

Exp. No. RAMD 489/2009

Oficio No. RAMD 172/2009

RECOMENDACION No. 23/10

VISITADOR PONENTE: LIC. RAMÓN ABELARDO MELÉNDEZ DURÁN
Chihuahua, Chih., a 17 de diciembre del 2010.

LIC. GRACIELA ORTIZ GONZÁLEZ
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO.
P R E S E N T E.-

Vista la queja presentada por los C.C. Q1 y/o Q2 en su nombre y en representación de diversas personas, radicada bajo el expediente número RM 489/09 en contra de actos que consideran violatorios a sus derechos humanos, esta Comisión, de conformidad con el artículo 102 apartado B Constitucional y 42 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, resuelve lo siguiente:

I.- HECHOS:

PRIMERO.- Con fecha veintinueve de octubre del año próximo pasado, se recibió en este Organismo queja signada por la C. Q1, en donde manifiesta lo siguiente: “Los abajo firmantes, ciudadanos mexicanos, mayores de edad, vecinos de diferentes colonias de esta ciudad, señalando el domicilio Calle X No X, Colonia X en este lugar y autorizando a los C.C. Q1 y/o Q2, para que en nuestro nombre y representación soliciten informes, escuchen y reciban notificaciones, por propio derecho acudimos a la Institución a su cargo, a presentar formal denuncia contra los C.C. JOSE REYES BAEZA TERRAZAS, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua y/o SERGIO GRANADOS PINEDA, Secretario General del mismo Gobierno, por hechos considerados violatorios a los Derechos Constitucionales y a la Declaración Universal de los Derechos:

Cronología:

1.- Los días 10 y 11 de marzo de esta año, un grupo de ciudadanos organizados acudimos al Palacio de Gobierno y tanto en el despacho del C. Gobernador como en el del Secretario de Gobierno, bajo argumentos claros y puntuales, (copia anexas) acompañado de un “estudio técnico comparativo de los últimos 10 años”, entre aumentos al salario mínimo e incremento al costo del transporte urbano” entregamos un pliego de inconformidad por la inminente alza al costo del pasaje por este servicio, que afectaría aún más nuestra de por sí, crítica economía familiar. 2.- No obstante lo anterior, sin haber recibido en el inter, respuesta oficial alguna a nuestra justa demanda, el pasado 24 de julio, el Secretario de Gobierno por dictamen el “Consejo Consultivo del Transporte Público Estatal”, órgano en el que los usuarios de este servicio no estamos representados, autorizó el incremento del 33% al costo del pasaje del Transporte Público Urbano, de \$ 4.50 a \$ 6.00 3.- Esto generó que los afectados buscáramos el apoyo de organizaciones civiles para manifestar nuestro repudio a tal medida unilateral y demandar la atención de los responsables mediante actos pacíficos que, lejos de animar a la autoridad señalada a buscar el diálogo y la concertación, despertó la animadversión del Secretario de Gobierno del Estado, que durante las 11 semanas que llevamos manifestándonos, ha venido proyectando en declaraciones públicas vertidas a través de la prensa escrita y medios electrónicos, en las que nos amenaza y descalifica, con términos despectivos para denigrar y desprestigiar nuestra justa demanda. Seguros de que la razón y el Derecho nos asisten y amparados en la observancia del artículo 123 Constitucional que en su Párrafo, del Apartado VI establece “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer necesidades normales de un jefe de familia, en los órdenes material, social y cultural, para proveer a la educación obligatoria de los hijos” en lo que refieren los artículos de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos: 16, párrafo III La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la Sociedad y el Estado. (Derechos Civiles) y 22 Toda persona, como miembro y cooperación internacional habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado, para satisfacer derechos económicos, sociales y culturales, indispensable para su dignidad y libre desarrollo de su personalidad. (Derechos económicos, sociales y culturales) en todo lo cuál consideramos, el actual Gobierno Estatal ha fallado, dado que al tomar posesión de su cargo ante el Congreso o la Diputación permanente el C. JOSE

REYES BAEZA TERRAZAS, actual Gobernador Constitucional del Estado, en base al artículo 88 de la Constitución del Estado de Chihuahua, prestó guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado y Leyes emanadas de ellas y desempeñar leal y patrióticamente, cuidando siempre por el bien y prosperidad de la República y el cargo que el Pueblo le confirió, de lo contrario el Estado se lo demandará. Considerando que el objetivo de nuestra demanda se enfoca a la búsqueda del bien y prosperidad de la República y del Estado, sobre todo el de los más pobres, como base y medida de la verdadera justicia, elevamos nuestra queja ante la Honorable Comisión Estatal de Derechos humanos que Usted Preside, esperando emita en su momento, las recomendaciones necesarias a los señalados y que estos den marcha atrás a la medida que los afecta, como sector más desprotegido de nuestra sociedad.

SEGUNDO.- Radicada la queja y solicitados los informes de Ley, al LIC. SERGIO GRANADOS PINEDA, Secretario General de Gobierno del Estado da respuesta en los siguientes términos: “Por medio del presente, remito el oficio 184.0CMA9-1692/2009, signado por el LIC. CESAR MARTINEZ ACOSTA, Director de Transporte en el Estado, en el cual da respuesta a su solicitud de información, derivada de la queja interpuesta por la C. **Q1** y OTROS, radicada bajo el expediente RAMD 489/09” en donde manifiesta lo siguiente: En atención y cumplimiento a su oficio No. ST-1636/2009 recibido en ésta Dirección el día 17 de noviembre del año en curso, deducido del oficio RAMD 180/2009 con motivo de la queja presentada por el C. **Q1** y otros ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos y que se radicó bajo el expediente RAMD 489/009, por considerar la quejosa que han sido violados sus derechos humanos, al respecto me permito rendir el informe por Usted solicitado, lo que hago en los siguientes términos: En relación con los “**CUESTIONAMIENTOS**” que señala el Visitador en su oficio, solamente plantea 1 y que se refiere a: 1:- ¿Son ciertos los hechos por los que se queja la C. GUADALUPE RODRIGUEZ TORRES? Lo que plantea como número 2 no es interrogante ni posición alguna, pues se refiere a que se acompañan documentales al informe.

Sobre el cuestionamiento único: NO ES CIERTO y agrego: no se sabe quien es GUADALUPE RODRIGUEZ TORRES. En el planteamiento de la queja no se menciona a tal persona ya que la o el quejoso (a) se llama **Q1**. Con respecto a lo que refieren los quejosos en su escrito; efectivamente el costo del pasaje de transporte público colectivo urbano de pasajeros se actualizó quedando en la ciudad de Chihuahua en \$6.00 lo anterior por acuerdo del Consejo Consultivo de Transporte conformado e integrado por funcionarios y representantes sociales y de organismos incluyendo dos Diputados representantes del Congreso del Estado, en la forma y términos que señala el artículo 69 de la Ley de Transporte y sus Vías de Comunicación. A tal acuerdo se le dio la debida publicidad en el Periódico Oficial del Estado en fecha inmediata posterior a la sesión Ordinaria mencionada; Por lo tanto, es menester señalar y puntualizar lo siguiente:

- a) El costo del pasaje del transporte público colectivo urbano, se actualizó en base a un estudio (matriz tarifaria) serio profesional y debidamente analizado por los diversos organismos que conforman el Consejo Consultivo de Transporte, es decir no es en forma unilateral como señalan los quejosos y se tomo en consideración que desde hacía más de tres años no se modificaba el costo del pasaje y, sí por el contrario el costo de los insumos del transporte aumentó en forma considerable.
- b) En la toma de decisiones se encuentran debidamente representados los diversos sectores de la población, tanto los que prestan el servicio, autoridad y usuarios del transporte.
- c) Ahora bien, el servicio de transporte colectivo urbano, debe resultar rentable para el prestador de servicio y obtener una ganancia moderada tal y como lo señala la fracción II del artículo 56 del cuerpo de leyes mencionado. Me permito acompañar al presente copia simple del Periódico Oficial e que se publicó el acuerdo en que se actualizó la tarifa del transporte urbano de pasajeros”

TERCERO.- Oficio número RAMD 30/2010 de fecha 11 de marzo del año en curso, enviado al LIC. CESAR MARTINEZ ACOSTA, Director de Transporte en el Estado.

II.- EVIDENCIAS:

- 1.- Queja presentada por la C. **Q1**, ante este Organismo con fecha veintinueve de octubre del año dos mil nueve, misma que ha quedado transcrita en el hecho primero. (evidencia visible a fojas 1 a la 4).
- 2.- Lista de firmas en donde se rechaza terminantemente el aumento desmedido a la tarifca de transporte urbano. (evidencia visible a fojas 5 a la 179)
- 3.- Contestación a solicitud de informes del LIC. CESAR MARTINEZ ACOSTA, Director de Transporte en el Estado, con fecha de recibido en este Organismo el veinte de noviembre del dos mil nueve, misma que quedó transcrita en el hecho segundo. (Evidencia visible a fojas 184 y 185).
- 4.- Periódico Oficial editado por el Gobierno del Estado de fecha veinticinco de julio del 2009. (evidencia visible a fojas 186 a la 189)
- 5.- Comparecencia de fecha diecisiete de febrero del dos mil diez, signado por el C. **Q2**, quien manifiesta lo siguiente: “Que en este momento me doy por enterado de la contestación de la autoridad en este caso el LIC. SERGIO GRANADOS PINEDA, Secretario General de Gobierno, y no está de acuerdo por lo que aportará las pruebas necesarias para acreditar su dicho. Quedo enterado que cuento con quince días naturales para aportar las pruebas que acrediten mi dicho. Por último solicito copia simple xerográfica de la contestación de la autoridad, misma que recibo de conformidad en éste momento, además como primera prueba solicitamos que se pida a la autoridad que envíe el supuesto estudio (matriz tarifaria) en que se basaron para el alza del precio del pasaje urbano y asimismo, nos informen quiénes son los miembros del Consejo Consultivo de Transporte, sin perjuicio de aportar nuevos elementos en el plazo que se nos otorgó” (evidencia visible a foja 194)
- 6.- Oficio signado por los C.C. **Q1** y **Q2**, dirigido al LIC. RAMÓN ABELARDO MELÉNDEZ DURÁN, Visitador General de este Organismo. (Evidencia visible a foja 195)
- 7.- Oficio signado por el LIC. CESAR MARTINEZ ACOSTA, Director de Transporte, en donde da contestación a informes solicitados. (evidencia visible a fojas 198 y 199)
- 8.- Copia de los componentes básicos de la matriz tarifaria utilizada para el aumento de la tarifa al transporte público. (Evidencia visible a fojas 200 a la 214)
- 9.- Comparecencia de fecha dieciséis de abril del año en curso, hecha por los C.C. **Q1** y **Q2** en donde manifiestan lo siguiente: “Que en este momento nos damos por enterados de la contestación de la autoridad en este caso el LIC. CESAR MARTINEZ ACOSTA, Director de Transporte en el Estado y no estamos de acuerdo por lo que aportaremos las pruebas necesarias para acreditar nuestro dicho, así mismo estamos enterado que contamos con quince día naturales para aportar las pruebas necesarias para acreditar nuestro dicho”. (evidencia fisible a foja 217)
- 10.- Copia del Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de Transporte. (Evidencia visible a fojas 226 a la 231).

III.- CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, es competente valorar y emitir la presente resolución en los términos de lo dispuesto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1º 2º 3º 6º fracción VI y 15 fracción VII de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

SEGUNDA.- Corresponde en este apartado analizar si los hechos de que se duelen los quejosos quedaron acreditados y en su caso, si los mismos resultan violatorios de sus derechos humanos. Reclaman los quejosos la aprobación del alza de la tarifa de transporte urbano por parte del entonces Secretario General de Gobierno. Mencionando que el incremento fue del 33%. Ya que anteriormente era de \$ 4.50 pasando a \$ 6.00. Violando con esa decisión la Constitución Política Federal, precisamente en su artículo 123, así como diversos ordenamientos nacionales e internacionales.

En primer término analizaremos si los fundamentos jurídicos que invocan los quejosos son aplicables a los conceptos de violación que hacen valer en su escrito de queja. Primeramente es citado el artículo 123 fracción VI, de nuestra Carta Magna estipula:

“VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones;”

Como se puede apreciar en su redacción no guarda ninguna relación con las tarifas del transporte público, pues solo se refiere a que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Otro fundamento mencionado por los quejosos es la declaración Universal de los Derechos Humanos precisamente en sus artículos 16, párrafo 3 y 22, mismos que establecen.

Artículo 16 párrafo 3.-La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Estos artículos nos hablan de la familia como elemento natural y fundamental del Estado, así como el derecho de toda persona a la seguridad social y a alcanzar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Pero del estudio de su contenido concluimos que tampoco se aplica a los planteamientos de los quejosos.

De la simple lectura de los hechos motivo de la queja, estamos en presencia del ejercicio de derechos colectivos, considerándose éstos por la doctrina como aquellos que no están dirigidos a una persona determinada quien en su caso podría erigirse como titular del derecho, estos van dirigidos a un grupo indeterminado de personas, en el caso que nos ocupa a los usuarios del transporte público. El derecho o también llamado interés difuso va dirigido a un bien que importa a personas que en principio no conforman un sector poblacional que pueda ser fácilmente identificable o individualizado, es un bien asumido por los ciudadanos, que no tienen un vínculo jurídico entre sí, pero consideran se ven lesionados o amenazados en sus intereses económicos.

Estos son un conjunto de derechos humanos que posibilita a las personas y a su familia a gozar de un nivel de vida adecuado, tienen su origen en la dignidad inherente a todas las personas. Se le considera “derechos prestacionales”, ya que nacen de una situación de desequilibrio social, siendo su finalidad, encontrar un equilibrio basado en el principio de igualdad material. Estos derechos suponen, de parte del Estado una plataforma necesaria que incluye dotación de presupuesto, reglamentación de leyes, construcción de infraestructura, así como contratación y capacitación de personal para la instrumentación de servicios públicos.

Estos derechos están orientados por consecuencia para asegurar condiciones de vida digna a las personas, que les permita desarrollar su potencial humano.

Por lo que el hecho de su cumplimiento requiere del diseño e implementación de políticas públicas adecuada que posibiliten el efectivo acceso a toda la población, por lo cual su exigibilidad se complica de manera inmediata una vez que han sido consagrados en las normas jurídicas, pues en ocasiones el Estado no necesariamente cuenta con los recursos financieros para satisfacerlos. Esta particular condición de los derechos económicos sociales y culturales conlleva a la consideración del concepto de **progresividad** en su aplicación, ya que su cumplimiento depende del grado de desarrollo de los países y de los recursos monetarios y humanos disponibles para atender esas tareas, lo cual en la práctica dificulta su exigibilidad jurídica, así como acreditar su violación.

Los derechos colectivos o difusos, son de naturaleza incuantificables, inapropiables por una sola persona o grupo de ellas, son de todos, de cobertura social. En este orden de ideas se dificulta determinar el alcance protector del derecho de índole económico o social violado. Por lo tanto imposibilita a esta Comisión cuantificarlo y pronunciarse sobre la violación del derecho en particular.

En este orden de ideas es importante señalar que en este tipo de derechos difusos el Estado debe adoptar medidas o providencias para satisfacerlos de manera progresiva tal y como lo establece el artículo 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Por lo que no se puede exigir su ejecución de manera inmediata, esto por la complejidad de los mismos. Lo anterior en concordancia con lo establecido por el Protocolo Adicional de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado Protocolo de San Salvador ya que en su artículo 1 estipula:

“Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, **hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente**, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.”

En el caso concreto que nos ocupa es importante señalar que con fecha veintitrés del mes de julio del año dos mil nueve se publicó en el periódico oficial del Estado el Acuerdo mediante el cual el Licenciado Sergio Granados Pineda, entonces Secretario General de Gobierno, con la intervención del Director de Transporte, autorizó la actualización de la tarifa del servicio público de transporte colectivo urbano, siendo este la autoridad legalmente facultada para autorizar dicho incremento, o bien puede delegar dicha facultad a favor del Director de Transporte en el Estado, lo anterior de conformidad con los artículos 25 en su fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y el 52 de la Ley de de Transporte y sus Vías de Comunicación, al establecer:

Artículo 25.- A la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XX.- **Aprobar las tarifas de transporte público** y tramitar las solicitudes para el otorgamiento de concesiones o permisos de servicio público de transporte de personas, de carga o mixto, en las carreteras y demás vías de comunicación de competencia estatal;

Artículo 52. La determinación, revisión y modificación de las tarifas del servicio, de sus itinerarios y horarios, corresponde a la **Dirección de Transporte** conforme a las necesidades del mismo, previo el estudio técnico que realice y la consulta al Consejo Consultivo de Transporte.

En tanto el Consejo Consultivo de Transporte, es solo un órgano de consulta y sus determinaciones no tienen obligatoriedad, como se desprende de conformidad con los artículos 69 y 73 de la Ley de Transporte y sus Vías de Comunicación, estará integrado:

ARTÍCULO 69. Existirá un Consejo Consultivo de Transporte que se integrará con los funcionarios y representantes de los organismos que se señalan y en el número que a continuación se indica:

- I. Secretario General de Gobierno, o el representante que éste designe;
- II. Secretario de Finanzas y Administración o el representante que éste designe;
- IV. Jefes de los Departamentos de Transporte en el Estado;
- V. Un representante de cada uno de los siguientes organismos, industrias e instituciones:
 - a) Federación Estatal de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo;
 - b) Confederación Patronal de la República Mexicana;
 - c) Cámara Nacional de la Industria de Transformación;
 - d) Empresas maquiladoras;
 - e) Instituciones oficiales de educación media superior y superior que considere la Secretaría;
 - f) Federación de Estudiantes en el Estado;
 - g) Secciones Magisteriales en el Estado;
 - h) Confederación de Trabajadores de México en el Estado; y Confederación Nacional Campesina.
- VI. Hasta tres representantes de las organizaciones de transportistas de mayor importancia en el Estado de acuerdo al número de sus agremiados, que serán designadas por la Secretaría. Cada organización designará libremente a su representante.
- VII. Dos Diputados representantes del Congreso del Estado, que serán designados por el Pleno a propuesta de la Junta de Conciliación Parlamentaria.

ARTÍCULO 73. El Consejo, **como órgano de consulta**, tendrá las siguientes atribuciones

- I. Coadyuvar al mejoramiento de la función pública en materia de transporte, encomendada a la Secretaría General de Gobierno;
- II. Opinar en relación con las medidas administrativas y de servicio adoptadas en relación con el transporte, por la Secretaría;

Dichos integrantes del Consejo Consultivo de Transporte se reunieron en el Salón Central del Palacio de gobierno en punto de las dieciocho horas del día veintitrés del mes de julio del año próximo pasado, donde celebraron su Sesión Ordinaria y en donde se expuso la necesidad de actualización de la tarifa de transporte público de \$ 4.50 a \$ 6.00, para los municipios de Juárez y Chihuahua y para el resto de los municipio del Estado una tarifa de \$ 5.50. Lo anterior se puede constatar en la copia certificada del acta de la sesión ordinaria del Consejo Consultivo de Transporte, misma que obra en el expediente de queja a fojas 226 a 231.

Sin embargo, es preciso señalar que el citado Consejo consultivo de Transporte no está facultado por disposición legal alguna a incrementar la tarifa del transporte urbano sino, es el Secretario General de Gobierno el designado por la ley para tal fin, o bien puede delegar dicha facultad al Director de Transporte, como ya se razonó en supra líneas.

Por ello en uso de sus facultades derivadas de la fracción XX del artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, se aprobó la multicitada tarifa en los municipio de Juárez y Chihuahua por la cantidad e \$6.00 (seis pesos 00/100 M.N.)

Ahora bien, una vez que el Secretario General de Gobierno, decretó el acto administrativo consistente en la autorización del alza de la tarifa de transporte urbano, esto en ejercicio de sus facultades, por consecuencia ya no puede revocar su propia determinación si no mediante la interposición del respectivo recurso en la vía jurisdiccional. Mientras que una recomendación emitida por este Organismo Derecho Humanista, es un mecanismo de defensa de derechos por la vía no jurisdiccional, por lo cual no tiene el alcance de provocar la revocación del acto administrativo por el efecto de firmeza que este adquiere al ser emitido dentro de las facultades que tiene legalmente la autoridad, lo que lo enviste por efecto de la seguridad jurídica de la firmeza necesaria, siendo la vía idónea por excelencia la jurisdiccional a través del recurso respectivo. Así lo establece nuestro máximo tribunal en la siguiente jurisprudencia:

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, REVOCACIÓN DE LAS.-

La facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de tercero, o cuando las resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto.

Quinta Época:

Amparo en revisión.-Olivares Facundo y coags.-15 de octubre de 1919.-Mayoría de nueve votos.- Ausente: Enrique Moreno.-Disidente: Ernesto Garza Pérez.

Amparo en revisión 3046/21.-Menchaca José O.-7 de agosto de 1924.-Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 3897/23.-Wong Fook Yee y Cía., sucs.-14 de octubre de 1925.-Mayoría de nueve votos.-Disidentes: Ernesto Garza Pérez y Francisco Díaz Lombardo.

Amparo en revisión 2877/22.-Cía. Palomas, de Terrenos y Ganados, S.A.-27 de febrero de 1926.- Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 2876/20.-Tejada Nicolás E.-7 de abril de 1926.-Unanimidad de nueve votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, página 111, Pleno, tesis 162.

En cuanto a que esta Comisión derecho humanista al emitir una recomendación no tiene el alcance de provocar la revocación del acto administrativo por el efecto de firmeza que este adquiere al ser emitido dentro de las facultades que tiene legalmente la autoridad, está sustentada en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época

Registro: 194175

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Abril de 1999

Materia(s): Común

Tesis: VI.3o.16 K

Página: 507

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SUS RECOMENDACIONES NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

Si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con la ley que la regula es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el de conocer, e investigar aun de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos y formular recomendaciones; éstas no pueden ser exigidas por la fuerza o a través de otra autoridad en los términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que establece: "La recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia ...". Por tanto la resolución final que dicte la citada comisión en las quejas y denuncias correspondientes no tiene el carácter de acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, ya que de acuerdo con la normatividad que la rige carece de los atributos esenciales que caracterizan a todo acto de esa naturaleza; **puesto que además de que dichas recomendaciones no pueden ser exigidas por la fuerza no anulan o modifican los actos contra los que se haya formulado la queja o denuncia**; pues las autoridades a las que se dirigen pueden abstenerse de realizar lo que se les recomienda; careciendo por tanto la recomendación de fuerza compulsora.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 590/98. Ernesto Pérez Munive. 11 de febrero de 1999. Unanimidad de votos.

Ponente: Filiberto Méndez Gutiérrez. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 223, tesis P. XCVII/98, de rubro "COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD."

Es importante señalar que nuestro sistema jurídico, prevé la interposición de recursos de carácter administrativos, cuando consideremos que las resoluciones tomadas por la autoridad están alejadas de la legalidad. Es el caso de que la Ley de Transporte y Vías de Comunicación establece los recursos que se pueden ejercer en contra de la resolución del Secretario General de Gobierno o en su caso su subalterno el Director de Transporte, particularmente en cuanto al acto administrativo en estudio Precisamente el artículo 81 de dicha ley establece:

ARTÍCULO 81. Contra actos y resoluciones de las autoridades de Transportes a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI del artículo 4 procederá el recurso de revisión, que deberá presentarse en la Secretaría General de Gobierno y resolverse por la misma de acuerdo a lo dispuesto por los artículos siguientes.

Contra los actos y resoluciones de la propia Secretaría procederá el recurso de revocación, que se tramitará en los mismos términos que el recurso anterior.

Contra las resoluciones de la Secretaría que resuelvan un recurso, no cabrá otro posterior.

Los artículos 82, 83 y 87 de la ley en mención señalan el procedimiento para hacer efectivo los recursos, así como el plazo para hacerlo, que es de quince días hábiles, según se aprecia de su transcripción:

ARTÍCULO 82. Estos recursos se interpondrán ante la Secretaría en un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere notificado la resolución o acto que se impugne; podrá hacerse directamente o por correo certificado con acuse de recibo. En este último caso se tendrá como fecha de presentación la del día de su depósito en la oficina de correos.

ARTÍCULO 83. Si el recurrente previamente tuvo oportunidad de ofrecer pruebas, en su tramitación sólo se admitirán pruebas supervinientes y las documentales públicas que no haya tenido a su alcance; en ningún caso se admitirá la confesional de las autoridades.

ARTÍCULO 87. En la tramitación de los recursos que se regulan en este capítulo se aplicará en lo conducente supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Los recursos administrativos tienen principalmente los siguientes objetivos:

- a) Autolimitar las atribuciones discrecionales de la autoridad administrativa.
- b) Controlar la actividad administrativa.
- c) Proteger los derechos de los administrados.
- d) Disminuir la carga de los Tribunales Administrativos.

En conclusión, la finalidad de los recursos administrativos es para que en la misma sede, por conducto de la autoridad emisora u otra de superior jerarquía, se anule modifique, o se ratifique el acto impugnado como consecuencia de una posible violación o no al ordenamiento aplicado o bien por falta de aplicación de las disposiciones debidas. Lo anterior de conformidad con el artículo 17 de Constitución General de la República

Los actos administrativos adquieren su firmeza cuando transcurren los plazos establecidos para su impugnación sin que los interesados interpongan el recurso respectivo, en este caso concreto el de revisión. Es decir, aquellos actos en los que el interesado ha dejado pasar los plazos que tenía para recurrir, en vía administrativa.

En el caso en estudio, la autoridad actuó en ejercicio de facultades expresamente conferidas, motivó y fundó su acuerdo y éste adquirió el carácter de acto definitivo al no haberse promovido en su contra los recursos referidos en este apartado y, en esa virtud el acto administrativo de actualización de tarifas del servicio público del transporte colectivo urbano es legalmente válido.

TERCERO.- No obstante que no se acreditan violaciones a derechos humanos, sin embargo, considerando que las recomendaciones pueden tener por objeto además, el impulsar la actividad administrativa en el servicio público, así como el establecimiento de medidas que en lo futuro prevengan violaciones a los derechos humanos, por lo cual es preciso entrar al estudio del acta de la sesión ordinaria del Consejo Consultivo de Transporte, celebrada en el salón central de palacio de gobierno el día 23 de julio de 2009 y la respuesta de la autoridad a la solicitud de informes de esta Comisión.

- a) “En desahogo del **Tercer Punto** de la Orden del día, el Arq. Carlos Carrera Robles, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno del Estado de Chihuahua presentó al Consejo Consultivo de Transporte, el Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable (P.S.M.U.S), el cual se encuentra en su etapa de implementación tanto en la ciudad de Chihuahua como en ciudad Juárez, Chih.

Inicialmente, se procedió a describir el entorno poblacional y análisis estadístico de las opciones de traslado, utilizados por los habitantes de la Ciudad de Chihuahua.

Fueron detalladas las modalidades de rutas que circulan por la ciudad y sus respectivas acepciones.

Se presentó un análisis a corto plazo de los ajustes requeridos tanto como (SIC) para vías de circulación urbana, como carriles, patios de resguardo, estaciones y paraderos requeridos para la puesta en marcha del Plan en comento.

En ese orden de ideas, se llegó a la exposición del Centro de Control y Sistema Único de Recaudo y sus correspondientes características, así como una descripción de los autobuses especiales, para tal efecto.”

- b) “En desahogo del **Cuarto Punto** de la orden del día, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología presentó un análisis relativo a los costos que influyen para la tarifa del transporte colectivo urbano de pasajeros, así como un comparativo de las tarifas en diferentes estados de la República.

Se relatan los pormenores de la integración tarifaria total y la posibilidad del usuario para realizar su viaje pagando una sola tarifa, si le conviene utilizando más de una ruta.

El Lic. Sergio Granados Pineda en su carácter de Secretario General de Gobierno y Presidente del Consejo Consultivo de Transporte, somete a consideración de los integrantes, la propuesta de actualización de la tarifa de transporte público de **\$4.50 a \$ 6.00** para los municipios de Juárez y Chihuahua y para el resto de los municipio una tarifa de **\$ 5.50** en virtud que únicamente en los dos municipios mencionados se llevará a cabo la implementación de planes de movilidad urbana que consideran la modernización de los sistemas de transporte. Respetándose en todos los casos, el descuento del 50% de descuento (SIC) para estudiantes, personas con discapacidad, adultos mayores y personas que forman parte de los pueblos indígenas del Estado.”

- c) La autoridad al contestar la solicitud de informes manifestó en lo medular que: “con respecto a lo que se refieren los quejosos en su escrito; efectivamente el costo del pasaje de transporte público colectivo urbano de pasajeros se actualizó quedando en la ciudad de Chihuahua en \$ 6.00 lo anterior por acuerdo del Consejo Consultivo de Transporte conformado e integrado por

funcionarios y representantes sociales y de organismos incluyendo dos Diputados representantes del H. Congreso del Estado, en la forma y términos que señala el artículo 69 de la Ley de Transporte y sus Vías de Comunicación. A tal acuerdo se le dio la debida publicidad en el Periódico Oficial del Estado en fecha inmediata posterior a la Sesión Ordinaria mencionada.”

La participación del Consejo Consultivo de Transporte en la determinación de las tarifas del transporte público urbano de conformidad con el artículo 73 de la Ley de la Materia, transcrito líneas arriba, se limita a opinar sobre esa medida, pues la facultad para aprobar las tarifas corresponde a la Secretaría General de Gobierno en términos del artículo 25 del mismo cuerpo normativo y, precisamente, el Secretario General de Gobierno, con fecha 23 de Julio de 2009, publicó en el periódico oficial del Estado el acuerdo mediante el cual autorizó la actualización de la tarifa del servicio público de transporte colectivo urbano. La base de los incrementos la hizo consistir en el análisis de los componentes básicos de la matriz tarifaria utilizada que consta de diversas gráficas referentes: el alza de precio de insumos; el valor de las unidades automotoras; combustible; llantas; salario mínimo; tipo de cambio, aceites y lubricantes; variación de las tasas de interés e inflación; comparación de tarifas técnicas contra tarifas del mercado y evolución de indicadores claves; además de considerar que no se había autorizado ajuste a los precios de las tarifas durante un período, aproximado, de tres años cinco meses. En suma el acto de autoridad fue emitido en ejercicio de las facultades expresamente otorgadas por la ley y se fundó y motivó en los argumentos descritos en este apartado y en los criterios de legalidad expuestos en el numeral anterior.

Ahora bien, como quedó asentado los derechos económicos son aquellos que hacen posible a las personas y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado y, fundamentalmente consisten en proveer a los seres humanos de los elementos materiales que hagan realidad ese propósito. En la especie el Estado ha venido realizando progresivamente una serie de acciones para desarrollar el Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable que redundarán en la operación de un sistema de transporte de mayor calidad que permitirá a los usuarios realizar viajes en una o más rutas pagando una sola tarifa por el servicio, y otras ventajas que se expresan en el inciso a) de este acápite. El carácter programático y progresivo de los derechos sociales, económicos y culturales, explicitado en el apartado **SEGUNDO** de este capítulo, se actualiza en el caso que tratamos, pues proporcionar un transporte público digno y al alcance de los usuarios no se logra de manera inmediata, sino que su materialización se consigue construyendo programas cuyo desarrollo dará positividad a los mismos, aspecto que se ha venido atendiendo por las autoridades responsables de la materia.

En base a lo anterior este organismo considera que no existe violación a los derechos humanos colectivos de naturaleza económica de los quejosos.

No obstante considerando lo ya analizado y expuesto, con fundamento en lo establecido por los artículos 102 apartado B de la Constitución General de la República, 42 y 44 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos lo procedente es emitir la siguiente:

IV.- RECOMENDACIÓN:

PRIMERO- A Usted, **Lic. Graciela Ortiz González, Secretaria General de Gobierno**, continuar desarrollando las acciones del Plan de Movilidad Urbana Sustentable con el objetivo de coadyuvar con la economía de los usuarios del Transporte Colectivo Urbano.

SEGUNDO.- Así mismo se informe públicamente las acciones que se vayan instrumentando para su implementación.

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 Comisión 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 aquellas 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. Con la confianza de su disposición para que sea aceptada y cumplida.

A T E N T A M E N T E

LIC. JOSÉ LUIS ARMENDARIZ GONZALEZ
PRESIDENTE

c.c.p. LIC. JOSE ALARCON ORNELAS.- Secretario Técnico Ejecutivo de la CEDH
c.c.p. GACETA
c.c.p. C.C. Q1 y Q2.- Quejosos.- X No. X, Colonia X.- Para su conocimiento
JLAG/RAMD/eg