

RECOMENDACION No.17/ 2011

SÍNTESIS.- Cónyuge supérstite de servidor público municipal reclama que el Ayuntamiento de Bocoyna se niega a reconocer su derecho a una pensión.

Del proceso de investigación, las evidencias arrojaron que existen datos o elementos suficientes para presumir afectaciones al derecho en la legalidad y seguridad jurídica en la modalidad de afectaciones al derecho a la seguridad social.

Motivo por el cual se recomendó al Presidente Municipal de Bocoyna; **PRIMERO.-** Para que en sesión del H. Ayuntamiento, se analice la posibilidad de establecer una pensión por viudez y/o orfandad, en favor de los beneficiarios que acrediten su interés legal, en relación al C. **P**, quien falleció cuando tenía la calidad de agente de policía o en su caso, proceder a la indemnización por causa de muerte, según corresponda.

SEGUNDO.-A Usted mismo, para que provea lo necesario a efecto de que se establezcan las previsiones necesarias para que el personal que labora para el municipio, se encuentre protegido bajo un sistema de seguridad social que los ampare contra accidentes y/o riesgos de trabajo, así como de enfermedades profesionales o de cualquier otras causa que tenga como consecuencia la pérdida de la vida o menoscabo a la salud, conforme a lo antes especificado.

EXP. No. CU-AC-44/2010.

OFICIO No. AC-243/2011.

RECOMENDACIÓN No. 17/2011.

VISITADOR PONENTE: ARMANDO CAMPOS CORNELIO.

Chihuahua, Chih., a 13 de diciembre de 2011.

C. ABEL HIPOLITO GUTIERREZ GONZÁLEZ, PRESIDENTE MUNICIPAL DE BOCOYNA. P R E S E N T E.-

- - Visto para resolver el expediente radicado bajo el número CU-AC-44/10, del índice de la oficina de ciudad Cuauhtémoc, iniciado con motivo de la queja interpuesta por la **C.**, por actos u omisiones que considera violatorios de sus derechos humanos y de sus menores hijos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 40 y 42 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, atendiendo al siguiente análisis:

HECHOS:

PRIMERO.-En fecha 04 de agosto de 2010, se recibió escrito de queja formulada por la **C. Q**, por considerar vulnerados sus derechos humanos, así como de sus dos menores hijos, del tenor literal siguiente:

*“Mi esposo **P** laboró como Policía Municipal en este municipio de Bocoyna durante poco más de 5 años. Estando él de vacaciones, el 11 de mayo del presente año, en el tramo carretero de Guachochi a Creel, fue privado de su libertad de manera violenta, y su cuerpo apareció sin vida al día siguiente. Yo iba con él y con nuestros dos hijos menores y un primo de mi esposo quien también fue privado de su libertad y asesinado posteriormente.*

Acudí al C. Ernesto Estrada, Presidente Municipal de Bocoyna para solicitar un apoyo no sólo para el funeral de mi esposo sino para el mantenimiento de nuestros dos hijos menores. El Presidente Municipal me respondió que mi esposo no tenía seguro social ni derecho a nada, porque lo habían privado de su vida cuando no estaba en servicio. También me dijo el Presidente que mi esposo ya estaba dado de baja de la corporación y esto nunca se lo habían notificado a mi esposo, y sólo le habían dado el oficio de vacaciones correspondientes. Solicito, pues, se me reciba la presente queja en contra de la autoridad que resulte responsable por no tener en el régimen de seguridad social a sus trabajadores y violentar con esto la ley y los derechos laborales”.

SEGUNDO: Radicada la queja y solicitado el informe de ley a la Presidencia Municipal de Bocoyna, fue obsequiado el mismo mediante oficio de fecha 23 de agosto de 2010, signado por el C. ERNESTO ESTRADA GONZÁLEZ, a la sazón Presidente Municipal, administración 2007-2010, que refiere lo siguiente: *“Que en relación al fallecimiento de **P**, que éste no sucedió en un riesgo de trabajo, ya que ocurrió cuando se encontraba disfrutando de su periodo de vacaciones, y fue privado de la vida en el municipio de Guachochi Chihuahua, y existen constancias en el expediente de trabajo en el sentido de que resultó positivo al examen de cocaína, motivo por el cual incluso la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, al realizar el examen de*

confiabilidad a los elementos de los corporación de Seguridad Pública de Bocoyna, giró instrucciones al Director de la citada corporación, para que fuera dado de baja como elemento efectivo de la Policía Municipal; Independientemente de ello, insisto el fallecimiento del trabajador no ocurrió con motivo de un accidente o riesgo de trabajo, y a sus familiares les fueron cubiertos los proporcionales correspondientes a los conceptos de aguinaldo, prima vacacional e incluso el pago de los gastos funerarios, por lo que consideramos con ello que se dio cumplimiento al pago de las prestaciones de seguridad social a que era acreedor dicho trabajador”.

TERCERO: El informe que antecede fue puesto a la vista de la quejosa **Q**, esposa del agente de policía victimado, quien manifestó lo siguiente: **“Que no está de acuerdo con su contenido, ya que no considera justo lo que le dijo el Presidente Ernesto Estrada, cuando ocurrió a reclamar las prestaciones que se le adeudaban a su esposo, en cuanto a que se le había dado de baja con anterioridad a que gozara de vacaciones, pero a él no lo habían notificado hasta que regresara de vacaciones, lo que no se le hace correcto. Además es falso que le hayan pagado las proporcionales de aguinaldo y prima vacacional, ya que sólo le pagaron la parte de la quincena que corría, ya que su esposo fue victimado el 11 de mayo de 2010, así como los gastos funerarios, como fue el ataúd y el servicio respectivo, mas no es cierto que le hayan pagado más dinero. Que su esposo la dejó con dos hijos, uno de 6 y otro de 3 años y que jamás tuvieron servicio de Seguro Social, que cuando requerían alguna atención médica les daban una orden para que atendieran con médico particular, sin que hicieran cotizaciones para pensión por cesantía ó viudez, ni aportaban para el fondo de vivienda, ni otro similar, ni siquiera tenían seguro vida dado el peligro o riesgo que se corre en éste tipo de trabajos”**, lo que se hizo constar en la correspondiente acta circunstanciada de fecha 25 de agosto de 2010.

CUARTO:Ante la omisión de la autoridad de marras de exhibir la documentación comprobatoria de su aserto, habida cuenta que refirió haber realizado una serie de pagos en favor de la viuda, hoy quejosa, así como que la muerte del mencionado, había ocurrido cuando éste ya no era elemento de la corporación, virtud a la baja que había sido objeto con anterioridad, derivado de las instrucciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, al haber resultado positivo al consumo de estupefacientes, razón por la cual se requirió a ésta a efecto de que exhibiera copia de la referida documentación, habiéndose obsequiado la petición a través de oficio 136/08 (sic), de fecha 26 de agosto de 2010, remitiendo lo siguiente: a).- Original del oficio 210/10, fechado el 30 de abril de 2010, por el cual el C. GUADALUPE ARMANDO GONZÁLEZ VILLALOBOS, Director de Seguridad Pública y Vialidad de Bocoyna, le comunica al Presidente Municipal la baja de la corporación del C. **P**, por haber salido positivo en el antidoping que se le practicó por la Secretaría de Seguridad Pública Estatal; b).- Copia de la Constancia de Baja, que en formato de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública, remite el responsable de la Corporación de Seguridad Pública del Municipio de Bocoyna, en relación al agente **P**(sic), con fecha de ingreso 04 de noviembre del 2008 y fecha de **baja 31 de mayo del 2010, detallando como motivo de la baja, FALLECIMIENTO**;c).- Copia de una constancia de examen químico toxicológico, expedida por un perito químico adscrito a los Laboratorios de Criminalística y Ciencias Forenses de la Procuraduría General de Justicia del Estado, practicado al C. **P**, el día 10 de marzo de 2010, resultando positivo a la presencia de drogas de abuso, identificada como COCAINA; d).- Original de un rol de vacaciones del personal de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Bocoyna, que va del 1° de marzo de 2010, al 20 de septiembre de 2010, donde se establece que en el **periodo del 26 de abril al 16 de mayo de 2010**, correspondía el goce de esa prestación al agente **P**,

adscrito a la Sección de Sisoguichi; e).- Copia de un recibo de nómina expedido por la Presidencia Municipal de Bocoyna, en favor de P, correspondiente a la quincena que va del 16 de abril al 30 de abril de 2010, por su desempeño como agente de seguridad pública; f).- Copia de diverso recibo de nómina expedido por la misma Presidencia Municipal de Bocoyna, en favor del citado P, correspondiente a la quincena que va del 01 de mayo al 15 de mayo de 2010, por su desempeño como agente de seguridad pública, cuyo importe fue cobrado por la C. Q, virtud a que el titular a esa fecha había fallecido; g).- Copia del certificado de egresos número 6567, expedido por la Presidencia Municipal de Bocoyna, en fecha 01 de junio de 2010, por un importe de \$4,250.00 (CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), por concepto de pago de nota de servicios funerarios del C. P, persona que laboraba en Seguridad Pública Municipal, importe amparado por el cheque número 3313, de la cuenta 65502147851, recibido por la C. Q; h).- Copia de un recibo de fecha 18 de mayo de 2010, expedido por Funerales Guemar del poblado de Guachochi, por la cantidad de \$4,250.00 (CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), por concepto de pago de servicios funerarios del C. P y; i).- copia de la credencial para votar con fotografía de la C. Q, expedida a su favor por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral.

QUINTO: Al ponerse a la vista de la quejosa el informe adicional y los documentos anexos, según diligencia de fecha 06 de mayo de 2011, ésta expresó su desacuerdo con el mismo, toda vez que advirtió una contradicción entre la afirmación de la autoridad y el contenido de los propios documentos, cuando ésta afirma que su difunto esposo fue dado de baja de la corporación con motivo de una orden de la Secretaría de Seguridad Pública, al haber resultado positivo al consumo de drogas, cuando se encontraba en su periodo vacacional, en tanto que en documento de baja que remite el Director de Seguridad Pública Municipal a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública, se establece como causa de baja el “fallecimiento”, dudando en consecuencia de la autenticidad y/o veracidad del otro documento, ya que en su concepto fueron acomodados por la autoridad para no responder por las prestaciones de seguridad social de las cuales en su concepto le corresponden a ella y a sus hijos, lo que se hizo constar en la correspondiente acta circunstanciada de esa fecha.

SEXTO: Seguido que fue el procedimiento es sus diversas etapas, se pretendió agotar el procedimiento conciliatorio a que se refieren los numerales del 71 al 75 del Reglamento Interno de éste Organismo, para lo cual se giró el oficio de estilo dirigido al Presidente Municipal de Bocoyna, en fecha 10 de mayo de 2011, quien respondió a través de oficio sin número, fechado el 20 de mayo del año que corre, afirmando desconocer los hechos de la queja, en virtud de haber ocurrido en el trascurso de la anterior administración, empero analizarían la cuestión a la luz de las facultades que el Código Municipal en el Estado les confiere a las Ayuntamientos para actuar en consecuencia, habiéndose esperado un tiempo prudente a efecto de recibir alguna propuesta ó en su caso la negativa, no ocurriendo ni una, ni otra cosa, razón por la cual el Visitador ponente se apersonó en la Presidencia Municipal de Bocoyna y atendido que fue por el C. PROFR. ADALBERTO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, en relación a la cuestión planteada, éste servidor público de nueva cuenta en principio negó tener conocimiento del asunto, pero una vez que se le exhibieron las constancias relativas que inclusive ya se había documentado una comunicación por oficio con la actual administración que él representaba, aceptó los hechos, informando que el asunto lo estaba manejando el LIC. JESÚS GUTIERREZ TRUJANO, Asesor Jurídico del Municipio, quien se encargaría de arreglarlo, comprometiéndose a checarlo para en caso de ser necesario hacerlo del conocimiento del H. Ayuntamiento, lo que se hizo constar en el acta circunstanciada de fecha 25 de agosto

de 2010, de donde se considera agotado el procedimiento conciliatorio, sin resultado positivo alguno.

Por lo que una vez agotados los trámites legales, por acuerdo de fecha 30 de septiembre de 2011, se ordenó proyectar la resolución correspondiente, misma que hoy se dicta, en base a las siguientes:

II.- EVIDENCIAS:

1.- Queja presentada por la C. **Q** el día 03 de agosto del año retro próximo, en contra de la Presidencia Municipal de Bocoyna, Chih. (f.- 1 y 2).

2.-Informe rendido a solicitud de éste organismo, por el C. ERNESTO ESTRADA GONZÁLEZ, Presidente Municipal de Bocoyna, Administración 2007-2010, cuyo contenido fue referido en el hecho segundo del capítulo anterior. (f.- 8).

3.-Acta circunstanciada de fecha 25 de agosto de 2010, levantada con motivo de la vista del informe de la autoridad a la quejosa, cuya manifestación obra en el hecho tercero del capítulo que antecede. (f.- 13).

4.-Informe complementario solventado por la autoridad municipal señalada como responsable, de fecha 26 de agosto de 2010, referido en el hecho cuarto anterior, visible a fojas 16, en el cual anexa los siguientes documentos:

a).- **Original** del oficio 210/10, fechado el 30 de abril de 2010, por el cual el C. GUADALUPE ARMANDO GONZÁLEZ VILLALOBOS, Director de Seguridad Pública y Vialidad de Bocoyna, le comunica al Presidente Municipal, la baja de la corporación del C. **P**, por haber salido positivo en el antidoping que se le practicó por la Secretaría de Seguridad Pública Estatal. (f.- 17).

b).- Copia de la Constancia de Baja, que en formato de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública, remite el responsable de la Corporación de Seguridad Pública del Municipio de Bocoyna, en relación al agente **P** (sic) POLANCO, con fecha de ingreso 04 de noviembre del 2008 y fecha de **baja 31 de mayo del 2010, detallando como motivo de la misma, FALLECIMIENTO.** (f.- 18).

c).- Copia de una constancia de examen químico toxicológico, expedida por un perito químico adscrita a los Laboratorios de Criminalística y Ciencias Forenses de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado, practicado al C. **P**, el día 10 de marzo de 2010, resultando positivo a la presencia de drogas de abuso, identificada como COCAINA. (f.- 19).

d).- **Original** de un rol de vacaciones del personal de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Bocoyna, que va del 1° de marzo de 2010, al 20 de septiembre de 2010, donde se establece que en el **periodo del 26 de abril al 16 de mayo de 2010**, correspondía el goce de esa prestación al agente **P**, adscrito a la Sección de Sisoguichi. (f.- 20 y 21).

e).- Copia de un recibo de nómina expedido por la Presidencia Municipal de Bocoyna, en favor de **P**, correspondiente a la quincena que va del 16 de abril al 30 de abril

de 2010, por su desempeño como agente de seguridad pública, supuestamente aún cobrado por éste. (f.- 22).

f).- Copia de diverso recibo de nómina expedido por la misma Presidencia Municipal de Bocoyna, en favor del citado P, correspondiente a la quincena que va del 01 de mayo al 15 de mayo de 2010, por su desempeño como agente de seguridad pública, cuyo importe fue cobrado por la C. Q, virtud a que el titular a esa fecha había fallecido. (f.- 23).

g).- Copia del certificado de egresos número 6567, expedido por la Presidencia Municipal de Bocoyna, en fecha 01 de junio de 2010, por un importe de \$4,250.00 (CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), por concepto de pago de nota de servicios funerarios del C. P, persona que laboraba en Seguridad Pública Municipal, importe amparado por el cheque número 3313, de la cuenta 65502147851, recibido por la C. Q. (f.- 24).

h).- Copia de un recibo de fecha 18 de mayo de 2010, expedido por Funerales Guemar del poblado de Guachochi, por la cantidad de \$4,250.00 (CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS 00/100 M.N.), por concepto de pago de servicios funerarios del C. P. (f.- 25).

5.-Acta circunstanciada de fecha 06 de mayo de 2011, levantada con motivo de la vista del informe complementario de antecedentes a la parte quejosa, cuya manifestación obra en el hecho quinto del capítulo que precede (f.-28).

6.- Oficio sin número, de fecha el 20 de mayo de 2011, dirigido a éste organismo por el C. ABEL HIPOLITO GUTIERREZ GONZÁLEZ, Presidente Municipal en funciones de Bocoyna, en contestación a diverso recurso enviado tendiente a conciliar el asunto, el cual afirma desconocer los hechos de la queja, en virtud de haber ocurrido en el trascurso de la anterior administración, empero analizarían la cuestión a la luz de las facultades que el Código Municipal en el Estado les confiere a los Ayuntamientos para actuar en consecuencia, procedimiento que resultó infructuoso. (f.- 32).

7.- Acta circunstanciada de fecha 25 de agosto de 2011, levantada con motivo de la entrevista sostenida por el Visitador instructor con el C. PROFR. ADALBERTO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, en su calidad de Secretario del H. Ayuntamiento, el cual, en relación a la cuestión planteada, en principio negó tener conocimiento del asunto, pero una vez que se le exhibieron las constancias relativas aceptó los hechos, informando que el asunto lo estaba manejando el Asesor Jurídico del Municipio, quien se encargaría de arreglarlo, comprometiéndose a checarlo para en caso de ser necesario hacerlo del conocimiento del H. Ayuntamiento, referida en el hecho sexto del capítulo que precede. (f.- 34).

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, y 6º fracción II inciso A, así como el artículo 42 de la Ley de la materia y por los artículos 12 y 86 del Reglamento Interno de esta H. Comisión Estatal.

SEGUNDA.-Según lo establecido en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, resulta procedente por así permitirlo el estado que guarda la tramitación del presente asunto, analizar los hechos, los argumentos y pruebas, así como

los elementos de convicción y las diligencias practicada a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de la quejosa, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados, debiendo ser valoradas en su conjunto de acuerdo a los principios de la lógica y experiencia, con estricto apego a la legalidad que demanda nuestra Carta Magna, para una vez realizado ello, se pueda producir convicciones sobre los hechos materia de la presente queja.

TERCERA.- Corresponde analizar si los hechos planteados por la C. **Q**, quedaron acreditados y, en su caso, determinarsi son violatorios de sus derechos humanos, así como de sus menores hijos, habidos en su relación con el C. **P**, en la inteligencia que la sustancia de su reclamación la hizo consistir en la omisión o negativa de la Presidencia Municipal de Bocoyna, inclusive desde la Administración 2007-2010, a cubrir a su favor y de los dos hijos del mencionado, las prestaciones de seguridad social que en su concepto tenía derecho, al haberse desempeñado como empleado o servidor público municipal en el área de seguridad pública por algunos años, hasta su muerte, acaecida el 11 de mayo de 2010, mientras se encontraba gozando del periodo vacacional, lo que se traduce en un incumplimiento a las prestaciones de seguridad social, como especie del derecho a la legalidad y seguridad jurídica, que protege y tutela los artículos 14 párrafo segundo, 123 apartado B, fracciones XIII y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado Protocolo de San Salvador, en relación a las disposiciones secundarias de derecho interno a que se hará referencia en su oportunidad.

Al análisis y prueba de los hechos se tiene por cierto, debidamente acreditado, lo siguiente: Que el C. **P**, se desempeñaba como agente de seguridad pública del municipio de Bocoyna, Chihuahua, adscrito al seccional de Sisoguichi, al menos desde el 04 de noviembre de 2008, hasta el momento de su muerte, acaecida el 11 de mayo de 2010 – aunque la quejosa afirma una antigüedad mayor-, cuando se encontraba gozando del periodo vacacional, que inició el 26 de abril y concluiría el 16 de mayo de 2010, según registros que obran en los archivos de la mencionada Alcaldía, de donde se deduce que aún tenía la calidad de servidor público, en el área de seguridad de la referida municipalidad, ya que el lapso donde se está disfrutando de las vacaciones, de ninguna manera suspende la relación laboral ó administrativa, salvo que con anterioridad se haya determinado dicha circunstancia y se haya notificado de forma legal al interesado, ya sea la suspensión ó cese de sus funciones.

En el caso a estudio, se advierte que la autoridad municipal señalada, pretende desvincularse de la relación laboral-administrativa que la unía al mencionado **P** hasta el momento de su muerte, ya que si bien es cierto que su muerte no fue producto de un riesgo de trabajo ó enfermedad profesional relacionada con el mismo, aún subsistía la citada relación aunque se encontrara gozando del periodo vacacional al que legalmente tenía derecho, por lo que dicha pretensión de deslinde no corresponde a una actuación diligente y responsable que la autoridad le debe a las personas que integran sus órganos para prestar de manera eficaz los servicios que requiere la comunidad, entre los que se encuentra la seguridad pública, por más que alegue en su informe que *“el fallecimiento del trabajador no ocurrió con motivo de un accidente o riesgo de trabajo, y a sus familiares les fueron cubiertos los proporcionales correspondientes a los conceptos de aguinaldo, prima*

vacacional e incluso el pago de los gastos funerarios, por lo que consideramos con ello que se dio cumplimiento al pago de las prestaciones de seguridad social a que era acreedor dicho trabajador”, ya que ello es inconducente a la luz de las disposiciones constitucionales y legales, así como de los instrumentos internacionales que se invocan, protectores y garantes del derecho a la seguridad social de que son titulares los elementos de los cuerpos de policía del Estado y Municipios, que si bien es cierto, su relación pudiera considerarse extra laboral, de carácter administrativo, también lo es que el artículo 123 Apartado B, fracciones XIII y XIV, equipara su situación en cuanto a las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social, como empleados de confianza. Misma situación se refleja en el ámbito local, ya que de conformidad con el artículo 75, fracción II, inciso B) del Código Administrativo del Estado, se reputan empleados de confianza, entre otros, los agentes de seguridad; en tanto que la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, establece en el numeral 71 inciso B, fracción VI, que los agentes de policía municipal se encuentran integrados a dicho sistema, como personal que desarrolla funciones de seguridad pública y, por efecto de los artículos 1° y 2° del citado ordenamiento legal, sus disposiciones les resultan aplicables, con lo cual su estatus se equipara al de un empleado de confianza del municipio, por lo que, las disposiciones relativas a la protección al salario y las prestaciones de seguridad social se encuentran bajo la salvaguarda de la ley fundamental, desde luego a cargo de la entidad municipal, quien supervisa su actividad bajo los principios de disciplina, lealtad, obediencia y legalidad, entre otros, por lo que en consecuencia, también resultan a su cargo las prestaciones a que éstos tienen derecho, sin perjuicio de la coordinación que para efectos tácticos, operativos, e inclusive presupuestales tengan que realizar con el Estado ó la Federación a las luz de las disposiciones del citado ordenamiento.

Luego entonces, al tratarse de servidores públicos del orden municipal, con independencia de que su naturaleza jurídica sea de índole laboral ó administrativo, por disposición constitucional y/o legal, se equiparan a empleados de confianza de éste ente de gobierno, quienes al carecer de un sinnúmero de derechos laborales, a efecto de garantizarse la eficaz prestación del servicio público que desempeñan, como el de la estabilidad en el empleo, el derecho a huelga, entre otros, sin embargo conservan los esenciales, como el de protección al salario y las medidas que le resulten conducentes, así como las prestaciones de seguridad social, como el servicio médico, las pensiones por cesantía o vejez, de viudez y de orfandad, resulta inconcuso que las conservan, con cargo a la entidad a la que prestan sus servicios, desde luego con la concurrencia de los propios beneficiarios a que se refieren las leyes especiales aplicables ó como mínimo las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, relativas a los riesgos a que se refiere el numeral 146, entre los que se encuentra la muerte, por lo que conforme a las facultades y atribuciones de la autoridad municipal, que le confiere el Código Municipal del Estado, por conducto de los diversos órganos a que se refieren los dispositivos contenidos en los artículos 29 fracciones XXIV, XXXIII y XXXVIII, 34, 54, 66 fracción X, 68 fracción VIII, 76 fracción II, 77 y 78 del mismo ordenamiento, sin lugar a dudas se advierte que tanto el Presidente Municipal, así como el H. Ayuntamiento, además de la Oficialía Mayor y la Dirección de Seguridad Pública, se encuentran investidas de la facultad, es decir, del derecho y la obligación de prestar en el marco de las leyes aplicables, los servicios públicos básicos a la comunidad, entre ellos, el de seguridad pública, con todas las connotaciones y consecuencias legales que deriven, pudiendo celebrarse los convenios pertinentes con los diversos ordenes o niveles de gobierno, a efecto de hacer eficaz y eficiente el supradicho servicio, así como emitir los reglamentos y disposiciones que ordenen y/o regulen a los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos, aplicándose en lo conducente las disposiciones del Código Administrativo del Estado, contando con facultades expresas para

celebrar convenios entre sí o con instituciones públicas o privadas para la prestación de los servicios de Seguridad Social a sus trabajadores, a fin de cumplir el mandato constitucional contenido en el artículo 123 apartado B de la carta magna antes citado.

De lo anterior, se concluye que a efecto de satisfacer plenamente el derecho a la seguridad social de que gozan los elementos de seguridad pública a cargo de los municipios, éstas entidades si no cuentan con disposiciones legales o reglamentarias en la materia, como si lo cuentan las Fuerzas Armadas y Policía en el ámbito federal y estatal, caso concreto por el Instituto de Pensiones Civiles del Estado, así como municipios importantes en la República y el Estado, concretamente el municipio de Chihuahua, que tiene incorporados tanto a los mandos superiores, así como a los mandos medios y oficiales y agentes de la policía, al sistema de Pensiones Civiles Municipales, donde reciben no sólo el servicio médico ellos y su familia y/o dependientes económicos, sino también se realizan las aportaciones pertinentes y necesarias para el establecimiento de fondos para solventar las diversas pensiones de invalidez, cesantía, orfandad y viudez y en caso de que se encuentren incorporados a diverso servicio de salud, sin que se hayan establecido fondos de pensiones, se incorporan a un fideicomiso o fondo especial para cubrir el siniestro en caso de que se actualice el riesgo, ya sea por enfermedad profesional o accidente y/o riesgo de trabajo, a efecto de pagar una pensión si es que procediere, o al menos una indemnización por la actualización del riesgo, en los términos y con las cotizaciones que establece la Ley Federal del Trabajo, como reglas mínimas aceptadas por las legislación nacional para cubrir y/o satisfacer éste tipo de situaciones, o en su caso, tener contratado un seguro de cobertura amplia ante empresas del ramo, que incluya los conceptos de invalidez y vida, con el propósito de que se sustituya en todo o en parte, con el pago de la pensión y/o indemnización que proceda.

En cuanto a éste último punto se refiere, es menester precisar que la abrogada Ley Sobre el Sistema Estatal de Seguridad Pública, vigente hasta el 01 de abril de 2009, por efecto de la entrada en vigor de la nueva Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, imponía la obligación al Estado y a los municipios en su artículo 77, relativo a los Derechos y Régimen Disciplinario de los Miembros de Seguridad Pública...Que además de los derechos laborales previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y sus Leyes Reglamentarias, tendrán derecho a: IV.- **Gozar de los servicios de seguridad social, incluido un seguro de vida**, que los Gobiernos Estatal y Municipal establezcan en los términos de sus presupuestos de egresos y de la normatividad respectiva, en favor de los servidores públicos y sus familiares o personas que dependan económicamente. Ello, aunque el nuevo ordenamiento en la materia no lo establece expresamente, se invoca en virtud que aquella normatividad se encontraba vigente al momento de la contratación o alta al servicio por parte de **P.**

Luego entonces, en cuanto a la materia se refiere, concretamente en el orden municipal, el propio Código Municipal otorga la facultad a la autoridad para incorporar a sus trabajadores, ya de base, ya de confianza, mediante la celebración de convenios, para el acceso a los servicios de seguridad social, ya sea ante instituciones públicas o privadas, con lo cual varios municipios del Estado, satisfacen éste derecho fundamental de los trabajadores, concretamente mediante la suscripción de convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya Ley, en su artículo 13 fracción V, establece que voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento obligatorio, los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y MUNICIPIOS, que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, como en el caso a estudio, en cuyo convenio se establecerán

las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio de los sujetos de aseguramiento comprendidos en dicho numeral, con cuya asimilación tendrán derechos total o parcialmente a las prestaciones que otorga el Instituto, mediante el pago de cuotas, incluyendo desde luego los riesgos de trabajo, los seguros de invalidez y vida, retiro por cesantía en edad avanzada y vejez, conforme lo dispuesto por los artículos 11 y 12, en relación con los numerales 41 y 42 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el presente caso, por lo que corresponde a **P**, resulta inconcusos que aplican las disposiciones que le confieren los beneficios de la seguridad social antes aludidas, por lo que en caso de haber sido omiso el Municipio de Bocoyna al no haber adoptado las medidas de protección antes referidas o bien que éstas hayan sido en forma parcial, se deberá sustituir su cumplimiento al menos en forma indemnizatoria, ya que pudiera alegarse que con el tiempo laborado, de noviembre de 2008 a mayo de 2010, no se habrían cotizado las 150 semanas que como mínimo exige el Seguro Social para que los beneficiarios se hicieran acreedores a la pensión por viudez y orfandad, ello no es óbice para que aplique el supuesto de muerte por riesgo de trabajo, con total independencia de que se hubiere encontrado fuera de servicio, ya que el periodo vacacional no suspende la relación laboral y/o administrativa a que estaba sujeto con el Municipio, sin que sea pretexto el argumento de la propia autoridad en el sentido de que por instrucciones de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal se le había dado de baja desde el 30 de abril de 2010 por haber resultado positivo en el examen antidoping, al parecer por consumo de cocaína, cuya determinación no se había hecho de su conocimiento por encontrarse gozando de su periodo vacacional, ya que éste comenzó el 26 de abril de 2010, en tanto que el citado acuerdo de cese, dicen se produjo el 30 de abril de ese mismo año, ya que al no haberse notificado formalmente, no surte dicho despido sus efectos legales, por lo que a juicio de éste organismo, al momento de su muerte aún conservaba su estatus como servidor público ó empleado del municipio en el área de seguridad pública y, en consecuencia aún era sujeto de los derechos y prerrogativas que le confería su situación, ya que en todo caso, sería cuando regresara a sus labores, lo que obviamente no sucedió, cuando se estaría en aptitud de notificarle su despido para deslindarse legalmente de dicha relación y las consecuencias inherentes, máxime que todavía al 30 de abril de 2010, ocurrió a cobrar el sueldo correspondiente a dicha quincena, según obra en el expediente, -visible a fojas 22-, siendo ésta la ocasión pertinente y oportuna para haberle notificado dicha circunstancia.

Por otra lado, tampoco pasa desapercibido para éste organismo al analizar la documentación mediante la cual la autoridad municipal pretendió justificar su informe, así como sustentar en forma legal su actuación, que tanto el oficio 210/10 que con fecha 30 de abril de 2010, remite el Director de Seguridad Pública y Vialidad de Bocoyna dirigido al Presidente Municipal como superior, por el cual hace de su conocimiento la baja del mencionado **P**, por haber resultado positivo a antidoping (fojas 17) , así como el rol de vacaciones que el mismo Director de Seguridad Pública elaboró para el personal de policía tanto para la cabecera municipal, así como para las cuatro secciones municipales, se encuentran FIRMADOS EN ORIGINAL, por el citado funcionario, en tanto que las diversas documentales relacionadas en el capítulo de evidencias, constan en copia, como debe corresponder a éste tipo de instrumentos, ya que al firmarse salieron de su dominio para ingresar al archivo respectivo, de donde se colige que pudieron haber sido elaborados expreso, a efecto de hacerlos cuadrar con las fechas convenientes y pretender sustentar la actuación de la autoridad; sin embargo ello es intrascendente habida cuenta que aunque se hayan elaborado en forma oportuna, al no haberse hecho del conocimiento del mencionado, no pueden surtir efectos legales en su contra y menos en perjuicio de sus beneficiarios antes aludidos, ya que fue la propia quejosa quien al revisar dicha

documentación, se percató de sus contradicciones, máxime que en el documento de aviso a la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, -ver evidencia 4 inciso b), fojas 18- se establece como causa de la baja, el fallecimiento del mencionado, sin hacerse ninguna referencia al supuesto cese a que se refiere el diverso documento del 30 de abril de 2010.

CUARTA.- Por otro lado es conveniente acotar por parte de éste organismo, que independientemente que la normatividad que regula las relaciones entre el Municipio y sus trabajadores ó empleados en el Estado de Chihuahua, establece el órgano que en éste ámbito debe dirimir los conflictos que se susciten, lo conveniente es adoptar las medidas generales de protección antes aludidas, previendo las partidas presupuestales pertinentes para cada ejercicio fiscal, antes de forzar en cada caso al inicio y sostenimiento de un litigio inequitativo, ya que en la mayoría de los casos, los beneficiarios tienen la calidad de personas en estado de vulnerabilidad, al ser mujeres sin trabajo, hijos menores de edad ó personas de la tercera edad, por lo que si bien es cierto que el artículo 78 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, establece que: “En cada Municipio existirá un Tribunal de Arbitraje, el cual podrá funcionar accidentalmente o permanentemente, para resolver los conflictos de trabajo individuales o colectivos”, se reitera la conveniencia de adoptar medidas generales de protección a los derechos de los trabajadores y en sí de todas las personas que presten un servicio de cualquier naturaleza al Municipio, máxime que en el presente caso y demás similares que puedan sobrevenir, dado el actual estado de inseguridad, la cuestión se reduce al cumplimiento de las prestaciones de seguridad social, las cuales, tienen el carácter de irrenunciables al provenir de un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución y en la diversa normatividad secundaria tanto federal, como local, que se encuentra reforzada por los diversos instrumentos de derecho internacional suscritos y ratificados por el Senado de la República y por ende constituye derecho positivo y vigente en nuestro país, prestaciones que en todo momento se deben proporcionar atendiendo a la dignidad y naturaleza humana por ser medidas protectoras que atienden a las condiciones y calidad de vida de los trabajadores y en sí, de todas las personas que prestan un servicio personal y subordinado a las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno, dentro de los cuales se encuentra el Municipio y que no necesariamente se refieren a prestaciones laborales en sentido estricto, que se reduzca sólo a percepciones salariales, vacaciones, aguinaldo, prima vacacional o de antigüedad, sino un concepto más amplio como son las prestaciones de seguridad social que tienen por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, los servicios sociales necesarios para el desarrollo individual y colectivo, así como el otorgamiento de las pensiones que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales proceda y que desde luego su goce debe ser garantizada por el Estado en sus diversos ordenes de poder, conforme a lo antes argumentado.

Se reitera que en el ámbito internacional, existen diversas declaraciones y tratados Internacionales que fueron debidamente ratificados por el Senado, convirtiéndolos por ello en disposiciones de observancia general y obligatoria, concretamente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada el 2 de mayo de 1948 en Bogotá, Colombia, que en

su artículo XVI, referente a los “DERECHOS A LA SEGURIDAD SOCIAL”, establece que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad la imposibilite, física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”

De la misma manera, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el cual fue adoptado el 17 de noviembre de 1988, y ratificado por la H. Cámara de Senadores, el 16 de abril de 1996, en su artículo 9° establece en lo relativo al derecho a la seguridad social, lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. **En caso de muerte del beneficiario**, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidente de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.”

Además, el mismo derecho se encuentra consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y vinculante para nuestro país a partir del 23 de marzo de 1981, en cuyo artículo 9° se establece que: “los Estados reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social.”

Como conclusión y atento lo dispuesto por el artículo 29 fracciones XXIV, XXXIII y XXXVIII del Código Municipal para el Estado, es facultad del Presidente Municipal determinar, en cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y/o acuerdo del Ayuntamiento, los servicios públicos que sean competencia municipal y vigilar la prestación

de los mismos, además de que tiene la obligación de cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos, así como la facultad genérica que corona la función ejecutiva de que es titular en el orden municipal, de ejercitar las facultades que le confieren las leyes y reglamentos, siendo que en lo relativo al servicio de seguridad pública, se encuentra sujeto a un sinnúmero de disposiciones federales y locales, que no únicamente lo constriñen a su cumplimiento, sino que lo dotan de instrumentos necesarios para cumplir de una manera más eficaz y eficiente con su cometido en la materia, que desde luego incluye las prestaciones de seguridad social antes aludidas, razón por la cual resulta procedente enviarle la presente resolución, a efecto de que la someta al conocimiento del H. Ayuntamiento y se tomen las medidas que sean procedentes, no sólo en el caso concreto, sino que se adopten las prevenciones generales de protección para éste tipo de empleados ó servidores públicos, tomando en consideración el alto riesgo que su función conlleva.

En éste punto, también se hace necesario precisar que aunque en todo el país existe registrado un considerable rezago en la materia, producto quizá del desconocimiento de las normas, ello se recrudece de manera alarmante en los municipios pequeños, lo que desde luego también abona la magra disponibilidad de recursos financieros o la falta de una adecuada planeación de los mismos, ya que en ocasiones basta tener los conocimientos necesarios a efecto de obtener partidas ya locales, ya federales, a efecto de tener bien pertrechadas a las corporaciones del orden, así como para proporcionarles prestaciones económicas más ventajosas.

Notándose en nuestra entidad federativa una tendencia positiva en ésta materia, ya que ante la crisis de inseguridad por la que se atraviesa, aunado a la necesidad de hacerle frente a la criminalidad de una manera más contundente y efectiva, el Estado ha incrementado la aplicación de recursos económicos en éste rubro y ante la recurrente caída en el cumplimiento de su deber de diversos elementos que prestan sus servicios en diferentes dependencias oficiales, como agentes de policía ministerial, agentes de investigación criminal, celadores de penales, agentes de vialidad y agentes de policía preventiva, entre otros, se han instrumentado fórmulas legales para procurar el otorgamiento de pensiones de viudez y orfandad, con periodicidad mensual y dinámicas, al 100% de las percepciones que obtenían al momento de su muerte, con las modalidades y condiciones que aplican en cada caso, repartiéndose en partes iguales su monto entre la cónyuge o concubina supérstite y los hijos del elemento caído, subsistiendo por lo que se refiere a éstos últimos, hasta que cumplan la mayoría de edad, o hasta los 25 años, siempre y cuando se encuentren estudiando de tiempo completo para obtener un título que los acredite en algún oficio o profesión, salvo que exista incapacidad declarada en los términos de la legislación civil del Estado, además de recibir, desde luego, el servicio médico asistencial gratuito del Gobierno del Estado, a través del Instituto Chihuahuense de Salud, para lo cual se adoptaron una serie de decretos emitidos por el H. Congreso del Estado, a solicitud del titular del Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por la fracción XXXVI de la Constitución Política del Estado.¹

¹ DECRETO No. 16/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 17/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 18/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 19/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 20/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 21/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 22/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 23/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 24/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 25/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 26/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 27/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado, DECRETO No. 29/2010 I P, LXIII Legislatura H. Congreso del Estado.

En cuanto a ésta cuestión, al analizar el contenido de los decretos respectivos, se advierte que no todos los elementos caídos, gozaban de las prestaciones de seguridad social, ya que ello sólo aplicaba a aquellos que se encontraban afiliados al Sistema de Pensiones Civiles del Estado; sin embargo ello no interesó para el otorgamiento de la pensión, sin importar inclusive la antigüedad en el servicio o que sus aportaciones aún no completaran el pago de la pensión al 100%, la que de cualquier manera sería completada, parte con los fondos de Pensiones Civiles y el resto con el fondo especial creado para tal efecto.

Por todo lo expuesto, es que se considera pertinente emitir la resolución en el sentido de que no existe justificación legal para la omisión en que incurren los municipios al no contar con las previsiones necesarias para satisfacer las prestaciones de seguridad social que la ley establece en favor de sus trabajadores y/o empleados, en sus diversas áreas, donde desde luego se incluyen los agentes de policía, tránsito, bomberos, de protección civil, como prestadores del servicio público de seguridad pública, máxime que éstos se encuentran sujetos a riesgos más significativos que el resto de los servidores públicos, por lo que se reitera la pertinencia de instrumentar las medidas necesarias para satisfacer éste tipo de requerimientos, que incluyan la prestación asistencial del servicio de salud, así como el otorgamiento de pensiones por riesgos de trabajo y/o enfermedades profesionales, que generen incapacidad ó muerte de los mismos, para que en éste último caso sean sus beneficiarios conforme a la legislación civil, quienes disfruten de su beneficio hasta que sea necesario en los términos expuestos, previendo desde luego los fondos suficientes para tal efecto, que en el caso concreto beneficie a la familia de **P**, quien fungió como agente de seguridad pública en el municipio de Bocoyna, familia integrada por la hoy quejosa **Q**, así como sus menores hijos.

En base a lo expresado y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B de la Constitución General de la República, artículos 42 y 44 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se emiten las siguientes:

IV.- RECOMENDACIONES:

PRIMERO.- A Usted **C. ABEL HIPOLITO GUTIERREZ GONZÁLEZ**, Presidente Municipal de Bocoyna, para que en sesión del H. Ayuntamiento, se analice la posibilidad de establecer una pensión por viudez y/o orfandad, en favor de los beneficiarios que acrediten su interés legal, en relación al C. **P**, quien falleció cuando tenía la calidad de agente de policía o en su caso, proceder a la indemnización por causa de muerte, según corresponda.

SEGUNDO.-A Usted mismo, para que provea lo necesario a efecto de que se establezcan las previsiones necesarias para que el personal que labora para el municipio, se encuentre protegido bajo un sistema de seguridad social que los ampare contra accidentes y/o riesgos de trabajo, así como de enfermedades profesionales o de cualquier otra causa que tenga como consecuencia la pérdida de la vida o menoscabo a la salud, conforme a lo antes especificado.

La presente recomendación conforme al artículo 102, apartado B de la Constitución Política de la República, 44 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, es pública y por lo tanto se puede publicar en la gaceta del propio organismo y los medios de comunicación necesarios en su caso, y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto a la conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus

funciones, para que dicha autoridad aplique los medios legales para subsanar irregularidades o fortalecer actuaciones democráticas.

Las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos no pretenden desacreditar instituciones de gobierno, ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o sus titulares, por el contrario deben de ser concebidas como un instrumento indispensable para la autorregulación de las instituciones democráticas, lograr su fortalecimiento y legitimidad que revisten las autoridades públicas. Su cumplimiento enriquece de manera progresiva a las propias instituciones y las normas jurídicas que llevan al respeto de los Derechos Humanos.

En todo caso, una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate, 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 las pruebas correspondientes de que se ha cumplido, ello según lo establecido en el artículo 44 de la ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La falta de respuesta dará lugar a que se interprete que la misma no fue aceptada, hora bien para el caso de que la respuesta fuera en sentido negativo, le solicito en los términos del artículo 102 apartado B párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.
P R E S I D E N T E.

c. c. p.- Quejosa.- Para su conocimiento.

c. c. p.- Lic. José Alarcón Ornelas en su carácter de Secretario Técnico-Ejecutivo de la CEDH.- Mismo fin.

c. c. p.- Gaceta.