



SÍNTESIS: Con fecha 2 de abril de 1996, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz remitió, mediante el oficio 246/96, a esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, el recurso de impugnación presentado por los señores David Velázquez Martínez y Amada Nieto Zamudio, en el que anexó copia del expediente relativo a la Recomendación 69/11/95. Dicho recurso se interpuso en contra del Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa, por no aceptar la citada Recomendación.

En el recurso de referencia se argumentó como agravio la no aceptación de la Recomendación 69/11/95, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz y, como consecuencia de ello, el incumplimiento de la orden de aprehensión librada por el Juzgado Primero de Primera Instancia en Veracruz, Veracruz, en la causa penal 254/94, por el delito cometido en agravio de los recurrentes.

Del análisis de la documentación remitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se comprobó que dicha Comisión Local, en el procedimiento de queja promovido por el recurrente, emitió conforme a derecho la Recomendación 69/11/95, del 29 de diciembre de 1995, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, solicitando la ejecución de la orden de aprehensión, librada por el Juez Primero de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, en la causa penal 254/94. Recomendación que al no ser aceptada por dicha Procuraduría, constituye el caso extremo de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación antes referida, violando con ello los Derechos Humanos de los señores David Velázquez Martínez y Amada Nieto Zamudio.

Considerando que la conducta de los servidores públicos de la Policía Judicial del Estado de Veracruz es contraria a lo dispuesto en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 254, párrafo primero, y 267 del Código Penal vigente en el Estado de Veracruz; 4o., párrafo segundo, y 189, párrafo primero, del Código de Procedimientos Penales vigente en la misma Entidad Federativa; 45, fracciones IV y V, de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado, y 3o., fracción V, y 24, fracción I, del Reglamento Interno de la Policía Judicial de ese Estado, esta Comisión Nacional emitió una Recomendación al Gobernador del Estado de Veracruz a fin de que se instruya al Procurador General de Justicia en el Estado para que se realicen las diligencias necesarias tendentes al cumplimiento de la orden de aprehensión multicitada; y para que ordene el inicio del procedimiento administrativo de investigación y, en su caso, se ejercite acción penal por la conducta omisa del Director de la Policía Judicial del Estado y demás miembros de esa corporación que han tenido a su cargo la ejecución del citado mandamiento judicial.

Recomendación 010/1997

México, D.F., 26 de febrero de 1997

Caso del recurso de impugnación del señor David Velázquez Martínez y de la señora Amada Nieto Zamudio

Lic. Patricio Chirinos Calero,

Gobernador del Estado de Veracruz, Jalapa, Ver.

Muy distinguido Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 1o.; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 63; 65, y 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/96/VER/I00162, relacionados con el recurso de impugnación sobre el caso del señor David Velázquez Martínez y de la señora Amada Nieto Zamudio, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 2 de abril de 1996, a través del oficio 246/96, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz remitió el escrito de impugnación del señor David Velázquez Martínez y de la señora Amada Nieto Zamudio, en contra de la actuación del Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa, quien externó la no aceptación de la Recomendación 69/11/95, que le dirigiera la Comisión Local.

Asimismo, envió el expediente 642/94, iniciado con motivo de la queja presentada el 5 de septiembre de 1994, por el señor David Velázquez Martínez y la señora Amada Nieto Zamudio.

B. Esta Comisión Nacional radicó el recurso de impugnación con el número de expediente CNDH/122/96/ VER/I00162 y, una vez analizadas las constancias que integran la presente inconformidad, admitió su procedencia el 11 de abril de 1996, de conformidad con el Acuerdo 3/93, emitido por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que señala que la no aceptación de una Recomendación constituye el caso extremo de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo Local.

C. En el proceso de integración del expediente, este Organismo Nacional envió diversos oficios, con los resultados que a continuación se detallan:

i) Los oficios V2/11447 y V2/14501, del 17 de abril y 10 de mayo de 1996, respectivamente, mediante los cuales se solicitó al licenciado Rodolfo Duarte Rivas, Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, un informe con relación a los actos constitutivos de la inconformidad, en el que constara el motivo y fundamento legal por el que no aceptó la Recomendación 69/ 11/95, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

ii) El 9 de mayo de 1996, a través del oficio V-0288/996, el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público, visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, remitió el informe solicitado, en el que manifestó que no se aceptó la Recomendación 69/11/95, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, el 29 de diciembre de 1995, por considerar que no se probó negligencia alguna de los servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de las órdenes de aprehensión, de acuerdo con lo que señalan los artículos 41 y 44 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de esa Entidad Federativa, toda vez que de manera regular y constante la Procuraduría del Estado ha realizado las diligencias necesarias con el propósito de localizar y detener a los probables responsables.

Asimismo, señaló que debe desestimarse la interpretación que el Consejo de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos ha establecido cuando señala que la no aceptación de una Recomendación constituye el extremo de la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por parte de la autoridad local, en virtud de que la insuficiencia en el cumplimiento presupone inicialmente su aceptación, en cuyo caso, al no encontrarse en esta hipótesis, se violenta la libertad de la autoridad señalada como responsable para la aceptación de la Recomendación, pues sería tanto como coartarle su condición potestativa.

Agregó que hacer del conocimiento público la no aceptación de una Recomendación es la fuerza moral que el Ombudsman Local tiene a su alcance como indicador preventivo de lo que puede suceder cuando la autoridad rechaza su pronunciamiento, el que además de ser autónomo no tiene carácter imperativo, pero insistir en la aceptación de la Recomendación es pretender que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tenga la intención de hacerla obligatoria, lo que es diametralmente opuesto a lo que la Ley señala.

Por último, indicó que debe aplicarse retroactivamente, en beneficio de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, el punto sexto del Primer Acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuradurías y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos que a la letra dice:

[...] tratándose de las investigaciones de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos relacionadas con retrasos en la integración de averiguaciones previas o de incumplimiento de órdenes de aprehensión, no bastará para acreditar la probable responsabilidad de la autoridad, el hecho simple de que la investigación ministerial no esté determinada o no se haya ejecutado el mandato judicial. Las Comisiones estudiarán los motivos y fundamentos invocados por las Procuradurías respecto a la no determinación de la indagatoria o el incumplimiento del mandato jurisdiccional.

iii) Los oficios V2/23064 y V2/26298, del 12 de julio y 14 de agosto de 1996, respectivamente, dirigidos al licenciado Rodolfo Duarte Rivas, Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, a través de los cuales se le solicitó remitiera constancias relativas a la solicitud de colaboración que hubiere requerido a las Procuradurías de las Entidades Federativas del país y de la Procuraduría General de la República para dar cumplimiento a la orden de aprehensión girada por el Juez Primero de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, en la causa penal 254/94, en contra de Clemencia Rodríguez

Aguilera, como presunta responsable del delito de fraude, cometido en agravio de la señora Amada Nieto Zamudio y del señor David Velázquez Martínez.

iv) Mediante el oficio V-0637/996, del 26 de agosto de 1996, el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, remitió copia de los oficios enviados por la licenciada Haydeé González Rebolledo, Subprocuradora Regional de Justicia Zona Centro del Estado de Veracruz, a los Procuradores Generales de Justicia de 30 Entidades Federativas, así como al Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con objeto de solicitar la localización y detención de la señora Clemencia Rodríguez Aguilera.

v) El oficio V-0787/996, del 8 de octubre de 1996, mediante el cual el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, remitió copia de los oficios de respuesta de 12 Procuradurías del país y de la Procuraduría General de la República.

D. Del análisis de la documentación remitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y de la información recabada por este Organismo Nacional, se desprende lo siguiente:

i) El 5 de septiembre de 1994, la señora Amada Nieto Zamudio y el señor David Velázquez Martínez presentaron ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, queja en contra del Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa, en virtud de que no se habían ejecutado las órdenes de aprehensión libradas por el Juez Primero de Primera Instancia en Veracruz, Veracruz, derivadas de la causa penal 254/94, incoada en contra de Alfredo Sánchez Bravo y Clemencia Rodríguez Aguilera, como probables responsables de la comisión del delito de fraude en agravio de los ahora recurrentes.

ii) El 7 de septiembre y 19 de octubre de 1994, mediante los oficios 3076/94-DP y 3833/94-DP, el Organismo Estatal solicitó al Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa, un informe de los actos constitutivos de la queja formulada por la señora Amada Nieto Zamudio y el señor David Velázquez Martínez.

iii) El 25 de octubre de 1994, mediante el oficio 1438/94, el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, remitió el informe rendido por el señor Everardo Lagunes Vargas, jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado, el 20 de octubre de 1994, en el que indicó que se trasladó al domicilio de Alfredo Sánchez Bravo, ubicado en J. de Dios Peza número 689, entre Córdoba y Horacio Díaz, donde tenía un negocio de panadería, sin lograr su localización, ignorándose su actual domicilio. Que posteriormente acudió a la calle Negrete número 364, esquina con Orizaba, donde la señora Clemencia Rodríguez Aguilera tenía su negocio de Bienes Raíces, mismo que vendió sin tener conocimiento de su paradero actual, haciendo mención que se continuará investigando.

iv) El 15 de diciembre de 1994, la Comisión Estatal planteó al Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz la propuesta de conciliación respectiva, a fin de que se ejecutaran las órdenes de aprehensión en contra de los probables responsables, en virtud de que tal omisión constituía una violación de Derechos Humanos en agravio de los quejosos. No obstante que el 15 de diciembre de 1994 la conciliación planteada fue aceptada, no se cumplió.

v) El 18 de enero de 1995, a través del oficio V-0081/ 995, el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, remitió el informe que rindió el señor Everardo Lagunes Vargas, jefe de Grupo de esa corporación policiaca, el 10 de enero de 1995, quien manifestó que el Juzgado Primero de Primera Instancia de la ciudad de Veracruz, Veracruz, informó que el indiciado Alfredo Sánchez Bravo había interpuesto el juicio de amparo 1416, en el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado, el cual se encontraba en revisión, por lo que no era posible su aprehensión; asimismo, que la señora Clemencia Rodríguez Aguilera se encontraba fuera de la ciudad.

vi) El 10 de abril de 1995, mediante el oficio V-0457/995, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz informó que de acuerdo con el informe que rindió el jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado, señor Everardo Lagunes Vargas, el 6 de febrero de 1995 recibió el oficio 582, mediante el cual se le indicó que la orden de aprehensión girada en contra de Alfredo Sánchez Bravo había quedado sin efecto, y por lo que se refiere a Clemencia Rodríguez Aguilera, se entrevistó con el agraviado para conocer su paradero, quien le indicó que fue vista en la Congregación Buenavista, del Municipio de Alvarado, Veracruz, y al trasladarse a ese lugar, los vecinos se negaron a proporcionarle información de dicha persona.

vii) El 31 de mayo de 1995, el jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado, señor Everardo Lagunes Vargas, informó que al continuar con la investigación para la localización y aprehensión de la inculpada, se entrevistó con el velador de la casa que anteriormente habitaba la señora Clemencia Rodríguez Aguilera y que se encuentra en venta, quien informó que dicha persona radica en la ciudad de Puebla, Puebla.

viii) Asimismo, el 15 de julio de 1995 informó que no ha sido posible la aprehensión de la inculpada, toda vez que ya no vive en los domicilios ubicados en Orizaba número 237, esquina Negrete, y calle 8 número 19, colonia Tamsa, ignorando su actual domicilio; además, al entrevistarse al señor David Velázquez Martínez, manifestó no saber nada de ella.

ix) El 27 de noviembre de 1995, el jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado a quien se encomendó el cumplimiento de la orden de aprehensión que se giró en contra de Clemencia Rodríguez Aguilera, informó que se logró investigar con los vecinos que ésta persona radica en la ciudad de México, Distrito Federal, con uno de sus hijos, ignorando la dirección.

x) Como consecuencia de lo anterior, el 29 de diciembre de 1995, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz emitió la Recomendación 69/11/95, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, en la que señaló:

PRIMERA. Fundado en lo que establecen la Ley Orgánica del Ministerio Público y el Reglamento Interno de la Policía Judicial del Estado, gire instrucciones a quien corresponda, para el efecto de que se proceda, de no existir inconveniente legal, a ejecutar la orden de aprehensión librada por el Juez Primero de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, dentro de los autos de la causa penal número 254/94, del índice de ese juzgado.

xi) El 27 de febrero de 1996, a través del oficio V-0121/ 996, el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, contestó en el sentido de no aceptar la Recomendación pronunciada por la Comisión Estatal; argumentó como justificación de la negativa, que la sola circunstancia de que no haya sido ejecutada la orden de aprehensión mencionada, no viola en perjuicio de los quejosos el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la omisión en el cumplimiento de la orden de aprehensión girada por el Juez Primero de Primera Instancia en Veracruz, Veracruz, no es imputable a la Policía Judicial del Estado.

Asimismo, afirmó que el artículo 6o., fracción II, inciso a) de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, autoriza a ese Organismo Local a investigar presuntas violaciones de Derechos Humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas y que el numeral debidamente relacionado con los artículos 41 y 44 del mismo ordenamiento establece la obligación de que para proceder en contra de la autoridad a la que se le atribuye el acto, se tiene que probar que la omisión que se pretende imputar a esa institución es ilegal, irrazonable, injusta, inadecuada o errónea, que esto no quedó probado con la debida motivación, porque según su criterio, no existió despliegue alguno de conductas omisivas o negligentes en los servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de los mandamientos judiciales.

De igual forma, la autoridad responsable señaló que conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier autoridad puede ejecutar las órdenes de aprehensión, y por ello su cumplimiento no es obligación exclusiva de la Policía Judicial, ya que dichos mandamientos son notificados cuando menos a Seguridad Pública del Estado, que conforme a lo previsto por el artículo 4o., fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, son auxiliares de la Administración de Justicia tanto la Policía Judicial como la Preventiva.

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El oficio 246/96, del 2 de abril de 1996, a través del cual la licenciada Margarita Herrera Ortiz, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, remitió el escrito del señor David Velázquez Martínez y de la señora Amada Nieto Zamudio, donde manifestaron su inconformidad en contra del Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa, por la no aceptación de la Recomendación 69/11/95, emitida el 29 de diciembre de 1995 por la Comisión de Derechos Humanos de ese Estado.

2. Los oficios V2/11447, V2/114501, V2/23064 y V2/ 126298, del 17 de abril, 10 de mayo, 12 de julio y 14 de agosto de 1996, respectivamente, girados por este Organismo Nacional al licenciado Rodolfo Duarte Rivas, Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, con los cuales se solicitó un informe sobre los actos constitutivos de la impugnación.

3. El expediente 642/94, tramitado en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, en el que destacan las siguientes constancias:

i) Escrito de queja del 5 de septiembre de 1994, de la señora Amada Nieto Zamudio y del señor David Velázquez Martínez, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

ii) Los oficios 3076/94-DP y 3833/94-DP, del 7 de septiembre y 19 de octubre de 1994, girados por el Organismo Estatal al Procurador General de Justicia de ese Estado.

iii) El oficio 1438/94, del 25 de octubre de 1994, mediante el cual el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público, visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, remitió el informe que rindió el señor Everardo Lagunes Vargas, jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado el 20 de octubre de 1994.

iv) El oficio V-0081/995, del 18 de enero de 1995, firmado por el agente del Ministerio Público, visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, al que anexó el informe que rindió el señor Everardo Lagunes Vargas, jefe de Grupo de esa corporación policíaca el 10 de enero de 1995.

v) El oficio V-0457/995, del 10 de abril de 1995, mediante el cual la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz anexó el informe del 4 de abril de 1995, que rindió el jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado con relación a que la orden de aprehensión girada en contra de Alfredo Sánchez Bravo, había quedado sin efecto.

vi) El informe, del 31 de mayo de 1995, que rindió el jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado, señor Everardo Lagunes Vargas, relacionado con la localización de los inculpadlos.

vii) El informe del 15 de julio de 1995 que presentó el jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado de Veracruz con relación a la investigación para la localización y aprehensión de la inculpada.

viii) El informe del 27 de noviembre de 1995, que presentó el jefe de Grupo de la Policía Judicial del Estado, a quien se encomendó el cumplimiento de la orden de aprehensión que se giró en contra de Clemencia Rodríguez Aguilera.

ix) La Recomendación 69/11/95, del 29 de diciembre de 1995, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, dirigida al Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa.

x) El oficio V-0121/996, del 27 de febrero de 1996, en el que se informa la no aceptación de la Recomendación, suscrito por el licenciado Julio César Fernández, agente del Ministerio Público visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos.

4. El oficio V-0288/996, del 9 de mayo de 1996, a través del cual el visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, rindió a este Organismo Nacional el informe solicitado.

5. El oficio V-0637/996, del 26 de agosto de 1996, suscrito por el visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, en el que remitió copia de los oficios enviados por la Subprocuradora Regional de Justicia Zona Centro del Estado de Veracruz, a los Procuradores Generales de Justicia de 30 Entidades Federativas, así como al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con objeto de solicitar la localización y detención de la señora Clemencia Rodríguez Aguilera.

6. El oficio V-0787/996, del 8 de octubre de 1996, mediante el cual el visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, remitió copia de los oficios de respuesta de 12 Procuradurías del país y de la Procuraduría General de la República.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 5 de septiembre de 1994, la señora Amada Nieto Zamudio y el señor David Velázquez Martínez presentaron una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, en contra del Procurador General de Justicia de ese Estado, en virtud de que no se habían ejecutado las órdenes de aprehensión obsequiadas en la causa penal 254/94, por el Juez Primero de Primera Instancia en Veracruz, Veracruz, libradas en contra de Alfredo Sánchez Bravo y Clemencia Rodríguez Aguilera, como probables responsables del delito de fraude, cometido en agravio de los ahora recurrentes.

El Organismo Estatal, al iniciar el procedimiento respectivo, solicitó informes a la autoridad involucrada; el 15 de diciembre de 1994, planteó al Procurador General de Justicia del Estado, la propuesta de conciliación respectiva para el efecto de que se ejecutaran las órdenes de aprehensión de las personas antes señaladas, sin que la conciliación planteada hubiese sido cumplida a pesar de haber sido aceptada.

El 29 de diciembre de 1995, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz emitió la Recomendación 69/11/95, y la dirigió al licenciado Rodolfo Duarte Rivas, Procurador General de Justicia de esa Entidad Federativa.

El 27 de febrero de 1996, a través de oficio V-0121/ 996, el licenciado Julio César Fernández Fernández, agente del Ministerio Público, visitador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos, comunicó la no aceptación de la Recomendación pronunciada por la Comisión Estatal.

El 20 de marzo de 1996, el señor David Velázquez Martínez y la señora Amada Nieto Zamudio presentaron recurso de impugnación al considerar que les causa agravio que la autoridad no acepte la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos de esa Entidad Federativa.

De la información recabada por esta Comisión Nacional, se acredita que el Juez Primero de Primera Instancia en Veracruz, Veracruz, giró las órdenes de aprehensión en la causa penal 254/94, instruida en contra de Alfredo Sánchez Bravo y Clemencia Rodríguez Aguilera, como presuntos responsables del delito de fraude, cometido en agravio de Amada Nieto Zamudio y David Velázquez Martínez, quedando sin efecto la que se giró en contra de Alfredo Sánchez Bravo, al haber obtenido en primera instancia el amparo y protección de la justicia federal, sin que a la fecha de firma de la presente Recomendación se hubiera llevado a cabo la aprehensión de la señora Clemencia Rodríguez Aguilera. Esa circunstancia ha provocado que se encuentre suspendido el procedimiento de la citada causa penal.

IV. OBSERVACIONES

1. Conviene dilucidar, en primer término, el tema de la no aceptación de una Recomendación por parte de la autoridad destinataria. En efecto, como lo señaló la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz esa hipótesis no está incluida expresamente en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre los supuestos para la procedencia de un recurso. Sin embargo, contra el argumento de la Procuraduría de que debe desestimarse la interpretación realizada por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de su Acuerdo 3/93, de que la no aceptación de una Recomendación constituye el extremo de la insuficiencia en el cumplimiento, pues esto implica coartar la libertad de la autoridad para aceptar o no la Recomendación, debe recalcar lo siguiente:

a) Con la adición del apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se conformó el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Derechos Humanos, lo que implica la búsqueda de mecanismos idóneos para que haya una eficaz y real salvaguarda de los Derechos Humanos de los particulares de cara a las autoridades. Ese sistema prevé la posibilidad de una actuación revisora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en asuntos tramitados en Comisiones Locales.

b) En esa tarea de alcanzar la mayor protección a Derechos Humanos, el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 49 del Reglamento Interno, formuló la interpretación plasmada en su Acuerdo 3/93. No se trata de un acuerdo gratuito ni excesivo. La realidad fue mostrando que a nivel de las Entidades Federativas parecía no permear el auténtico papel que tienen que asumir las Comisiones Locales, en especial la importancia que tiene la Recomendación como medio de exhibir la acreditación de violaciones a Derechos Humanos y como fórmula para resarcir o superar tales violaciones. El camino fácil de las autoridades fue no aceptar la Recomendación; su razonamiento tal vez se basaba en que genera menos consecuencias que el hecho de aceptar pero no cumplir.

Ante esa disyuntiva, era evidente el riesgo de que el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Derechos Humanos se resquebrajara y quedara burlado en sus fines y propósitos. El Acuerdo 3/93 cierra la posibilidad de que las autoridades recurran al resquicio legal para evadir su responsabilidad ante violaciones comprobadas de Derechos Humanos.

c) Por supuesto que la interpretación del Acuerdo 3/93 no lleva a que la Recomendación adquiriera un carácter imperativo. Sería un absurdo ir en contra de uno de los pilares fundamentales de la institución del Ombudsman. Nada más alejado que eso. En realidad, el propósito es muy claro: en aquellos casos en que se tengan los elementos necesarios para cumplir con una Recomendación que no fue aceptada, la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se dirige en un doble camino: 1) tratar de persuadir a la autoridad para que realice lo que legalmente le impone la ley y que en el caso concreto no ha cumplido, y 2) constituirse en un aliado de los quejosos que acudieron ante la Comisión Local y que les fueron violados sus Derechos Humanos. La finalidad es única para todos los Organismos protectores de Derechos Humanos: proteger y salvaguardar los derechos fundamentales del gobernado.

Por supuesto que cada recurso se analiza con detenimiento para verificar su procedencia o no; para determinar si la actuación de la autoridad fue ajustada a Derecho o no y para resolver si persisten o no las violaciones a Derechos Humanos. En el caso concreto, a reserva de lo que a continuación se mencionará es claro que no ha sido superada la afectación a los Derechos Humanos de los recurrentes.

d) Las consideraciones expuestas por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su Acuerdo 3/93 son las siguientes:

CONSIDERANDO:

I. Que los recursos de queja e impugnación a través de los cuales la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos regula las inconformidades por las actuaciones u omisiones en los Organismos Locales protectores de los Derechos Humanos o de las autoridades destinatarias de sus Recomendaciones, procura garantizar la eficaz protección de tales derechos cuando son vulnerados por las autoridades locales, y no son protegidos o no han podido serlo integralmente mediante la intervención de las Comisiones Estatales o del Distrito Federal, en su caso, y a la vez garantiza la unidad de criterio y coherencia del Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de Derechos

Humanos, establecidos mediante el apartado B, del artículo 102 de nuestra Constitución Política.

II. Que si bien el caso de la no aceptación de una Recomendación proveniente de un Organismo Local por parte de la autoridad a la que se haya dirigido la misma, no se encuentra específicamente previsto dentro de los supuestos que establece la procedencia del recurso de impugnación, de los artículos 61, 63, 64, 65, último párrafo, y 66 de la Ley citada, así como 158 del Reglamento Interno, debidamente interpretados, se desprende la competencia de la Comisión Nacional para admitir y sustanciar el recurso, en virtud de que la no aceptación de una Recomendación constituye el caso extremo de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo Local, supuesto que se encuentra expresamente previsto en los numerales citados.

En consecuencia de lo anterior, el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos acuerda:

ÚNICO: La Comisión Nacional podrá formular la Recomendación que corresponde a la autoridad local que no la haya aceptado inicialmente, la que deberá informarle sobre su aceptación y cumplimiento.

2. Adicionalmente a lo expuesto en el punto anterior, debe recalcar que en el caso concreto, la Comisión Local de Derechos Humanos de Veracruz, en un afán de resolver el asunto de manera expedita, recurrió a un mecanismo que le reconoce la Ley, la del procedimiento de conciliación. La propuesta se aceptó por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, pero no se cumplió. Esto es grave si se considera que la finalidad que se persigue a través del procedimiento conciliatorio es que un asunto en el que se acreditó la existencia de violaciones a Derechos Humanos, sin que éstas sean graves, pueda ser resuelto en menos tiempo sin llegar al extremo de una Recomendación. Para ello, la autoridad que acepta la propuesta de conciliación asume un compromiso moral de resolver el motivo de la queja. El no cumplir ese compromiso acarrea varias consecuencias: a) retrasa la solución de un asunto que en principio no es grave; b) la Comisión de Derechos Humanos que elabora la fórmula de conciliación aparece burlada en su propósito de defensa de los Derechos Humanos y en su finalidad de resolver de manera pronta los asuntos respectivos; c) para evitar que el incumplimiento de un compromiso conciliatorio genere impunidad de quien es responsable de las violaciones a Derechos Humanos, los ordenamientos legales de las diversas Comisiones de Derechos Humanos, en este caso la del Estado de Veracruz, establecen que pasado el tiempo para acreditarse la solución del caso sin que esto ocurra, se reabrirá el expediente y, de resultar procedente, se emitirá la Recomendación que corresponda, en la que se resalte sobremanera el incumplimiento de la autoridad al compromiso asumido en la amigable conciliación.

3. En cuanto a los aspectos concretos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que la resolución dictada, el 29 de diciembre de 1995, por la Comisión Estatal fue apegada a Derecho, ya que al momento de emitir la Recomendación 69/11/95, ese Organismo Local valoró las constancias con las que contaba y se observaron irregularidades imputables a elementos de la Policía Judicial, dependientes de la

Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, de las que destacan las siguientes:

a) Si bien es cierto que la Policía Judicial Estatal ha realizado diligencias encaminadas al cumplimiento de la orden de aprehensión obsequiada por el Juez Primero de Primera Instancia en Veracruz, Veracruz, también es cierto que dichas actuaciones no han sido ni continuas ni suficientes para lograr la localización y aprehensión de la inculpada, ya que como se desprende de los partes informativos señalados en el capítulo de Hechos, la primera investigación se realizó el 20 de octubre de 1994 y tres meses después se llevó a cabo otra diligencia, es decir, el 10 de enero de 1995; posteriormente, tres meses después, el 4 de abril de 1995, se llevó a cabo una tercera investigación; después, el 31 de mayo de 1995, se realizó otra diligencia tendiente a la localización y aprehensión de la inculpada, haciendo lo mismo hasta el 15 de julio y cuatro meses después, el 27 de noviembre de 1995.

El 4 de diciembre de 1995, el coordinador regional de la Policía Judicial del Estado de Veracruz Zona Centro, boletín a las Coordinaciones Regionales de esa corporación policiaca de Coatzacoalcos, Jalapa, Tuxpan y Córdoba, Veracruz, la fotografía que se obtuvo de la inculpada a efecto de que se diera cumplimiento a la orden de aprehensión existente en su contra.

Seis meses después, el 13 de mayo de 1996, se realizó la última diligencia de investigación para la localización y aprehensión de la inculpada, entrevistando a los vecinos de nombres Hermila Zamudio Sosa, Miguel Rosas Santos, Petra Callejas López y Minerva Romero, quienes coincidieron en señalar que la señora Clemencia Rodríguez Aguilera abandonó su domicilio, ubicado en Orizaba número 237, esquina Negrete, colonia Zaragoza, desde hace aproximadamente dos años tres meses, después de esta fecha no existen constancias de la realización de otras diligencias, por parte de la Policía Judicial del Estado de Veracruz, encaminadas a la localización y aprehensión de la señora Clemencia Rodríguez Aguilera o, por lo menos, no se proporcionaron a este Organismo Nacional. Asimismo, se observa que en un lapso de más de dos años, los servidores públicos encargados de ejecutar la detención de los inculcados, sólo efectuaron siete diligencias tendientes al cumplimiento de las órdenes de aprehensión, y es hasta el 10 de julio de 1996 cuando, a petición de este Organismo Nacional, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz envió los oficios mediante los cuales solicitó la colaboración de las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, así como de la Procuraduría General de la República, sin que se hubieren solicitado informes al Instituto Mexicano del Seguro Social, a la Secretaría de Salud, a la Secretaría de la Defensa Nacional, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Instituto Federal Electoral o a cualquier otra institución que pudiera ofrecer informes para su localización o para saber si en su base de datos existe el registro de la señora Clemencia Rodríguez Aguilera, por lo que la investigación fue deficiente y no cumplió con la práctica mínima de diligencias para la localización de la inculpada, violando con su conducta el deber jurídico que les impone la normativa. Es claro que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz no emitió la Recomendación basándose en un simple hecho, como lo asevera la autoridad señalada como responsable. En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el punto sexto del Primer Acuerdo entre las Comisiones Públicas de

Derechos Humanos y las Procuradurías de Justicia de los Estados, llegó a la conclusión de que las pruebas que constan en autos son suficientes e inequívocas para acreditar que existió negligencia, retraso, deficiencias y omisiones injustificables por parte de los elementos de la Policía Judicial del Estado de Veracruz, al no realizar las diligencias mínimas necesarias para el eficaz cumplimiento de la orden de aprehensión, asimismo, por haber dejado de actuar por tiempos prolongados sin causa justificada.

También, se advierte que desde el 13 de mayo de 1996 hasta la fecha, no se ha practicado ninguna actuación por parte de los elementos de la Policía Judicial del Estado de Veracruz, para tratar de cumplir con la ejecución de la orden de aprehensión en contra de la señora Clemencia Rodríguez Aguilera.

El no dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión propicia que el Director General de la Policía Judicial del Estado de Veracruz incurra en una conducta omisiva, que provoca la impunidad de las personas inculpadas y la no ejecución del castigo de un probable hecho delictivo.

Tales omisiones de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, contravienen las disposiciones contenidas en el artículo 21 de la Constitución General de la República; 254, párrafo primero, y 267 del Código Penal vigente en el Estado de Veracruz; 40., párrafo segundo; 189, párrafo primero, del Código de Procedimientos Penales vigente para la misma Entidad Federativa; 45, fracciones IV y V, de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado, así como 30., fracción V, y 24, fracción I, del Reglamento Interno de la Policía Judicial de esa Entidad Federativa. Los últimos tres preceptos indicados, señalan textualmente:

Artículo 45. Corresponde a la Policía Judicial del Estado, como corporación integrante del Ministerio Público:

[...]

IV. Ejecutar las órdenes de comparecencia, aprehensión y cateo en los términos del artículo 46 de esta Ley.

V. Llevar el registro, distribución, control y trámite de las órdenes de comparecencia, aprehensión y cateo que giren los órganos jurisdiccionales, y la presentación e investigación que despache el Ministerio Público.

Artículo 30. La Policía Judicial tiene las atribuciones siguientes:

[...]

V. Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión o cateo, expedidas por la autoridad competente.

Artículo 24. Los agentes de la Policía Judicial tienen las facultades y obligaciones siguientes:

I. Recibir y dar cumplimiento a las órdenes de investigación, presentación o de otra índole, giradas por el Ministerio Público, así como las que emanen de la Autoridad Judicial.

4. El realizar siete diligencias de Policía Judicial en un periodo de un año siete meses, y después de dos meses de la última librar sendos oficios a las Procuradurías Generales de Justicia de todos los Estados que integran la República mexicana, tendientes a cumplir un mandamiento judicial, no son actuaciones bastantes para hacer valer el Primer Acuerdo entre las Comisiones Públicas de Derechos Humanos y las Procuradurías de Justicia de los Estados, y para tratar de justificar la no aceptación de una Recomendación. Se trata de una apreciación equívoca del contenido integral del acuerdo y en especial del punto sexto del mismo, que en su parte in fine establece: "Si se acredita que la Representación Social o la Policía Judicial han mantenido un interés y una constante actividad dirigida a determinar o cumplir la orden jurisdiccional, no será posible que pueda recaer calificativa de negligencia, por lo que no se hará Recomendación publica". Ante las evidencias, no es dable que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz busque excepcionarse en el acuerdo de referencia para no aceptar la Recomendación 69/11/95, y sí, por el contrario, se observa una falta de interés y de acuciosidad en la práctica de diligencias tendientes a la ejecución de las órdenes de aprehensión, faltando, además, a la colaboración que debe existir con el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, para el cumplimiento de los mandatos judiciales.

Finalmente, es importante señalar, que el 25 de noviembre de 1996, esta Comisión Nacional envió a usted la Recomendación 120/96, que se emitió por circunstancias similares al presente caso.

Por lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, Gobernador del Estado de Veracruz, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se sirva girar sus instrucciones al Procurador General de Justicia del Estado, a efecto de que se realicen las diligencias necesarias tendientes al cumplimiento de la orden de aprehensión girada por el Juez Primero de Primera Instancia en Veracruz, Veracruz, en contra de la señora Clemencia Rodríguez Aguilera, en la causa penal 254/94.

SEGUNDA. Instruya al Procurador General de Justicia del Estado para que ordene el inicio del procedimiento administrativo de investigación, respecto de la conducta omisa del Director de la Policía Judicial del Estado y demás miembros de esa corporación que han tenido a su cargo la ejecución del mandamiento judicial, quienes no realizaron debidamente los actos tendientes al cumplimiento de la citada orden de aprehensión, e imponer las sanciones que resulten procedentes. Si de la investigación resultase la probable comisión de algún delito, se dé vista al agente del Ministerio Público para que

inicie la averiguación previa que corresponda y, en su caso, ejercite acción penal contra quien resulte responsable, solicitando la expedición de las órdenes de aprehensión y, concedidas éstas, proveer su inmediato cumplimiento.

TERCERA. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted, Gobernador del Estado de Veracruz, que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se nos informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

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

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional