VERSIÓN PÚBLICA DE LA RECOMENDACIÓN 85/2010

MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE ELIMINACIÓN DE INFORMACIÓN:

DATOS CONFIDENCIALES CLASIFICADOS	CLASIFICACIÓN	FUNDAMENTO LEGAL	PERIODO DE CLASIFICACIÓN	PÁGINAS
Narración De Hechos	**CONFIDENCIAL**	Artículo 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a personas identificadas o identificables.	**INDEFINIDO**, en consideración al criterio directivo previsto en el Lineamiento Trigésimo Octavo de los Lineamiento Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información, hasta en tanto las personas facultadas para ello, otorguen el consentimiento expreso al que hace referencia el artículo 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	**1,4,9,10,12,14,15,16,17,18,21,22,24**
Condición de Salud				**1,4,21**

RECOMENDACIÓN 85/2010

Síntesis: [redacted]. Agregaron que el 13 de agosto de 2009, personal de la Delegación Federal del Trabajo en Coahuila realizó una visita de inspección periódica de condiciones generales de seguridad e higiene al centro de trabajo de la Empresa 1 y determinó que no cumplía con diversas medidas de seguridad, por lo que informó al representante que se restringía el acceso hasta que se cumplieran con las medidas de seguridad señaladas. Hasta el 17 de septiembre de 2009, esos servidores públicos realizaron una visita de inspección de comprobación de medidas de observancia inmediata y constataron que no se habían cumplido en su totalidad con las medidas de seguridad, incluso se percataron de que los trabajadores continuaban laborando en la mina.

Con motivo de los hechos, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2009/5633/Q, y del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que lo integran observó violaciones a los Derechos Humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica en agravio de [redacted] y los demás trabajadores de la mina [redacted] por actos consistentes en la prestación indebida del servicio público, atribuibles a servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía.

En primer lugar, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos precisó que no se pronuncia sobre cuestiones en materia laboral, sino que la investigación versa sobre posibles actos y omisiones de naturaleza administrativa imputables a servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía, quienes son responsables de realizar visitas de inspección a las minas subterráneas de carbón.

Asimismo, esta Institución Nacional señaló que si bien es cierto que no puede desprenderse una responsabilidad directa de las autoridades señaladas por el fallecimiento de [redacted], también lo es que el análisis de las violaciones a los Derechos Humanos no debe realizarse circunscribiendo el motivo de la queja a dicho evento, considerado de manera aislada, pues atendiendo el principio del interés superior de las víctimas es necesario realizar un análisis integral de los acontecimientos y circunstancias adyacentes que pudieron generar las causas indirectas que permitieron la transgresión a los Derechos Humanos de [redacted].

Ahora bien, las violaciones a los Derechos Humanos señaladas se observaron en razón de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no impuso de manera oportuna a la Empresa 1 las sanciones que la legislación prevé por la inobservancia a las medidas de seguridad e higiene y aquellas destinadas a prevenir los riesgos de trabajo, que se encuentran descritas en la NOM-032-STPS-2008 Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, y en el artículo 162 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, ya que no obstante que tenía conocimiento desde la visita de inspección realizada el 13 de agosto de 2009, es decir, antes del siniestro ocurrido el 11 de septiembre de 2009, de que la Empresa 1 no cumplía los requisitos para garantizar la seguridad de los mineros, no impusieron oportunamente ninguna sanción por las irregularidades observadas ni por la omisión en que incurrieron al no implementar las medidas sugeridas.

Al respecto, el 22 de septiembre de 2010, la Secretaría del Trabajo y Previsión informó a esta Comisión Nacional que debido al incumplimiento de las medidas de aplicación inmediata sugeridas a la Empresa 1, inició un procedimiento administrativo sancionador, cuya resolución condenatoria al pago de una sanción pecuniaria fue notificada a esa empresa el 26 de agosto de 2010. Sin embargo, esa autoridad tardó más de un año en imponer una sanción por las irregularidades advertidas desde el 13 de agosto de 2009, cuando su obligación era adoptar medidas efectivas desde que tuvo conocimiento de las mismas, a efectos de garantizar que los mineros contaran con las condiciones adecuadas de seguridad e higiene para laborar y así evitar exponerlos a riesgos y prevenir siniestros como el ocurrido el 11 de septiembre de 2009.

Aunado a lo anterior, este Organismo Protector de los Derechos Humanos observó que las inspecciones realizadas por [redacted], [redacted], [redacted] y [redacted] no se llevaron a cabo debidamente, ya que no atendieron lo dispuesto en el artículo 9, fracción I, del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, pues los inspectores no vigilaron que la Empresa 1 contara con las autorizaciones, permisos o certificados correspondientes, toda vez que, según informó [redacted], no tenían un listado de la relación de trabajadores que laboran en la mina [redacted] ni documentales que demostraran que la empresa tenía autorización para realizar trabajos de exploración o explotación, ni informes estadísticos y técnicos sobre el funcionamiento y condiciones de trabajo, seguridad e higiene de ese centro de trabajo.

Esa irregularidad demuestra que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social permitió que la Empresa 1 realizara actividades peligrosas, sin constatar si contaba con la concesión correspondiente, por lo que esa dependencia

también es responsable de las violaciones a los Derechos Humanos que sufran los trabajadores mineros en ese centro de trabajo, máxime que tal como lo informó el Director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros de la Secretaría de Economía, no existe ninguna sociedad minera que posea la titularidad de alguna concesión bajo el nombre de Empresa 1 ni tampoco algún título de concesión que ampare alguna mina denominada [redacted]

Por otra parte, cabe señalar que [redacted] informó a esta Comisión Nacional que el 18 de junio de 2009 se detectó la Empresa 1 y que estaba contemplada en el Programa Aleatorio de Visitas de Inspección, ya que el artículo 13 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral señala que las autoridades del trabajo deberán practicar visitas de inspección ordinarias, pero supeditadas a que dichas empresas se encuentren previamente incorporadas al Directorio Nacional de Empresas.

Sobre el particular, este Organismo Protector de los Derechos Humanos advirtió que esos argumentos carecen de fundamento, ya que la interpretación que se hace del referido artículo es imprecisa, pues dicho numeral no señala que las visitas de inspección ordinarias estén supeditadas a que las empresas se encuentren previamente incorporadas a ese directorio, únicamente indica los tipos de visitas de inspecciones ordinarias que deben realizar las autoridades en los centros de trabajo. Además, en términos del artículo 14 del citado Reglamento, las autoridades pueden practicar visitas extraordinarias en cualquier momento, en cuanto tengan conocimiento de probables violaciones a la legislación laboral.

En todo caso, si una de las funciones de la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila es la de conformar un Directorio Nacional de Empresas a efectos de hacerlos sujetos de inspección, tal como lo señaló [redacted], es necesario que la autoridad implemente las medidas necesarias para detectar los centros de trabajo que no están registrados en ese Directorio y cumpla con el deber previsto en el artículo 11, fracción X, del Reglamento Interior de esa dependencia, que señala que le corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la adecuada integración y actualización del Directorio Nacional de Empresas.

De igual manera, debe realizar con prontitud las visitas de inspección periódicas o extraordinarias que correspondan para verificar las condiciones de seguridad e higiene en las minas subterráneas de carbón, ya que las labores que ahí se realizan son peligrosas, particularmente, en el caso de la mina [redacted], en la que de acuerdo a los testimonios recabados no se otorgaba a los

trabajadores el equipo necesario para desempeñar sus labores ni se les impartieron cursos de capacitación o pláticas sobre los riesgos de trabajo.

La peligrosidad de las actividades realizadas en la mina [redacted] se corrobora con el informe de necropsia médico legal elaborado por un perito médico forense, [redacted]. Además, con diversas documentales en las que se advierte que existen tres averiguaciones previas en la Fiscalía General del estado de Coahuila, iniciadas con motivo del fallecimiento de cuatro personas, [redacted], y finalmente, con el informe del Titular de la División de Atención a Quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del IMSS, en el que refiere que desde el año 2006 se han registrado 24 accidentes de trabajo en esa mina, cuatro de los cuales han derivado en incapacidades parciales permanentes y uno en defunción.

Aunado a lo anterior, esta Comisión Nacional observó que AR3, AR4, AR5 y AR6, inspectores adscritos a la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila, no observaron el procedimiento aplicable para la evaluación de la conformidad para las visitas de inspección, previsto en el numeral 18 de la NOM-032-STPS-2008, pues en las actas elaboradas con motivo de las visitas realizadas a partir del 13 de agosto de 2009 a la mina [redacted] no consta que hayan solicitado al patrón todas las documentales con que se acredite que la Empresa 1 cumpliera con las obligaciones enunciadas en esa norma respecto de los deberes del patrón y las indicaciones relativas a la recepción, almacenamiento, transporte, manejo y uso de explosivos, ventilación, instalaciones eléctricas, calentamiento, corte y soldadura, prevención y protección contra incendios y explosivos, riesgos por desprendimiento instantáneo de gas metano y carbón, maquinaria y equipo, excavaciones y fortificaciones, así como a las posibles inundaciones y transporte de personal y materiales de operación de las minas subterráneas de carbón.

Además, no obstante que esos servidores públicos tuvieron conocimiento del siniestro y constataron que el encargado de la Empresa 1 dejó de cumplir reiteradamente la orden de restringir el acceso a los trabajadores, omitieron denunciar tales actos ante la Representación Social correspondiente, vulnerando con ello los artículos 8, fracción XI, y 28, fracción IX, del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, que disponen que los inspectores deben

denunciar ante la autoridad ministerial correspondiente los acontecimientos ocurridos o aquellos que conozcan en diligencias de inspección.

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que la Secretaría de Economía incurrió en prestación indebida del servicio público, al no realizar con oportunidad y diligencia las obligaciones señaladas en los artículos 34, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracciones I y X, de la Ley Minera; 9, fracción I, y 33, fracciones II, III, IV y XII, del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía, que en términos generales prevén que esa dependencia es la encargada de conducir la política nacional en materia minera y aplicar las disposiciones contenidas en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en esa materia, así como de regular la exploración, explotación y beneficio de los minerales y de elaborar y mantener actualizado el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana.

Lo anterior en razón de que esa Secretaría no aportó evidencias que acreditaran que ha realizado censos o visitas de inspección para detectar o verificar la existencia de lotes mineros en los que se realicen actividades de explotación, exploración o beneficio de minerales en esa entidad federativa y con ello mantener actualizado el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana.

En el presente caso, esta Comisión Nacional cuenta con evidencias que demuestran que la mina [redacted] ha realizado trabajos de extracción de carbón mineral desde el año 2006, sin que la Secretaría de Economía haya advertido su existencia.

No pasa inadvertido que la Secretaría de Economía señaló que carece de facultades de vigilancia en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros, ya que se trata de una función que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Minera y el Reglamento Interno de la Secretaría de Economía le imponen a esa dependencia el deber de regular la exploración, explotación y beneficio de los minerales y, por tanto, de verificar que las empresas que realicen trabajos de minería cumplan con los deberes establecidos en la Ley Minera.

Además, la Secretaría de Economía y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no pueden deslindar su responsabilidad de vigilar las condiciones de seguridad en las empresas mineras, ya que los derechos de los trabajadores están tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, no puede delegarse completamente a los particulares su

observancia y cumplimiento, ya que las instituciones del Estado son quienes preponderantemente deben tutelar y velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a través de las inspecciones de los centros de trabajo mineros, pues tienen la obligación positiva de generar las condiciones que los garanticen de modo efectivo.

En razón de los señalamientos anteriores, esta Comisión Nacional observó que los servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía prestaron indebidamente el servicio público que tienen encomendado, pues no verificaron con puntualidad y diligencia que ese centro minero operara legalmente y en condiciones de seguridad e higiene favorables para los trabajadores, lo que puso en grave riesgo a los mineros y lo expuso a situaciones como la que derivó en el fallecimiento de [redacted].

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos advirtió la necesidad de que la Comisión de Seguridad e Higiene en el estado de Coahuila y la Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene para la Zona Carbonífera de esa entidad federativa analicen y refuercen sus mecanismos de operación y funcionamiento e implementen medidas y acciones de trabajo concretas de prevención, diagnóstico y seguimiento en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo, ya que la muerte de una persona en el interior de una mina en esa entidad federativa da cuenta de que esas Comisiones no operan de manera oportuna y eficaz.

Sobre el particular, esta Institución Nacional señaló que la Zona Carbonífera de Coahuila, conformada por los municipios de Juárez, Múzquiz, Progreso, Sabinas y San Juan de Sabinas (Nueva Rosita), presenta una elevada cantidad de extracción de minerales, preponderantemente de carbón, la cual en muchas ocasiones se realiza de manera ilegal, ya que quienes llevan a cabo labores de explotación lo hacen sin contar con los permisos correspondientes ni con las condiciones de seguridad e higiene necesarias para garantizar la integridad y seguridad de los mineros, por lo que solicitó que esa problemática sea atendida de manera pronta y oportuna por las Secretarías de Economía y del Trabajo y Previsión Social.

Aunado a ello, este Organismo Protector de los Derechos Humanos observó que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía no han atendido eficazmente las observaciones que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha realizado respecto de las condiciones de seguridad de los trabajadores que efectúan actividades peligrosas en México, como las que se realizan en el sector de la minería del carbón, ya que el fallecimiento de una persona en la mina [redacted] en donde no se realizaron con oportunidad y eficiencia las visitas de inspección para verificar las condiciones de seguridad e

higiene, evidencia que las autoridades no han implementado acciones efectivas para dar cumplimiento a las disposiciones dictadas por la OIT.

Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos advirtió que no existe un mecanismo de intercambio de información entre las autoridades involucradas en el tema de seguridad en los centros de trabajo mineros, ya que entre las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía no hay un sistema o flujo de datos que les permita estar al tanto de los títulos de concesión minera otorgados y, por tanto, del posible funcionamiento de lotes mineros, así como del número, existencia, ubicación y labores de empresas que realizan trabajos de exploración, explotación o beneficio de minerales, y de los riesgos de trabajo y siniestro ocurridos en las minas que existen en la República Mexicana.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional recomendó al Secretario del Trabajo y Previsión Social que se tomen las medidas necesarias para indemnizar y reparar los daños ocasionados a los familiares de V1 o a quien compruebe mejor derecho; que se implementen de manera inmediata acciones preventivas eficaces, tendentes a mejorar las condiciones de seguridad, higiene y salud de las minas en todo el país, particularmente de la Zona Carbonífera del estado de Coahuila; que se realicen visitas de inspección de manera periódica a las minas subterráneas de carbón, a efectos de verificar las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo y solicitar la documentación necesaria que acredite que las empresas cuentan con concesión y autorización para realizar trabajos de minería; que se lleven a cabo las acciones necesarias para evaluar, en forma periódica, el perfil de personalidad y los conocimientos de los inspectores adscritos a esa Secretaría en materia de Derechos Humanos y de visitas de verificación de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros; que se fortalezcan los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección, tomando en consideración el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los funcionarios o servidores públicos encargados de actividades de inspección en las áreas de seguridad e higiene; que se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en el trámite de la queja que promueva ante el Órgano Interno de Control en esa Secretaría, en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos que se consignan en este caso; que se implementen acciones y medidas destinadas a integrar debidamente el Directorio Nacional de Empresas, a fin de detectar con oportunidad y realizar vistas de inspección a los centros de trabajo mineros y prevenir futuros siniestros en las empresas concesionarias de lotes mineros; que se proporcionen a las Delegaciones Federales del Trabajo en la República Mexicana los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, a fin de

establecer las medidas necesarias de prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, tendentes a lograr que las actividades realizadas en las empresas concesionarias de lotes mineros se lleven a cabo en condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente adecuados para los trabajadores, y que se establezca un sistema de intercambio de información con la Secretaría de Economía, a fin de detectar los riesgos de trabajo y siniestros ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y que con esa información se realicen visitas de inspección y se verifiquen las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento de cada punto recomendatorio y las constancias que le sean solicitadas.

Asimismo, al Secretario de Economía se le recomendó que se tomen las medidas necesarias para indemnizar y reparar los daños ocasionados a los familiares de [redacted] o a quien compruebe mejor derecho; que se implementen de manera inmediata acciones preventivas eficaces, tendentes a combatir la explotación ilegal de minas en todo el país y a mejorar las condiciones de seguridad, salud e higiene en que laboran los mineros, particularmente en la Zona Carbonífera del estado de Coahuila; que se realicen inspecciones en toda la República Mexicana para detectar o verificar la existencia de lotes mineros en los que se realicen actividades de explotación, exploración o beneficio de minerales, a efectos de mantener actualizado el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana; que se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en el trámite de la queja que promueva ante el Órgano Interno de Control en esa Secretaría, en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos que se consignan en este caso, y que se establezca un sistema de intercambio de información con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a fin de detectar los riesgos de trabajo y siniestros ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y que con esa información se realicen visitas de inspección y se verifiquen las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento de cada punto recomendatorio y las constancias que le sean solicitadas.

SOBRE EL CASO DE [redacted], QUIEN PERDIÓ LA VIDA AL INTERIOR DE LA MINA [redacted], EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE SABINAS, COAHUILA

México, D.F., a 21 de diciembre de 2010.

LIC. JAVIER LOZANO ALARCÓN

SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

LIC. BRUNO FERRARI GARCÍA DE ALBA

SECRETARIO DE ECONOMIA

Distinguidos señores secretarios:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su reglamento interno, ha examinado los elementos de prueba contenidos en el expediente número CNDH/2/2009/5633/Q, [redacted] interior de la Mina [redacted], en el municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila.

Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que su nombre y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su reglamento interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, siempre y cuando se dicten previamente las medidas de protección correspondientes, para evitar poner en riesgo la integridad de las personas que aportaron información a esta Comisión Nacional, y visto los siguientes:

I. HECHOS

El 23 de noviembre de 2009 se recibió en esta Comisión Nacional [redacted]

[redacted]

[redacted].

Hasta el 17 de septiembre de 2009, servidores públicos de la Delegación Federal del Trabajo en Coahuila realizaron una visita de Inspección de Comprobación de Medidas de Observancia Inmediata y constataron que no se habían cumplido en su totalidad, incluso, se percataron de que los trabajadores continuaban laborando en la mina.

Con motivo de los hechos presuntamente violatorios a derechos humanos denunciados, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2009/5633/Q; y, a fin de documentar las posibles violaciones, visitadores adjuntos realizaron diversos trabajos para recopilar información, además, se solicitaron informes a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Secretaría de Economía y al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los que se obsequiaron en su oportunidad y cuya valoración lógico jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta recomendación.

Asimismo, el 27 de noviembre de 2009 se solicitaron medidas cautelares a las autoridades señaladas, a fin de salvaguardar la integridad de los trabajadores de la Mina [redacted].

II. EVIDENCIAS

A. Escrito de queja presentado en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] y [redacted], el 23 de noviembre de 2009.

B. Solicitud de medidas cautelares emitida el 27 de noviembre de 2009 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a las autoridades involucradas, para que realizaran las acciones necesarias, a efecto de salvaguardar la integridad física de los trabajadores de la Mina [redacted].

C. Aceptación de medidas cautelares enviada por el encargado de la Coordinación de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente del IMSS, mediante oficio 09 52 17 46 B 0/15199, de 30 de noviembre de 2009.

D. Informe de AR1, entonces directora general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, enviado mediante oficio 212.DG.4778.2009, de 30 de noviembre de 2009, en el que refiere que esta Comisión Nacional carece de facultades para conocer los hechos motivo de la queja, ya que se trata de un asunto de carácter laboral; asimismo, precisa que la legislación laboral no prevé que esa dependencia del Ejecutivo Federal pueda dictar medidas cautelares y que, en todo caso, éstas procederían si las

ordenara un órgano jurisdiccional, y anexa diversas documentales, entre las que destacan:

1. Acta de Inspección Periódica de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene para Minas Subterráneas de Carbón, elaborada el 13 de agosto de 2009 por AR3 y AR4, con motivo de la visita realizada ese día a la Empresa 1.

2. Acta de Inspección de Comprobación de Medidas de Observancia Inmediata, de 17 de septiembre de 2009, elaborada por AR5, respecto de la visita realizada en la referida constructora.

3. Acta de Inspección Extraordinaria de Investigación de Accidente Fatal, de 18 de septiembre de 2009, realizada por AR3, AR5 y AR6, con motivo de la visita practicada ese día en la Mina [redacted] derivada del fallecimiento de [redacted].

4. Acta de Inspección Extraordinaria de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene, de 21 de septiembre de 2009, realizada por AR5 y AR6, respecto de la visita realizada al citado centro de trabajo.

5. Acta de Inspección Extraordinaria de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene, de 22 de noviembre de 2009, realizada por AR5 y AR6, con motivo de la visita a la Empresa 1.

E. Informe del jefe de Prestaciones Médicas de la Delegación Estatal del IMSS en Coahuila, enviado a través del oficio 0503272300/SH/10969/09, de 10 diciembre de 2009, en el que refiere que el 3 de noviembre de 2008 personal de esa dependencia visitó la Empresa 1 para presentar el Programa Preventivo de Riesgos a la Salud, sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta sobre la propuesta de implementación del programa; aunado a que en esa fecha está pendiente la elaboración del dictamen de incapacidad permanente de [redacted] debido a que los familiares no han presentado la totalidad de la información.

F. Listado de los trabajadores afiliados al mes de agosto de 2009 en la Empresa 1, enviado por el titular de División de Atención a Quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del IMSS, mediante oficio 09 52 17 46 B 0/16013, de 17 de diciembre de 2009.

G. Oficio 212.DG.4976.2009, de 22 de diciembre de 2009, suscrito por AR1, mediante el cual reitera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de facultades para solicitar información y documentación sobre los hechos materia de la queja debido a que se trata de un asunto de carácter laboral y anexa el diverso 809 D-125(16-XII-2009), de 16 de diciembre de 2009, en el que AR2 proporciona información relacionada con las visitas de

inspección realizadas por personal de la Delegación Federal del Trabajo en Coahuila a la Empresa 1.

H. Oficio 110.03.060.10, de 11 de enero de 2010, suscrito por el director general adjunto de Legislación y Consulta de la Secretaría de Economía, al que anexa el similar 610.-0006/2010, de 8 de enero de 2010, firmado por el director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros de esa Secretaría, mediante el cual informa que en los registros de esa Dirección no se encontró ninguna sociedad minera que posea la titularidad de alguna concesión bajo el nombre de Empresa 1, así como ningún título de concesión que ampare alguna mina denominada [redacted].

I. Entrevista realizada por servidores públicos de esta Comisión Nacional a Q1, en la que [redacted].

J. Entrevista entre personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y [redacted], [redacted].

K. Entrevista entre servidores públicos de esta Comisión Nacional y [redacted], [redacted]

L. [redacted].

M. Entrevista realizada a [redacted], en la que refirió a servidores públicos de esta Comisión Nacional que ha laborado en algunas minas de carbón en el estado de Coahuila y las empresas nunca le han proporcionado el material y equipo necesario para realizar su trabajo, lo que consta en acta circunstanciada de 16 de enero de 2010.

N. Entrevista entre Q6 y personal de este organismo protector de derechos humanos, en la que manifestó que tiene conocimiento de que la Empresa 1 no

otorgaba a [redacted] el material ni el equipo necesario para garantizar que laborara en condiciones de seguridad e higiene favorables, según consta en acta circunstanciada de 16 de enero de 2010.

O. Comunicación telefónica entre personal de esta Comisión Nacional y servidores públicos del IMSS, respecto del informe enviado a este organismo nacional, que consta en acta circunstanciada de 3 de febrero de 2010.

P. Oficio 09 52 17 46 B 0/5684, de 28 de abril de 2010, suscrito por el titular de la División de Atención a Quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del IMSS, al que adjunta los registros de riesgos de trabajo sufridos desde el año 2006 a la fecha de ese oficio, por trabajadores inscritos por la Empresa 1.

Q. Oficio 0994/2010, recibido en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 17 de mayo de 2010, suscrito por el secretario de Gobierno del estado de Coahuila, al que agrega el oficio FEMIOP 1056/2010, de 22 de abril de 2010, mediante el cual el fiscal ministerial de Investigación y Operación Policial de la Fiscalía General del Estado, refiere que el 23 de noviembre de 2009, el agente del Ministerio Público en Nueva Rosita, Coahuila, inició la Averiguación Previa 1, con motivo de la denuncia formulada por [redacted] por el fallecimiento de [redacted], la cual se encuentra en trámite.

R. Informe de la subdirectora de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, enviado mediante oficio SDH-330/2010, de 18 de mayo de 2010, al que adjunta copia de la Averiguación Previa 1, radicada en la agencia del Ministerio Público de Nueva Rosita, Coahuila.

S. Entrevistas entre personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Q2 e integrantes del Equipo Nacional de Pastoral Laboral y del Centro de Reflexión y Acción Laboral, autorizados por los quejosos para intervenir en la queja presentada ante esta institución nacional, en las que aportaron diversas documentales relacionadas con el caso, según consta en actas circunstanciadas de 25, 26 y 31 de mayo de 2010.

T. Comunicaciones telefónicas entre servidores públicos de esta Comisión Nacional y personal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sobre la situación jurídica que guarda el procedimiento administrativo sancionador instaurado por la Delegación Federal del Trabajo en Coahuila en contra de la Empresa 1, que constan en actas circunstanciadas de 11 de junio, 2 de julio y 18 de agosto de 2010.

U. Informe de AR1, enviado mediante oficio 212.DG.2741.2010, de 22 de septiembre de 2010, en el que indica los resultados del referido procedimiento administrativo sancionador.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted].

[redacted]

[redacted]

IV. OBSERVACIONES

Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de V1 que dieron origen a la presente recomendación, esta institución protectora de derechos humanos precisa que no se pronuncia sobre cuestiones en materia laboral, de las que carece de competencia para conocer, en

términos de los artículos 102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción III, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 2, fracción X, de su reglamento interno, sino que la investigación versa sobre posibles actos y omisiones de naturaleza administrativa imputables a servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía, quienes son responsables de realizar visitas de inspección a las minas subterráneas de carbón.

Por ello, resulta inconducente el reiterado señalamiento de AR1, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es competente para conocer del asunto por tratarse de cuestiones de índole laboral, ya que el análisis realizado por esta Comisión Nacional no involucra las obligaciones derivadas de una posible relación patrón-trabajador entre la Empresa 1 y sus trabajadores, sino que implica la revisión del cumplimiento de obligaciones de naturaleza administrativa como lo son las visitas de inspección periódicas que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía deben realizar de conformidad con la legislación aplicable y que constituyen actos administrativos, pues suponen un acto de autoridad que produce consecuencias jurídicas para la empresa, independientemente de su consentimiento o anuencia, como lo son el emplazamiento de medidas de seguridad e higiene, el inicio de un procedimiento administrativo en caso de su incumplimiento e, incluso, el cierre de actividades en esa mina, con el propósito de evitar riesgos a la salud o a la vida de los trabajadores.

Asimismo, es preciso señalar que si bien es cierto que no puede desprenderse una responsabilidad directa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía por el fallecimiento de [redacted], también lo es que el análisis de las violaciones a derechos humanos no debe realizarse circunscribiendo el motivo de la queja a dicho evento, considerado de manera aislada, pues atendiendo el principio del interés superior de las víctimas, es necesario realizar un análisis integral de los acontecimientos y de las circunstancias adyacentes que pudieron generar las causas indirectas que permitieron la transgresión a los derechos humanos de [redacted].

En primer lugar, esta Comisión Nacional [redacted] bajo el argumento de que esta Comisión Nacional no tiene un interés procesal ni es un órgano jurisdiccional, ya que, contrario a lo señalado por la autoridad y de conformidad con los artículos 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 116, 117 y 118 de su

reglamento interno, este organismo protector de derechos humanos sí cuenta con facultades para solicitar a las autoridades la adopción de medidas cautelares, a efecto de evitar la consumación de daños de difícil reparación en perjuicio de los agraviados.

En el presente caso, [redacted].

De igual manera, el numeral 4.1 de la Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008, Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, [redacted]

[redacted]

Ahora bien, del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja número CNDH/2/2009/5633/Q, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó violaciones a los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, en agravio de [redacted] y los demás trabajadores de la Mina [redacted] por actos consistentes en la prestación indebida del servicio público, atribuibles a servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía, de conformidad con las siguientes consideraciones:

La primera de las violaciones a derechos humanos observada consiste en la irregularidad en que incurrieron las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al ser omisas en imponer de manera oportuna a la Empresa 1 las sanciones que la legislación prevé por la inobservancia a las medidas de seguridad e higiene y aquellas destinadas a prevenir los riesgos de trabajo, que se encuentran descritas en la Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008, Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, y el artículo 162 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo.

En efecto, mediante oficio 212.DG.4778.2009, de 30 de noviembre de 2009, AR1 informó que se habían realizado cuatro visitas de inspección a la Empresa 1. La primera, realizada el 13 de agosto de 2009 por AR2 y AR3, fue una Inspección Periódica de Condiciones Generales de Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, de la que derivaron 18 medidas de seguridad, cinco de ellas de aplicación inmediata, en las que se restringe el acceso al personal al interior de la mina hasta que se cumplan las medidas señaladas.

La segunda, practicada por AR4 el 17 de septiembre de 2009, consistió en una Inspección de Comprobación de las medidas de observancia inmediata asentadas en el acta de 13 de agosto de ese año, en la que se consideró que las medidas de aplicación no fueron cumplidas.

La tercera, [redacted].

Finalmente, [redacted]

Es decir, que no obstante que las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tenían conocimiento desde la visita de inspección realizada el 13 de agosto de 2009, es decir, antes del siniestro ocurrido el 11 de septiembre de 2009, de que la Empresa 1 no cumplía los requisitos para garantizar la seguridad de los mineros, no impusieron oportunamente ninguna sanción a la empresa por las irregularidades observadas ni por la omisión en que incurrieron al no implementar las medidas sugeridas desde la referida visita de inspección.

No pasa inadvertido que el 22 de septiembre de 2010 la Secretaría del Trabajo y Previsión informó a esta Comisión Nacional que debido al incumplimiento de las medidas de aplicación inmediata sugeridas a la Empresa 1, inició un procedimiento administrativo sancionador, cuya resolución condenatoria fue notificada a esa empresa el 26 de agosto de 2010, en la que se hizo de su conocimiento la imposición de una sanción pecuniaria.

Sin embargo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [redacted]

Aunado a lo anterior, este organismo protector de derechos humanos [redacted]

Lo anterior evidencia que las inspecciones realizadas por AR2, AR3, AR4 y AR5 no se llevaron a cabo debidamente, ya que tal como lo reconoce AR1, los inspectores del trabajo no solicitaron a la Empresa 1 las documentales que acreditaran la información relativa a la concesión minera, lo que constituye una transgresión al artículo 9, fracción I, del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, que prevé que los inspectores están obligados a vigilar que los centros de trabajo cuenten con las autorizaciones, permisos o certificados correspondientes.

Asimismo, esa irregularidad demuestra que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social permitió que la Empresa 1 realizara actividades peligrosas, sin constatar si contaba con la concesión correspondiente, por lo que esa dependencia también es responsable de las violaciones a derechos humanos que sufran los trabajadores mineros en ese centro de trabajo, máxime que tal como lo informó el director del Registro Público de Minería y Derechos Mineros de la Secretaría de Economía, no existe ninguna sociedad minera que posea la titularidad de alguna concesión bajo el nombre de Empresa 1 ni tampoco algún título de concesión que ampare alguna mina denominada [redacted]

Por otra parte, cabe señalar que AR1 informó a este organismo protector de derechos humanos que una de las ocupaciones de la Delegación Federal del Trabajo en el Estado de Coahuila es incorporar mayores centros de trabajo a su Directorio Nacional de Empresas, con el propósito de hacerlos sujetos de

inspección y, en esa tarea, el 18 de junio de 2009 se detectó la Empresa 1, la cual que estaba contemplada en el Programa Aleatorio de Visitas de Inspección, pero debido al fatal accidente, se le practicó una visita extraordinaria. Asimismo, precisó que el artículo 13 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral señala que las autoridades del trabajo deberán practicar en los centros de trabajo visitas de inspección ordinarias, pero supeditadas a que dichas empresas se encuentren previamente incorporadas a ese directorio.

Los argumentos señalados anteriormente por AR1 carecen de fundamento, ya que la interpretación que hace AR1 del artículo 13 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral es imprecisa, pues dicho numeral no señala que las visitas de inspección ordinarias estén supeditadas a que las empresas se encuentren previamente incorporadas al Directorio Nacional de Empresas, únicamente indica los tipos de visitas de inspecciones ordinarias que deben realizar las autoridades en los centros de trabajo, según se advierte de la transcripción del numeral de mérito:

> *Artículo 13.- Las autoridades del trabajo deberán practicar en los centros de trabajo, visitas de inspecciones ordinarias, mismas que podrán ser:*
>
> *I. Iniciales.- Las que se realizan por primera vez a los centros de trabajo, o por ampliación o modificación de éstos;*
>
> *II. Periódicas.- Las que se efectúan con intervalos de doce meses, plazo que podrá ampliarse o disminuirse de acuerdo con la evaluación de los resultados que se obtengan derivados de inspecciones anteriores, tomando en consideración la rama industrial, la naturaleza de las inspecciones anteriores, su grado de riesgo, número de trabajadores y ubicación geográfica.*
>
> *La programación de estas inspecciones se hará por actividad empresarial y rama industrial en forma periódica estableciendo un sistema aleatorio para determinar anualmente el turno en que deban ser visitados los centros de trabajo. El órgano de control interno verificará el correcto cumplimiento de dicho sistema.*
>
> *III. De comprobación.- Las que se realizan cuando se requiere constatar el cumplimiento de las medidas u órdenes en materia de seguridad e higiene, dictadas previamente por las autoridades del trabajo.*

Como se puede observar, en ninguna parte de esa disposición se establece que únicamente aquellas empresas que se encuentren incorporadas al Directorio Nacional de Empresas serán objeto de visitas de inspección ordinaria por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por el contrario, en términos del artículo 14 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, las autoridades pueden practicar visitas extraordinarias en cualquier momento, en cuanto tengan conocimiento por cualquier conducto de la existencia de probables violaciones a la legislación laboral.

En todo caso, si una de las funciones de la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila es la de conformar un Directorio Nacional de Empresas a efecto de hacerlos sujetos de inspección, tal como lo señaló AR1, es necesario que la autoridad implemente las medidas necesarias para detectar los centros de trabajo que no están registrados en ese Directorio, ya que es probable que estos operen, como en el caso de la Mina [redacted] sin cumplir los requisitos establecidos en la ley y, por tanto, sea mayor el riesgo al que están expuestos los mineros de esas empresas.

En efecto, la sola detección de una empresa no registrada debe generar una visita de inspección extraordinaria, por lo que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe implementar medidas y realizar las acciones que correspondan para supervisar de manera inmediata las condiciones de seguridad e higiene de ese centro de trabajo.

En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional advierte que es necesario que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cumpla con el deber previsto en el artículo 11, fracción X, del reglamento interior de esa dependencia, que señala que le corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la adecuada integración y actualización del Directorio Nacional de Empresas, en base a la información que recabe a través de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, con el apoyo de la información proporcionada por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, Instituto Mexicano del Seguro Social y demás dependencias.

De igual manera, debe realizar con prontitud las visitas de inspección periódicas o extraordinarias que correspondan para verificar las condiciones de seguridad e higiene en las minas subterráneas de carbón, pues es claro que en caso de que la autoridad hubiera realizado esa tarea con eficiencia y oportunidad, siniestros como el ocurrido el 11 de septiembre de 2009 muy probablemente se hubieran evitado.

Al respecto, es importante precisar que en la Recomendación 26/2006, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos propuso a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que girara instrucciones para que, de conformidad con el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, se proporcionen a las Delegaciones Federales del Trabajo en la República Mexicana los recursos materiales, económicos y humanos suficientes para establecer medidas de prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, tendentes a lograr que la prestación del trabajo se desarrolle en condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente adecuados para los trabajadores, con el propósito de prevenir futuros siniestros de las distintas empresas inspeccionadas.

En efecto, siniestros como el que aquí se analiza muestran que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no ha cumplido con eficiencia y oportunidad no solamente con las funciones de inspección en materia de seguridad e higiene que le imponen el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo y la NOM-032-STPS-2008, Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, sino que también han dejado de atender con prontitud las recomendaciones emitidas por esta Comisión Nacional, lo que denota una falta de compromiso para garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas que desempeñan actividades en minas subterráneas de carbón.

Lo anterior máxime que, como se [redacted]

[redacted].

Además, con diversas documentales anexas al referido informe, en las que se advierte que existen tres averiguaciones previas en esa Fiscalía, [redacted]

[redacted]

Finalmente, con [redacted]

Aunado a lo anterior, esta Comisión Nacional [redacted]

Así pues, tal omisión evidencia que a pesar de que AR1 aseguró que el personal de la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila, fue capacitado para aplicar puntualmente dicha norma, lo cierto es que el contenido de las referidas actas da cuenta de que AR3, AR4, AR5 y AR6 no aplicaron la totalidad de las disposiciones contenidas en la NOM-032-STPS-2008 durante las visitas de inspección realizadas en la Mina [redacted]

A mayor abundamiento, es importante precisar que tales servidores públicos no solamente tuvieron conocimiento de dicho siniestro, sino que también constataron que el encargado de la Empresa 1 dejó de cumplir reiteradamente la orden de restringir el acceso a los trabajadores al interior de la mina hasta que se cumplieran las medidas de seguridad e higiene necesarias para garantizar la integridad física y seguridad de los trabajadores y, a pesar de ello, omitieron denunciar tales actos ante la representación social correspondiente, vulnerando con ello los artículos 8, fracción XI, y 28, fracción IX del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por

Violaciones a la Legislación Laboral, que disponen que los inspectores deben denunciar ante la autoridad ministerial correspondiente los acontecimientos ocurridos o aquellos que conozcan en diligencias de inspección.

Por otra parte, esta Comisión Nacional observa que la Secretaría de Economía también incurrió en prestación indebida del servicio público, al no realizar con oportunidad y diligencia las obligaciones señaladas en los artículos 34, fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 7, fracciones I y X de la Ley Minera, 9, fracción I, 33, fracciones II, III, IV y XII del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía, que en términos generales prevén que esa dependencia es la encargada de conducir la política nacional en materia minera y aplicar las disposiciones contenidas en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en esa materia, así como de regular la exploración, explotación y beneficio de los minerales y de elaborar y mantener actualizado el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana.

Lo anterior en razón de que esa Secretaría no aportó evidencias que acreditaran que ha realizado censos o visitas de inspección para detectar o verificar la existencia de lotes mineros en los que se realicen actividades de explotación, exploración o beneficio de minerales en esa entidad federativa y con ello mantener actualizado el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana.

En efecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con evidencias que demuestran que la Mina [redacted] ha realizado trabajos de extracción de carbón mineral desde el año 2006, sin que la Secretaría de Economía haya advertido su existencia, tal como se corrobora con los señalamientos de la propia autoridad, en el sentido de que no cuenta con ningún título de concesión otorgado a la Empresa 1.

Es decir, que transcurrieron por lo menos tres años sin que esa Secretaría implementara acciones o realizara visitas para detectar la existencia de la Empresa 1, y sin que sancionara a la empresa o presentara la denuncia correspondiente por la extracción ilegal de minerales, como lo prevén los artículos 7, fracción XII, 54, 57, fracción I y 57 bis, segundo párrafo, de la Ley Minera, por lo que es claro que prestó indebidamente el servicio público en materia minera que tiene encomendado.

Aunado a lo anterior, no pasa inadvertido que en el informe rendido a esta Comisión Nacional, la Secretaría de Economía señaló que carece de facultades de vigilancia en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros, ya que de acuerdo al contenido de las normas oficiales NOM-023-

STPS-2003, Trabajos en Minas-Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo y NOM-032-STPS-2008 Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, se trata de una función que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Sobre el particular, cabe señalar que efectivamente los artículos 13 de la NOM-023-STPS-2003 y 19 de la NOM-032-STPS-2008 señalan que la vigilancia de su cumplimiento corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; sin embargo, tales disposiciones no eximen a la Secretaría de Economía de las obligaciones que expresamente le imponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Minera y el Reglamento Interno de esa dependencia, de regular la exploración, explotación y beneficio de los minerales y, por tanto, de verificar que las empresas que realicen trabajos de minería cumplan con los deberes establecidos en la Ley Minera y que no se agotan ni corresponden en su totalidad a los referidos en esas normas oficiales.

Además, la Secretaría de Economía y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no pueden deslindar su responsabilidad de vigilar las condiciones de seguridad en las empresas mineras, ya que los derechos de los trabajadores están tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, no puede delegarse completamente a los particulares su observancia y cumplimiento, ya que las instituciones del Estado son quienes preponderantemente deben tutelar y velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a través de las inspecciones de los centros de trabajo mineros, pues tienen la obligación positiva de generar las condiciones que los garanticen de modo efectivo.

En razón de los señalamientos anteriores, esta Comisión Nacional [redacted]

En ese sentido, actuaron en contravención a lo dispuesto en los artículos 7 y 9 del Convenio número 155 de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud de los trabajadores, que disponen que las autoridades deben realizar exámenes globales e implementar sistemas de inspección adecuados para identificar problemas en materia de seguridad y elaborar medios eficaces de resolverlos.

De igual manera, vulneraron los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, [redacted]

[redacted], por lo que vulneraron los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, y 123, apartado A, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7.b, 12.1, y 12.2, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 7.e del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 6.2.b y 9 del Convenio número 150 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la administración del trabajo, y 4.1 y 4.2 del Convenio número 155 de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud de los trabajadores, los cuales precisan que toda persona tiene derecho a condiciones de trabajo que garanticen la seguridad e higiene en las instalaciones en que laboran, así como que las autoridades deben implementar medidas para prevenir accidentes y reducir al mínimo las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

Lo anterior debido a que el deber público de proporcionar seguridad por parte del Estado mexicano y el principio de debida diligencia suponen el esfuerzo mínimo a cargo de todo servidor público para proteger a los ciudadanos del menoscabo o perjuicios contra sus derechos; además, exigen que dichos servidores adopten medidas eficaces para prevenir su transgresión, así como proporcionar una compensación adecuada y otras formas de reparación a las víctimas, garantizando que la justicia se imparta sin discriminación de ningún tipo.

En el presente caso, las autoridades responsables no adoptaron las medidas necesarias para garantizar que V1 y los demás trabajadores de la Mina [redacted] contaran con las condiciones adecuadas de seguridad e higiene para laborar, pues permitieron que la Empresa 1 operara sin la debida supervisión y sin los

permisos necesarios para llevar a cabo trabajos de explotación en materia de minería.

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera necesario realizar algunas consideraciones respecto a la Comisión de Seguridad e Higiene en el estado de Coahuila, cuyo funcionamiento y mecanismos para adoptar medidas preventivas tendentes a abatir los riesgos en los centros de trabajo deben ser reforzados, ya que la muerte de una persona en el interior de una mina en esa entidad federativa da cuenta de que dicha Comisión no opera de manera oportuna y eficaz, a efecto de cumplir la finalidad para la que fue creada.

Al respecto, los artículos 512-A de la Ley Federal del Trabajo, 114 y 116 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo prevén la existencia de una Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuyos objetivos son, entre otros, estudiar y proponer medidas preventivas para abatir los riesgos en los centros de trabajo y practicar estudios relacionados con el tema.

Además, de acuerdo con los numerales 512-B de la citada ley, así como 120 y 121 del referido reglamento, en cada entidad federativa debe existir una Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con la finalidad de atender la citada temática en los centros de trabajo comprendidos en su jurisdicción, para lo cual cuenta con atribuciones para promover estudios en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo, estudiar y promover medidas preventivas de riesgos de trabajo y contribuir a su difusión, así como para crear subcomisiones que realicen estudios técnicos que permitan proponer medidas que contribuyan a la disminución de riesgos en los centros de trabajo.

Ahora bien, esta Comisión Nacional tiene conocimiento de que el 27 de noviembre de 2008 se instaló en la ciudad de Nueva Rosita, Coahuila, una Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene para la Zona Carbonífera en esa entidad federativa, la cual fue creada con la finalidad de abordar la problemática que prevalece en esa región.

En efecto, la Zona Carbonífera de Coahuila, conformada por los municipios de Juárez, Múzquiz, Progreso, Sabinas y San Juan de Sabinas (Nueva Rosita), presenta una elevada cantidad de extracción de minerales, preponderantemente de carbón, la cual en muchas ocasiones se realiza de manera ilegal, ya que quienes llevan a cabo labores de explotación lo hacen sin contar con los permisos correspondientes ni con las condiciones de seguridad e higiene necesarias para garantizar la integridad y seguridad de los mineros,

quienes ingresan a las minas sin recibir capacitación y adiestramiento para realizar sus actividades en condiciones de seguridad y sin contar con el equipo de protección personal necesario para salvaguardar su integridad física.

Por ello, la explotación ilegal de minas y las precarias condiciones de seguridad en que trabajan los mineros que laboran en empresas que no cuentan ningún título de concesión minera, son un grave problema que debe ser atendido de manera pronta y oportuna por las Secretarías de Economía y del Trabajo y Previsión Social.

Lo anterior en razón de que la Secretaría de Economía tiene a su cargo la regulación de la exploración, explotación y beneficio de los minerales en el país, la elaboración y actualización del Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana y el otorgamiento de los títulos de concesión minera; y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la dependencia responsable de la vigilancia del cumplimiento de las condiciones de seguridad, higiene y salud en los centros de trabajo, por lo que deben implementar medidas urgentes y eficaces para combatir la explotación ilegal de minas en la Zona Carbonífera de Coahuila y las consecuentes condiciones deplorables e inseguras en las que trabajan los mineros de esa región.

En ese orden de ideas, también resulta oportuno que la Comisión de Seguridad e Higiene en el estado de Coahuila, así como la Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene para la Zona Carbonífera, analicen y robustezcan sus mecanismos de operación y funcionamiento e implementen medidas y acciones de trabajo concretas de diagnóstico y seguimiento en materia de seguridad e higiene en los centros mineros de esa región carbonífera, a fin de evitar que se repitan accidentes como el ocurrido el 11 de septiembre de 2009 y aquellos que fueron reportados a este organismo protector de derechos humanos por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otro lado, esta Comisión Nacional observa con preocupación que las autoridades competentes, en este caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía, no han atendido eficazmente las observaciones que la Organización Internacional del Trabajo ha realizado respecto a las condiciones de seguridad de los trabajadores que efectúan actividades peligrosas en México, como las que se realizan en el sector de la minería del carbón, particularmente, la decisión del Consejo de Administración de la OIT publicada el 6 de julio de 2009, en la que se aprueba y decide hacer público el Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento del Gobierno de México de los Convenios 150, 155 y 170 de la Organización Internacional del Trabajo.

En esa resolución, la OIT recomendó al gobierno mexicano continuar la revisión y el examen periódico de la situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores mineros; finalizar y adoptar un nuevo marco reglamentario de seguridad y salud en el trabajo en el sector de la minería del carbón;

asegurar, por todos los medios necesarios, el control eficaz de la aplicación práctica de las leyes y reglamentos relativos a la seguridad, la salud y el medio ambiente de trabajo, por medio de un sistema de inspección del trabajo apropiado y suficiente; y supervisar estrechamente la organización y el funcionamiento eficiente de su sistema de inspección del trabajo.

El fallecimiento de una persona en la Mina [redacted] en donde no se realizaron con oportunidad y eficiencia las visitas de inspección para verificar las condiciones de seguridad e higiene, evidencia que las autoridades no han implementado acciones efectivas para dar cumplimiento a esas disposiciones, ya que, de lo contrario, podrían haberse evitado los efectos del accidente e, incluso, el propio siniestro.

En ese orden de ideas, este organismo protector de derechos humanos considera pertinente recomendar que se realicen visitas de inspección de manera periódica a las minas subterráneas de carbón en la República Mexicana, y se proporcionen a todas las Delegaciones Federales del Trabajo los recursos materiales, económicos y humanos suficientes para que adopten medidas de prevención de accidentes y enfermedades de trabajo tendentes a lograr que las actividades que se lleven a cabo en lotes mineros se realicen en condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente adecuados para los trabajadores.

Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también advierte que no existe un mecanismo de intercambio de información entre las autoridades involucradas en el tema de seguridad en los centros de trabajo mineros, ya que entre las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía no hay un sistema o flujo de datos que les permita estar al tanto de los títulos de concesión minera otorgados y, por tanto, del posible funcionamiento de lotes mineros, así como del número, existencia, ubicación y labores de empresas que realizan trabajos de exploración, explotación o beneficio de minerales, y de los riesgos de trabajo y siniestro ocurridos en las minas que existen en la República Mexicana.

En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que es procedente solicitar que se establezca un sistema de intercambio de información entre esas dependencias, para que se detecten los riesgos de trabajo y siniestro ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y con esa información se realicen visitas de inspección y se verifiquen las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo.

En atención a lo anterior y toda vez que el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos constituye una de las vías previstas en el

sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos del Estado, esta Comisión Nacional, con fundamento en los artículos 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera procedente solicitar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría de Economía que tomen las medidas necesarias para indemnizar y reparar los daños ocasionados a los familiares de [redacted] o a quien compruebe mejor derecho, toda vez que las omisiones en que incurrieron contribuyeron a generar el contexto en el que ocurrió el fallecimiento del agraviado.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, fracción III, y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo protector de derechos humanos considera que en el presente asunto se cuenta con elementos de convicción suficientes para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de sus atribuciones, presente formal queja ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y en la Secretaría de Economía, a fin de que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, en contra de los servidores públicos que cometieron las violaciones a derechos humanos acreditadas en esta recomendación.

En atención a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A usted, señor secretario del Trabajo y Previsión Social:

PRIMERA. Instruya a quien corresponda, a efecto de que se tomen las medidas necesarias para indemnizar y reparar los daños ocasionados a los familiares de [redacted] o a quien compruebe mejor derecho, como consecuencia de la responsabilidad institucional en que incurrieron los servidores públicos de esa Secretaría, con base en las consideraciones planteadas en el cuerpo de la presente recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Gire instrucciones para que de manera inmediata se implementen acciones preventivas eficaces, tendentes a mejorar las condiciones de seguridad, higiene y salud de las minas en todo el país, particularmente de la Zona Carbonífera del estado de Coahuila, de conformidad con las obligaciones

que legalmente tiene conferidas esa Secretaría en materia de vigilancia de las condiciones de seguridad, higiene y salud de los centros de trabajo.

TERCERA. Se instruya a quien corresponda para que se realicen visitas de inspección de manera periódica a las minas subterráneas de carbón, a efecto de verificar las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo y solicitar la documentación necesaria que acredite que las empresas cuentan con concesión y autorización para realizar trabajos de minería, una vez realizado lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Se lleven a cabo las acciones necesarias para evaluar, en forma periódica, el perfil de personalidad y los conocimientos de los inspectores adscritos a esa Secretaría en materia de derechos humanos y de visitas de verificación de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros, lo cual permitirá identificar, en su caso, a los servidores públicos que coloquen en grave riesgo a la sociedad e impidan un adecuado ejercicio de la función pública, para que con esto se evite incurrir en conductas como las que dieron origen a la presente recomendación, enviando a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

QUINTA. Se tomen las medidas necesarias para que se fortalezcan los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección, tomando en consideración el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los funcionarios o servidores públicos encargados de actividades de inspección en las áreas de seguridad e higiene y, de esta manera, se garantice la adecuada aplicación de la ley, y se envíen a este organismo nacional las pruebas de su cumplimiento.

SEXTA. Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en el trámite de la queja que promueva ante el Órgano Interno de Control en esa Secretaría, en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos que se consignan en este caso, y se informe a esta Comisión Nacional desde el inicio de la investigación hasta la conclusión del procedimiento respectivo.

SÉPTIMA. Instruya a quien corresponda para que se implementen acciones y medidas destinadas a integrar debidamente el Directorio Nacional de Empresas, a fin de detectar con oportunidad y realizar vistas de inspección a los centros de trabajo mineros y prevenir futuros siniestros en las empresas concesionarias de lotes mineros y, una vez hecho lo anterior, se remitan a este organismo nacional las pruebas de su cumplimiento.

OCTAVA. Se giren las instrucciones necesarias para que se proporcionen a las

Delegaciones Federales del Trabajo en la República Mexicana, los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, a fin de establecer las medidas necesarias de prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, tendentes a lograr que las actividades realizadas en las empresas concesionarias de lotes mineros se lleven a cabo en condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente adecuados para los trabajadores, enviando a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Instruya a quien corresponda para que esa Secretaría establezca un sistema de intercambio de información con la Secretaría de Economía, a fin de detectar los riesgos de trabajo y siniestros ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y que con esa información se realicen visitas de inspección y se verifiquen las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo.

A usted, señor secretario de Economía:

PRIMERA. Instruya a quien corresponda, a efecto de que se tomen las medidas necesarias para indemnizar y reparar los daños ocasionados a los familiares de V1 o a quien compruebe mejor derecho, como consecuencia de la responsabilidad institucional en que incurrieron los servidores públicos de esa Secretaría, con base en las consideraciones planteadas en el cuerpo de la presente recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Gire instrucciones para que de manera inmediata se implementen acciones preventivas eficaces, tendentes a combatir la explotación ilegal de minas en todo el país y a mejorar las condiciones de seguridad, salud e higiene en que laboran los mineros, particularmente en la Zona Carbonífera del estado de Coahuila, de conformidad con las obligaciones que legalmente tiene conferidas esa Secretaría en materia minera.

TERCERA. Se giren instrucciones para que se realicen inspecciones en toda la República Mexicana para detectar o verificar la existencia de lotes mineros en los que se realicen actividades de explotación, exploración o beneficio de minerales, a efecto de mantener actualizado el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera Mexicana.

CUARTA. Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en el trámite de la queja que promueva ante el Órgano Interno de Control en esa Secretaría, en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos que se consignan en este caso, y se informe a esta Comisión Nacional desde el inicio de la investigación hasta la conclusión del procedimiento respectivo.

QUINTA. Instruya a quien corresponda para que esa Secretaría establezca un sistema de intercambio de información con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a fin de detectar los riesgos de trabajo y siniestros ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y que con esa información se realicen visitas de inspección y se verifiquen las condiciones de seguridad e higiene de esos centros de trabajo.

La presente recomendación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de la dependencia administrativa o cualquiera otra autoridad competente, para que, dentro de sus atribuciones, aplique las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con apoyo en el mismo fundamento jurídico, les solicito que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación que se le dirige se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de las pruebas dará lugar a que se interprete que la presente recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia.

EL PRESIDENTE
DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA