panteón, siempre y cuando el mismo siga destinado por la administración a ese propósito. Pero cuando ello ya no ocurre como consecuencia de la clausura del cementerio por razones de higiene, seguridad, oportunidad o conveniencia, de la desafectación del inmueble bien que ésta sea seguida de una nueva destinación o del ingreso del bien al dominio privado del departamento, entonces el particular de ninguna manera puede exigir que se conserve su derecho de uso sobre ese mismo lugar, puesto que su derecho (calificado por la doctrina como de naturaleza real administrativa por cuanto se ejerce directamente sobre una cosa y es oponible a terceros particulares), se habrá transformado en un derecho personal por virtud del cual sólo puede exigir a la administración que le proporcione otra superficie para seguir recibiendo la prestación del servicio. Esta transformación, admitida en sus efectos unánimemente por la doctrina nacional y extranjera, y prueba de ello es el destacadísimo estudio realizado por don Ignacio L. Vallarta en el voto constitucional relativo al amparo pedido por el dueño de una concesión o perpetuidad en un cementerio contra la ley que mandó cerrarlo, es asimismo consagrada en los artículos 39, 40 y 41 del Reglamento de Cementerios vigente.<sup>4</sup>

**SÉPTIMA.-** De tal manera que con los actos y omisiones reseñados en el presente capítulo, actualiza la violación al derecho a la Legalidad y Seguridad Jurídica, ya que el particular o concesionario intenta actuar por la vía de hecho para reclamar un derecho que pudiera corresponderle, sin acudir previamente a los tribunales competentes. Por su parte la autoridad municipal omite actuar en consecuencia en su carácter de supervisor para que el referido servicio se preste en las condiciones y términos a que se obligó el particular beneficiado con la concesión.

Su fundamento constitucional se encuentra reconocida por el artículo 17, cuya literalidad es la siguiente: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,

---

<sup>4</sup> TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1883/88. Raquel Arabedo Martínez y Coagraviados. 29 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.



emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Al margen de las consideraciones expuestas, debe concluirse que si en la prestación de un servicio público por parte de los concesionarios, existe un incumplimiento de un contrato o un adeudo de carácter civil, por parte de los usuarios; los afectados deberán de acudir ante una instancia judicial para dirimir sus propias controversias. Al respecto, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, estima que solo a través de la vía institucional, se estará en condiciones de demandar las prestaciones reclamadas. En ningún momento y bajo ninguna circunstancia, los concesionarios se encuentran autorizados para ejercer actos de represión ilegales o injustos en vía de hecho, sobre un tercero para la obtención de un pago, derivado de la prestación de un servicio.

**OCTAVA.-** Finalmente en los hechos narrados ante éste organismo y de su administración con los medios probatorios, se advirtió actos y omisiones desplegados por servidores públicos Municipales, los cuales de concretizarse pueden causar afectaciones a los derechos humanos de **QV1**, y **QV2**, derivados de la omisión de supervisión de las autoridades, para que el servicio concesionado se ajuste y se brinde en los términos legales, incurriendo en la violación al derecho a la Legalidad y Seguridad Jurídica. En tal virtud, es menester emitir la presente determinación para efecto recomendar al C. LIC. CARLOS MARCELINO BORRUEL BAQUERA, PRESIDENTE MUNICIPAL DE CHIHUAHUA, para que en uso de la facultad contenida en el artículo 29 fracción IX del Código Municipal de Chihuahua, se sirva analizar los hechos planteados formalmente por **QV1**, y **QV2**, y se proceda en consecuencia de conformidad. Asimismo en un segundo término, es procedente recomendar a la autoridad se modifique el criterio sostenido por los Servidores Públicos del Municipio de Chihuahua, en relación a los servicios que han sido concesionados a los particulares a fin de que se cumplan a cabalidad los requisitos establecidos por el Código Municipal y demás disposiciones legales aplicables.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B de la Constitución General de la República, en relación con los numerales 42 y 44 de la Ley de la Comisión Estatal de derechos Humanos, lo procedente será emitir las siguientes:

#### **IV.- RECOMENDACIONES:**

**PRIMERA.-** A usted LIC. CARLOS BORRUEL BAQUERA, PRESIDENTE MUNICIPAL DE CHIHUAHUA, gire sus instrucciones para que se analicen los hechos planteados formalmente por **QV1**, y **QV2**, y se proceda en consecuencia de conformidad con el Reglamento de Panteones para el Municipio de Chihuahua, debiendo de valorar los principios y disposiciones legales, reseñados en el capítulo de antecedentes de la presente determinación.

**SEGUNDA.-** A usted mismo, se dicten las providencias necesarias para que los servidores Públicos del Municipio de Chihuahua modifiquen el criterio sostenido, en relación a los servicios que han sido concesionados a los particulares a fin de que se cumplan a cabalidad los requisitos establecidos por el Código Municipal y demás disposiciones legales aplicables.

**TERCERA.-** A usted mismo, se implemente un Programa Permanente de Supervisión sobre el servicio público de panteones, concesionado a los particulares, para el debido cumplimiento del Reglamento de Panteones del Municipio de Chihuahua, y evitar en lo futuro casos como el analizado.

En todo caso, una vez recibida la Recomendación, la autoridad o servidor público de que se trata, informará dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si se acepta dicha recomendación. Entregará en su caso, en otros quince días adicionales, pruebas correspondientes de que se ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite, así lo establece el artículo 44 de la LEY DE LA COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pública y con tal carácter se encuentra en la gaceta que publica este organismo, y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquier otra autoridad competente, para que dentro de sus atribuciones apliquen las sanciones competentes y se subsanen la irregularidad de que se trate.

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

La falta de contestación en relación con la aceptación a la Recomendación, dará lugar a que se interprete que la misma no fue aceptada, dejándose en libertad para hacer pública esta circunstancia.

No dudando de su buena disposición para que sea aceptada y cumplida.

A T E N T A M E N T E

---

**LIC. JOSÉ LUIS ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ**  
**PRESIDENTE**

C.c.p LIC. EDUARDO MEDRANO FLORES. Secretario Técnico y Ejecutivo de la CEDH

c.c.p. GACETA.

c.c.p. C. C. [QV1](#).- Quejosa.- Para su conocimiento

c.c.p.- LIC. ISELA TERESA GONZÁLEZ.- Subdirectora de Asuntos Internos del Municipio de Chihuahua. Para su conocimiento.