



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

SÍNTESIS: El 1 de septiembre de 2009 se recibió en esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos la queja que presentaron los mineros Q1, Q2, Q3, Q4 y Q5, en la que señalaron que el 6 de agosto de 2009 ocurrió un siniestro en el interior de la mina Lulú, ubicada en el municipio de Escobedo, Coahuila, en el que fallecieron dos trabajadores, V1 y V2.

Agregaron que desde que comenzaron a trabajar en esa mina, alrededor del año 2005, y hasta el día del accidente, las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía no habían realizado visitas de inspección en materia de seguridad e higiene en ese centro de trabajo, a pesar de que los riesgos a la vida e integridad personal de los mineros eran inminentes.

Fue hasta el 7 de agosto de 2009, es decir, después del siniestro en el que perdieron la vida V1 y V2, cuando autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizaron una visita de inspección extraordinaria. No obstante, la mina Lulú, concesionada a la Empresa 1, continuó funcionando sin implementar medidas de seguridad e higiene en favor de los mineros, hasta el 3 de febrero de 2011, cuando la citada dependencia emitió el boletín de prensa 13, en el que dio a conocer que ese día anunció a la Empresa 1 la resolución de la clausura total de la mina de carbón, ya que el 2 de febrero de 2011 ocurrió otro siniestro en el que murieron dos trabajadores más.

Esta Comisión pone énfasis en que las actividades mineras de la zona carbonífera de Coahuila en muchas ocasiones se realizan de manera ilegal, esto es, sin contar con los permisos correspondientes ni las condiciones de seguridad necesarias para garantizar la integridad y seguridad de los trabajadores mineros. El fallecimiento de dos personas en la mina Lulú, en donde no se realizaron con oportunidad las visitas de inspección para verificar las condiciones de seguridad, evidencia que las acciones de las autoridades han sido insuficientes para dar cumplimiento a esas disposiciones, ya que, de lo contrario, podrían haberse evitado los efectos del accidente e, incluso, el propio siniestro.

Este Organismo Nacional observa que las omisiones por parte de los servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía que permitieron el funcionamiento de la referida empresa en condiciones que no garantizaban la integridad y seguridad de los trabajadores de la mina Lulú, pusieron en grave riesgo la vida de los trabajadores y se les expuso a situaciones como la que derivó en el fallecimiento de V1 y V2, y por lo tanto vulneraron los derechos de seguridad y salud, legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de V1 y V2, así como de los trabajadores de la mina Lulú, por las razones siguientes:

Insuficiencia de recursos materiales y humanos. En primer lugar se señala que si bien la responsabilidad por el accidente de trabajo, en términos del artículo 123, apartado A, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de la Empresa 1, la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social deviene de la deficiencia que existe en cuanto al número de inspectores federales encargados de realizar visitas a los centros de trabajo.

En efecto, la insuficiencia de recursos materiales, económicos y humanos ocasiona que esa dependencia incurra en una falta de diligencia para la detección oportuna de centros de trabajo y la omisión en implementar acciones inmediatas una vez localizados, sobre todo en aquellos que implican situaciones de riesgo, como lo conllevan los trabajos que se desarrollan en las minas de carbón.

Omisión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de inscribir a la Empresa 1 en el Directorio Nacional de Empresas. Esta Comisión observa que la Empresa 1 no estaba inscrita en el Directorio Nacional de Empresas, no obstante que ha estado operando cuando menos desde 2005, ni tampoco que haya habido un intercambio de información entre el Delegado Federal del Trabajo en el estado de Coahuila y la Secretaría de Economía, con objeto de que ésta le proporcionara las empresas inscritas en el Registro Público de Minería, a fin de tenerlas como punto de partida para realizar las inspecciones en materia de seguridad e higiene.

Omisión de practicar visitas de supervisión e inspección en materia de seguridad e higiene y prevención de accidentes. Esta Comisión hace énfasis en la obligación que tienen las Delegaciones Federales del Trabajo de practicar visitas de inspecciones ordinarias o extraordinarias a todos los centros de trabajo que operen en la demarcación territorial donde ejercen jurisdicción, sobre todo en aquellas industrias en que existe inminente peligro para la integridad física y/o la salud de los trabajadores; esta obligación deviene de un valor jurídico superior que deben salvaguardar, esto es, los derechos de los trabajadores en general, no sólo de aquellos que pertenecen a empresas inscritas en el Directorio Nacional de Empresas.

No obstante que la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila ya había detectado la mina Lulú y tenía conocimiento de que en el lugar laboraban alrededor de 74 mineros, como consta en el informe de Constatación y Actualización de Datos enviado por AR1, no se implementaron de manera inmediata acciones oportunas y eficaces para realizar una visita de inspección, a efectos de verificar las condiciones de seguridad de ese centro de trabajo, pues de las documentales se advierte que únicamente se limitaron a inscribirla en el Programa Aleatorio de Visitas de Inspección, sin especificar datos sobre

el momento en que tendría lugar la inspección ordinaria inicial de condiciones generales de seguridad e higiene en la mina Lulú.

Inobservancia del principio de debida diligencia. Por otro lado, esta Comisión Nacional observa que al no haber denunciado ante el Agente del Ministerio Público los hechos que se suscitaron el 6 de agosto de 2009, AR2, AR3, AR4 y AR5 vulneraron el artículo 8, fracción XI, del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, que dispone que los inspectores deben denunciar ante la autoridad ministerial correspondiente los acontecimientos ocurridos

o aquellos que conozcan en diligencias de inspección cuando los mismos puedan configurar algún delito previsto en la ley, por lo que en términos del numeral 28, fracción IX, del citado Reglamento, son responsables de la omisión de presentar la denuncia correspondiente.

Es importante señalar que era obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social acudir a la autoridad que sí tiene las facultades para actuar, esto es, levantar las denuncias correspondientes. Éstas son omisiones que trastocan el principio de debida diligencia, que supone el esfuerzo mínimo a cargo de todo servidor público para proteger a los ciudadanos del menoscabo o perjuicios contra sus derechos; además, exige que dichos servidores adopten medidas eficaces para prevenir su transgresión.

Responsabilidad de la Secretaría de Economía. De las constancias que integran el expediente se observa que también existe responsabilidad por parte de servidores públicos de la Secretaría de Economía, pues prestaron indebidamente el servicio público que tienen encomendado.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 43 y 53 de la Ley Minera, la Secretaría de Economía tiene facultades para verificar la seguridad de las minas. Esta Comisión pudo observar que los servidores públicos de la Secretaría de Economía desde hace un poco más de cuatro años no han realizado inspecciones tendentes a comprobar que la citada empresa cumplía con las obligaciones señaladas por la Ley Minera.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional recomendó al Secretario de Economía que instruya a quien corresponda para que se realicen visitas de inspección de manera periódica a las minas subterráneas de carbón, a efectos de verificar las condiciones de seguridad de esos centros de trabajo, coordinando esfuerzos con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; que lleve 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 realizar visitas de verificación de cumplimiento de los

deberes que la Ley Minera impone a las empresas que tengan una concesión, 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; que tome 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; que gire las instrucciones necesarias para que se proporcionen a la Dirección General de Minas los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, a fin de que se realicen visitas de inspección a un mayor número de empresas que tengan una concesión minera, se implementen medidas para prevenir accidentes y se verifique que las actividades realizadas en ellos se lleven a cabo en condiciones de seguridad que permitan garantizar la vida, integridad y seguridad de los trabajadores; 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 se informe a esta Comisión Nacional desde el inicio de la investigación hasta la conclusión del procedimiento respectivo; que 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 seguridad 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 esos centros de trabajo, y que instruya a quien corresponda para que, ya sea en visitas autónomas de la Secretaría o bien derivado de una petición de la Secretaría del Trabajo, se utilice la facultad regulada en el artículo 43 de la Ley Minera de suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento de cada punto recomendatorio y las constancias que le sean solicitadas.

Al Secretario del Trabajo y Previsión Social se le recomendó que gire instrucciones para que, a través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a los beneficiarios de V1 y V2 para que obtengan la debida indemnización y vean satisfechas sus pretensiones laborales, y vele que se repare, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario que permita el restablecimiento de su condición física y psicológica a los familiares de V1 y V2 o a quien compruebe mejor derecho; que instruya a quien corresponda para 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, coordinando esfuerzos con la Secretaría de Economía; que instruya a quien corresponda para que, en el caso de que en las visitas de inspección se detecten situaciones que pongan en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo y, paralelamente, se dé vista a las autoridades de la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido; que lleve 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; que tome las medidas necesarias para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo aumente su plantilla para que se integre con el personal suficiente a efectos de que puedan atender de manera inmediata, completa e integral, la industria de la minería del carbón, con el fin de realizar de forma eficiente las visitas de inspección, y 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; 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 se informe a esta Comisión Nacional desde el inicio de la investigación hasta la conclusión del procedimiento respectivo; que se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formule ante la Procuraduría General de la República, a fin de que inicie la averiguación previa que en Derecho corresponda, por tratarse de servidores públicos federales cuya conducta motivó el presente pronunciamiento; que 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 nuevos centros de trabajo y prevenir futuros siniestros en las empresas concesionarias de lotes mineros tomando como punto de partida el Registro Público de Minería, y que 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, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento de cada punto recomendatorio y las constancias que le sean solicitadas.

RECOMENDACIÓN 12/2011

SOBRE EL CASO DE V1 y V2, QUIENES PERDIERON LA VIDA EN EL INTERIOR DE LA MINA LULÚ, EN EL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, COAHUILA

México, D.F., a 29 de marzo de 2011

LIC. BRUNO FERRARI GARCÍA DE ALBA
SECRETARIO DE ECONOMÍA

LIC. JAVIER LOZANO ALARCÓN
SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

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/2/2009/4177/Q, relacionados con el caso de V1 y V2, quienes el 6 de agosto de 2009 perdieron la vida en el interior de la mina Lulú, en el municipio de Escobedo, 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 1 de septiembre de 2009 se recibió en esta Comisión Nacional la queja que presentaron los mineros Q1, Q2, Q3, Q4 y Q5, en la que señalaron que el 6 de agosto de 2009 ocurrió un siniestro en el interior de la mina Lulú, ubicada en el municipio de Escobedo, Coahuila, en el que fallecieron dos trabajadores, V1 y V2.

Agregaron que desde que comenzaron a trabajar en esa mina, alrededor del año 2005, y hasta el día del accidente, las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía no habían realizado visitas de inspección en materia de seguridad e higiene en ese centro de trabajo, a pesar de que los riesgos a la vida e integridad personal de los mineros eran inminentes.

Fue hasta el 7 de agosto de 2009, es decir, después del siniestro en el que perdieron la vida V1 y V2, cuando autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizaron una visita de inspección extraordinaria. No obstante, la mina Lulú, concesionada a la Empresa 1, continuó funcionando sin implementar medidas de seguridad e higiene en favor de los mineros, hasta el 3 de febrero de 2011, cuando la citada dependencia emitió el boletín de prensa 13, en el que dio a conocer que ese día anunció a la Empresa 1 la resolución de la clausura total de la mina de carbón, ya que el 2 de febrero de 2011 ocurrió otro siniestro en el que murieron dos trabajadores más.

Con motivo de los hechos violatorios a derechos humanos denunciados, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2009/4177/Q y, a fin de documentar las violaciones a derechos humanos, visitadores adjuntos realizaron diversas diligencias 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.

II. EVIDENCIAS

A. Escrito de queja de Q1, Q2, Q3, Q4 y Q5, recibido en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 1 de septiembre de 2009.

B. Informe de la entonces directora general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, remitido mediante oficio 212.DG.3956.2009 de 29 de septiembre de 2009, al que anexa copia de las siguientes documentales:

1. Informe de AR1, delegado Federal del Trabajo en el estado de Coahuila, enviado a través del oficio 608 D-125 (22-IX-2009) de 22 de septiembre de 2009, en el que señala las acciones en materia de seguridad e higiene realizadas en las minas de carbón por la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila. Asimismo, precisa que esa dependencia no contaba con información de la compañía donde se suscitaron los hechos en que perdieron la vida V1 y V2, ya que hasta el 22 de abril de 2009 se detectó la Empresa 1, propietaria de la mina Lulú, por lo que se agregó al Directorio Nacional de Empresas y a la Programación Aleatoria de Visitas de Inspección.

2. Actas de inspección extraordinaria de investigación de accidente de 7, 8 y 10 de agosto de 2009, elaboradas por AR2 y AR3, inspectores Federales del Trabajo pertenecientes a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el estado de Coahuila, con motivo de las visitas realizadas esos días a la mina Lulú.

3. Acta de inspección inicial de condiciones generales de seguridad e higiene, suscritas por AR4 y AR5, inspectores Federales del Trabajo en el estado de Coahuila, con motivo de la visita realizada a la mina Lulú el 14 de agosto de 2009.

4. Acta de inspección inicial de condiciones generales de trabajo de 15 de agosto de 2009, suscritas por AR4 y AR5, en la que se constatan las condiciones de seguridad e higiene de la mina Lulú.

5. Actas de inspección de comprobación de medidas emplazadas de aplicación inmediata con riesgo inminente, de 31 de agosto, 1, 2, 3, 4, 7, 15 y 17 de septiembre de 2009, suscritas por AR2, en las que se asienta que la empresa minera no cumplió la totalidad de las medidas sugeridas el 7 y 14 de agosto de 2009.

6. Oficio 210/DGIFT/529/2009, de 23 de septiembre de 2009, en el que AR6, director general de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social informa que la Empresa 1 se detectó a través del censo realizado el 22 de abril de 2009 por la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila, por lo que al no estar incluida en el Directorio Nacional de Empresas, no se había realizado ninguna inspección antes del 6 de agosto de 2009.

C. Informe del director general adjunto de Legislación y Consulta de la Secretaría de Economía, remitido mediante oficio 110.03.10924.09 de 12 de octubre de 2009, al que anexa copia de las siguientes documentales:

1. Oficio 610-9568/09, de 8 de octubre de 2009, suscrito por AR7, director general de Minas de esa Secretaría, en el que refiere que en el marco del

Programa para el Fortalecimiento y Seguridad de la Zona Carbonífera de Coahuila, los días 4 y 28 de noviembre de 2005, 29 de junio y 18 de julio de 2006 se realizaron visitas de inspección a la mina Lulú.

2. Informes suscritos por el coordinador de inspectores de la Dirección General de Minas de 1 de diciembre de 2005 y 31 de julio de 2006, relativos a las visitas de inspección realizadas al lote minero Lulú, en el municipio de Escobedo, Coahuila, a los que anexa las actas de levante correspondientes.

D. Informe de la Coordinación Técnica de Atención a Quejas e Información Pública del IMSS, enviado a través del oficio 09 52 17 46 B 0/013318 de 14 de octubre de 2009, al que adjunta copia de la relación de las personas aseguradas al Instituto Mexicano del Seguro Social, inscritas por la Empresa 1.

E. Declaraciones de Q1, Q2 y Q3 ante personal de este Organismo Nacional, en las que señalan, que durante el tiempo que trabajaron en la mina Lulú, las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no realizaron inspecciones para verificar las condiciones de seguridad e higiene de ese centro de trabajo, sino hasta después de que ocurrió el accidente en el que perdieron la vida V1 y V2. Además, que la Empresa 1, carecía del equipo y de primeros auxilios para llevar a cabo un adecuado rescate de los cuerpos, lo cual consta en actas circunstanciadas de 16 de enero de 2010.

F. Informes del titular de la División de Atención a Quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del IMSS, enviados mediante oficios 09 52 17 46 B 0/1014, 09 52 17 46 B 0/2053 y 09 52 17 46 B 0/2352 de 25 de enero, 15 y 22 de febrero de 2010, respectivamente, en los que refiere que ya fueron autorizados los dictámenes de defunción por riesgo de trabajo de V1 y V2; y adjunta copia de las resoluciones de pensión de viudez y orfandad.

G. Informe del director general adjunto de Legislación y Consulta de la Secretaría de Economía, remitido a través del oficio 110.03.3517.10 de 22 de marzo de 2010, al que anexa copia de las siguientes documentales:

1. Informe suscrito por AR7, director general de Minas de la Secretaría de Economía, enviado mediante oficio 421.-1715/2010 de 19 de marzo de 2010, en el que proporciona datos relacionados con los hechos ocurridos en la mina Lulú el 6 de agosto de 2009.

2. Oficio 610.- 0484 de 8 de febrero de 2006, signado por AR7, a través del cual hace del conocimiento de la Empresa 1 el resultado de la visita de inspección realizada el 5 de noviembre de 2005 a la mina Lulú y envía copia al Delegado Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Coahuila.

3. Oficio 610.- 4500, de 13 de septiembre de 2006, firmado por el director de Cartografía y Concesiones Mineras, en ausencia del director general de Minas de esa Secretaría, en el que dio a conocer a la Empresa 1 el resultado de la visita de inspección realizada el 29 de junio de 2006 a la concesión minera del lote Lulú, con copia para el director general de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

H. Informe suscrito por el secretario de Gobierno del estado de Coahuila, remitido mediante oficio 0947/2010 de 27 de abril de 2010, al que adjunta copia de lo siguiente:

1. Informe del director del Trabajo y Previsión Social del estado de Coahuila, enviado por medio del oficio 169/2010 de 19 de abril de 2010, en el que refiere datos sobre la creación y funcionamiento de la Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene para la zona carbonífera de esa entidad federativa.

2. Informe suscrito por el fiscal ministerial de Investigación y Operación Policial de la Fiscalía General del estado de Coahuila, enviado a través del oficio FEMIOF 1055/2010 de 22 de abril de 2010, en el que refiere que el 6 de agosto de 2009 se inició el Acta Circunstanciada 120/2009 en la agencia del Ministerio Público del fuero común en San Buenaventura, en dicha entidad federativa, con motivo de los hechos ocurridos ese día en la mina Lulú, en que perdieron la vida V1 y V2.

3. Dictamen pericial de topografía, elaborado el 6 de agosto de 2009 por un perito en materia de topografía de la Coordinación de Servicios Periciales de la Fiscalía General de estado de Coahuila, sobre los hechos ocurridos ese día en la mina Lulú.

4. Tarjeta informativa suscrita por la delegada de la Fiscalía General del estado de Coahuila, región Centro, en la que proporciona datos sobre el Acta Circunstanciada 120/2009.

5. Informe del subsecretario de Minería del estado de Coahuila, remitido mediante oficio SME/017/2010 de 23 de abril de 2010, al que anexa documentación sobre la creación y sesiones de trabajo de la Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene para la zona carbonífera de ese estado.

I. Entrevistas a integrantes del Equipo Nacional de Pastoral Laboral y el Centro de Reflexión y Acción Laboral, organismos no gubernamentales autorizados por los quejosos para intervenir en la queja, en las que se les puso a la vista el contenido del expediente CNDH/2/2009/4177/Q, para que, de conformidad con el artículo 107 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, manifestaran lo que a su derecho correspondiera, y

documentales aportados por los mismos relacionadas con el caso, según consta en actas circunstanciadas de 26 y 31 de mayo de 2010.

J. Informe del titular de la División de Atención a Quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del IMSS, enviado mediante oficio 09 52 17 46 B 0/6576, recibido en este Organismo Nacional el 1 de junio de 2010, a través del cual describe el número de incapacidades y enfermedades diagnosticadas en trabajadores de la mina Lulú por personal médico de la Delegación Estatal de Prestaciones Médicas en Coahuila.

K. Informe de la entonces directora general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, remitido mediante oficio 212.DG.2743.2010 de 22 de septiembre de 2010, en el que señala que el procedimiento administrativo sancionador en contra de la Empresa 1 continúa en trámite.

L. Informe del agente del Ministerio Público de San Buenaventura, Coahuila, enviado a través del oficio 1965/2010 de 18 de octubre de 2010, en el que enlista las diligencias realizadas durante la integración del Acta Circunstanciada 120/2009, la cual se encuentra en trámite.

M. Informe del director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, remitido mediante oficio 212.DG.3292.2010 de 10 de noviembre de 2010, al que anexa el informe rendido el día 8 de ese mes y año por el director general de Inspección Federal del Trabajo, enviado a través del diverso 210/DGIFT/436/2010, que contiene datos complementarios respecto de la mina Lulú y al que adjunta copia de la siguiente documentación:

1. Listado de las empresas en las que se han presentado más accidentes de trabajo durante el periodo de enero a junio de 2009.
2. Listado de los grupos de actividades económicas con mayor número de accidentes de trabajo durante el año 2009.
3. Solicitudes de informes suscritas el 29 de junio de 2009 y el 19 de febrero de 2010 por el director jurídico de la Oficina Federal del Trabajo en Sabinas, Coahuila, y por el delegado federal del Trabajo en esa entidad federativa, respectivamente, dirigidas a los presidentes de la Unión Nacional de Productores de Carbón y la Unión Mexicana de Productores de Carbón, respecto de los centros de trabajo registrados.
4. Solicitud de información suscrita el 6 de abril de 2010 por el delegado federal del Trabajo en Coahuila y dirigida al subsecretario de Minería de ese estado, en el que requiere un listado de los centros de trabajo mineros registrados en dicha Subsecretaría.

5. Actas de las visitas de inspección realizadas a la mina Lulú por personal de la Delegación Federal del Trabajo en Coahuila los días 7, 8, 10, 13, 14, 15 y 31 de agosto, 1, 2, 3, 4, 7, 15 y 17 de septiembre, 9, 29 y 30 de octubre de 2009, 9, 10, 22, 23 y 24 de marzo, 14, 17 y 18 de mayo y 17 de agosto de 2010.

6. Resoluciones de los procedimientos administrativos instaurados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en contra de la Empresa 1, de 22, 23, 24 y 26 de febrero, 2 de marzo, 28 y 29 de julio de 2010.

N. Boletín de Prensa 13, emitido el 3 de febrero de 2011 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el que informa que ese día anunció a la Empresa 1 la resolución de la clausura total de la mina Lulú.

O. Acuerdo de oficio, suscrito el 2 de febrero de 2011 por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que instruye el inicio de una investigación por el siniestro ocurrido ese día en la mina Lulú, en el que perdieron la vida dos personas más.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 6 de agosto de 2009 se suscitó un siniestro en la mina Lulú, propiedad de la Empresa 1, en el municipio de Escobedo, Coahuila, en el que perdieron la vida V1 y V2.

En razón de lo anterior, los días 7, 8 y 10 de agosto de 2009, AR2 y AR3, inspectores Federales del Trabajo en el estado de Coahuila, realizaron visitas de inspección extraordinarias y elaboraron las actas respectivas, en las que se determinaron cinco medidas de restricción y 11 medidas sugeridas, entre las que se encontraba la restricción del acceso a la mina hasta que la empresa acreditara el cumplimiento de aquellas de aplicación inmediata.

El 14 de agosto de 2009, AR4 y AR5, inspectores Federales del Trabajo en el estado de Coahuila, realizaron una visita de inspección ordinaria inicial de condiciones generales de seguridad e higiene para minas subterráneas de carbón en la mina Lulú y determinaron cinco medidas de restricción y 49 medidas sugeridas, en las que se reiteró la restricción de ingreso a ese centro de trabajo.

Los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2009, servidores públicos de la citada Delegación realizaron visitas de inspección de comprobación de las medidas emplazadas durante las visitas anteriores y constataron que únicamente se cumplió con una de las cinco medidas de aplicación inmediata, la relativa a la restricción del acceso a la mina, por lo que se realizó una solicitud al área jurídica para que iniciara los procedimientos administrativos correspondientes por el incumplimiento del resto de las medidas.

Los días 22, 23, 24 y 26 de febrero, 2 de marzo, 28 y 29 de julio de 2010, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dictó las resoluciones relativas a los procedimientos administrativos instaurados en contra de la Empresa 1 y le impuso nueve multas por violaciones en materia de seguridad e higiene y siete por violaciones en materia de condiciones generales de trabajo, por un total de \$1,991,265.80 (un millón novecientos noventa y un mil doscientos sesenta y cinco pesos 80/100 M.N.)

En forma paralela a las inspecciones, el 6 de agosto de 2010 la Fiscalía General del estado de Coahuila inició el Acta Circunstanciada 120/2009, en la agencia del Ministerio Público de San Buenaventura, en esa entidad federativa, por el fallecimiento de V1 y V2 en el interior de la mina Lulú, misma que se encuentra en trámite.

El día 2 de febrero de 2011 murieron dos personas más en la mina Lulú, con motivo de lo cual, mediante acuerdo de la misma fecha, se abrió de oficio otro expediente de queja.

IV. OBSERVACIONES

Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de V1 y V2, 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, por lo que la investigación versa sobre actos y omisiones de naturaleza administrativa violatorios a derechos humanos imputables a servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía.

Esta Comisión Nacional pone énfasis en la situación que vive la zona carbonífera de Coahuila, conformada por los municipios de Juárez, Múzquiz, Progreso, Sabinas y San Juan de Sabinas (Nueva Rosita), ya que presenta una elevada cantidad de extracción de minerales, preponderantemente de carbón. Asimismo, dicha actividad 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, lo que acrecienta el riesgo que viven los trabajadores mineros, ya que en muchas ocasiones las actividades se desarrollan sin las condiciones de seguridad necesarias para garantizar su integridad y seguridad, pues 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.

1. Insuficiencia de recursos materiales y humanos

En primer lugar, es preciso señalar que si bien la responsabilidad por el accidente de trabajo, en términos del artículo 123, apartado A, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de la Empresa 1, la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social deviene de la deficiencia que existe en cuanto al número de inspectores federales encargados de realizar visitas a los centros de trabajo.

En efecto, mediante oficio 210/DGIFT/436/2010, de 8 de noviembre de 2010, el director general de Asuntos Jurídicos informó que esa dependencia presenta dificultades de suficiencia y cobertura para practicar inspecciones en los centros de trabajo, ya que es imposible cubrir todos aquellos registrados en el IMSS y en el INEGI, con las 376 plazas de inspectores federales con que cuenta. A manera de ejemplo, indicó que si se consideraran las unidades económicas únicamente de la actividad manufacturera (400 mil), cada inspector tendría que visitar 1,063 centros del trabajo al año, es decir, cuatro o cinco diarios, lo cual es materialmente inviable debido al grado de complejidad, calidad y exhaustividad que conlleva una inspección.

Este Organismo Nacional observa que la insuficiencia de recursos materiales, económicos y humanos ocasiona que esa dependencia incurra en una falta de diligencia para la detección oportuna de centros de trabajo y la omisión en implementar acciones inmediatas una vez localizados, sobre todo en aquellos que implican situaciones de riesgo, como lo conllevan los trabajos que se desarrollan en las minas de carbón.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera oportuno que se propugne por un aumento del presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que se incremente el destinado a las Delegaciones Federales del Trabajo en la República Mexicana y se les otorguen los recursos materiales, económicos y humanos que resulten adecuados para realizar visitas de inspección a un mayor número de centros de trabajo, implementar medidas para prevenir accidentes y verificar que las actividades realizadas en ellos se lleven a cabo en condiciones de seguridad que permitan garantizar la vida, integridad y seguridad de los trabajadores. Asimismo, que se profesionalice el servicio de inspección mediante la capacitación adecuada.

Ahora bien, del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja número CNDH/2/2009/4177/Q, en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional observó violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica en agravio de V1, V2 y los demás trabajadores de la mina Lulú, 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:

2. Omisión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de inscribir a la Empresa 1 en el Directorio Nacional de Empresas

El día 16 de enero de 2010, Q1, Q2 y Q3, trabajadores de la mina Lulú, refirieron ante personal de esta Comisión Nacional que durante el tiempo que han prestado sus servicios en esa mina, las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no habían realizado inspecciones para verificar las condiciones de seguridad e higiene de ese centro de trabajo, ya que la primera ocasión en que lo hicieron fue el 7 de agosto de 2010, después del accidente en el que perdieron la vida V1 y V2.

Esta Comisión Nacional analizó los factores que propiciaron en mayor o menor medida los hechos sucedidos, que se traducen en una serie de omisiones administrativas por parte de las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, consistentes en: 1) la omisión de inscribir a la Empresa 1 en el Directorio Nacional de Empresas; y, 2) la omisión de practicar visitas de supervisión e inspección en materia de seguridad e higiene y prevención de accidentes, por las razones que se exponen a continuación.

Conforme al artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, corresponde a las delegaciones federales del trabajo la integración y actualización del Directorio Nacional de Empresas, con el apoyo de la información proporcionada por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y demás instancias correspondientes. El Directorio Nacional de Empresas sirve a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como su nombre lo dice, como un registro nacional de ramas industriales y empresas, a fin de facilitar a esta dependencia la planeación y control de los programas de inspección en las materias de su competencia.

En efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con un registro fidedigno de patrones que es de suma utilidad para la unidad encargada de integrar el Directorio Nacional de Empresas. El artículo 12 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización obliga a los patrones a registrarse ante el Instituto a partir de que empiecen a utilizar los servicios de uno o varios trabajadores, se constituyan como sociedad cooperativa o inicie vigencia su convenio de incorporación celebrado con el Instituto. Para estos efectos, el Instituto otorga un número de registro patronal en el lugar donde se encuentra ubicado su centro de trabajo así como un documento de identificación patronal, donde

consta el número de registro del patrón, el nombre, denominación o razón social de la empresa, el domicilio y la actividad a la que se dedica. Por esta razón, las delegaciones federales del trabajo, a fin de integrar y mantener actualizado el Directorio Nacional de Empresas, deben periódicamente solicitar al Instituto información sobre este Registro.

Mediante oficio 050327612300/ST-3265/10, de 25 de mayo de 2010, el Jefe Delegacional de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social informó a esta Comisión Nacional de diversos casos de accidentes y riesgos de trabajo de trabajadores de la Empresa 1, registrados desde el 2006, esto es, tres años antes de que ocurrieran los hechos. Esto nos indica que, por lo menos durante tres años, la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila omitió solicitar al Instituto Mexicano del Seguro Social información sobre el registro de patrones, pues de lo contrario se hubiera detectado la existencia de la Empresa 1 como centro de trabajo, incumpliendo con ello la obligación que explícitamente prevé el artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social.

Al respecto, cabe señalar que hay ramas industriales y de producción de servicios que, por su naturaleza, encuentran regulada su inscripción en leyes especiales. Tal es el caso de las industrias que se pueden concesionar, como la minera, misma que se encuentra regulada en la Ley Minera. El artículo 7 de esta ley obliga a la Secretaría de Economía, entre otros, a llevar el Registro Público de Minería, donde se inscriben las concesiones mineras otorgadas a particulares por el Estado. En ese sentido, este registro constituye un registro público fidedigno de las empresas que están operando en la industria de la exploración, explotación y beneficio de los minerales; este registro, por tanto, debe ser solicitado periódicamente por las delegaciones federales del trabajo a fin de mantener actualizado el Directorio Nacional de Empresas en lo tocante a aquellas que operan la industria minera.

Ahora bien, es una obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en específico, de las delegaciones federales del trabajo, integrar y mantener actualizado el Directorio Nacional de Empresas a fin de facilitar la planeación y control de los programas de inspección en las materias de su competencia y para ello debe solicitar el apoyo y la coordinación de otras instancias, como en el caso de la industria minera es la Secretaría de Economía.

En la medida en que los delegados federales del trabajo mantengan comunicación con dependencias encargadas de la inscripción de concesiones, en el caso, la Secretaría de Economía, será posible que éstas le proporcionen el dato preciso de las empresas inscritas en sus registros, en el caso, las empresas mineras inscritas en el Registro Público de Minería. Al cumplir con esta obligación, la autoridad laboral no sólo asegura que actúa conforme a la

ley, sino que asegura que el servicio público que le fue encomendado se lleve a cabo de forma eficaz y diligente.

En efecto, de las constancias que integran el expediente no se advierte que la Empresa 1 haya estado inscrita en el Directorio Nacional de Empresas, no obstante que ha estado operando cuando menos desde 2005, ni tampoco que haya habido un intercambio de información entre el delegado Federal del Trabajo en el estado de Coahuila y la Secretaría de Economía, con el objeto de que esta le proporcionara las empresas inscritas en el Registro Público de Minería, a fin de tenerlas como punto de partida para realizar las inspecciones en materia de seguridad e higiene.

Esta Comisión estima que esta forma de proceder, atribuible a AR1, debe tomarse en cuenta a la hora de analizar los factores que propiciaron lo acontecido, ya que de haberse encontrado inscrita la Empresa 1 en el Directorio Nacional de Empresas, se habrían practicado a la mina Lulú las visitas de supervisión e inspección en materia de seguridad e higiene que marca la ley y esto, sin duda, hubiera podido ayudar a prevenir los hechos.

3. Omisión de practicar visitas de supervisión e inspección en materia de seguridad e higiene y prevención de accidentes.

De igual manera, es importante hacer énfasis en que si bien la autoridad laboral incurrió en una falta administrativa al no inscribir a la Empresa 1 en el Directorio Nacional de Empresas, ni solicitar al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Secretaría de Economía apoyo en la obtención del dato preciso de las empresas inscritas en el Registro Público Minero, esta no es la única omisión en que incurrió, ya que, como se sostendrá a continuación, no es necesario que las empresas se encuentren inscritas al Directorio Nacional de Empresas para practicar las visitas de supervisión e inspección que prevé la ley.

En efecto, al no realizar en tiempo y forma las funciones de supervisión en materia de seguridad e higiene que tiene a su cargo, previstas en el artículo 162 del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo y la NOM-032-STPS-2008 Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, la autoridad laboral incurrió en una falta administrativa que devino en la violación a los derechos humanos de V1, V2 y demás trabajadores de la mina Lulú.

AR1, mediante oficio 608 D-125 (22-IX-2009), de 22 de septiembre de 2009, sostuvo que el artículo 13 del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral prescribe que las autoridades del trabajo deberán practicar visitas de inspección ordinarias en los centros de trabajo, siempre y cuando estos se encuentren incorporados al

Directorio Nacional de Empresas, supuesto que no se actualizaba en el caso de la Empresa 1.

Esta justificación es incorrecta ya que, si bien es cierto que Empresa 1 no se encontraba inscrita en el Directorio Nacional de Empresas, justamente por una falta atribuible a la misma Secretaría, la autoridad laboral no puede justificar su omisión con base en el artículo 13 del reglamento citado, ya que este únicamente establece los tipos de visitas de inspecciones ordinarias que deben realizar las autoridades en los centros de trabajo y no establece en ningún momento como prerequisite para su diligencia la inscripción de los centros de trabajo en el Directorio, como lo pretende hacer valer AR1.

En efecto, las Delegaciones Federales del Trabajo tienen la obligación de practicar visitas de inspecciones ordinarias o extraordinarias a todos los centros de trabajo que operen en la demarcación territorial donde ejercen jurisdicción, sobre todo en aquellas industrias en que existe inminente peligro para la integridad física y/o la salud de los trabajadores; esta obligación deviene de un valor jurídico superior que deben salvaguardar, esto es, los derechos de los trabajadores en general, no solo de aquellos que pertenecen a empresas inscritas en el Directorio Nacional de Empresas.

Esta obligación se hace más latente cuando nos referimos a la industria minera, ya que su propia naturaleza peligrosa, obliga a las autoridades a realizar con diligencia y prontitud las visitas de inspección para verificar las condiciones de seguridad e higiene en que se encuentran, a fin de aminorar el riesgo al que están expuestos los mineros.

Por estas razones, la omisión de practicar visitas de inspección, derivado de la falta de personal y la falta del registro de la Empresa 1 en el Directorio Nacional de Empresas, resulta contraria a la Norma Oficial Mexicana de Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, la cual en el punto 4.1 calificó como actividades peligrosas todas aquellas tareas derivadas de los procesos de trabajo que generan condiciones inseguras y sobreexpuestas a los trabajadores a los agentes físicos, químicos o biológicos, capaces de provocar daño a su salud o al centro de trabajo.

Aunado a esto, esta Comisión Nacional observa que la omisión de actuar con la debida diligencia continuó incluso después de detectada la empresa en el Directorio Nacional de Empresas.

AR1 informó que, derivado de una visita de constatación de datos, el 22 de abril de 2009 se detectó a la Empresa 1 y se inscribió a la misma en el Programa Aleatorio de Visitas de Inspección; sin embargo, en ningún momento precisó la fecha exacta en que personal de la Delegación Federal del Trabajo

en el estado de Coahuila tenía planeado realizar la visita de inspección correspondiente, ni la calendarización respectiva, por lo que no quedó acreditada dicha información.

No obstante que la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila ya había detectado la mina Lulú y tenía conocimiento de que en el lugar laboraban alrededor de 74 mineros, como consta en el informe de Constatación y Actualización de Datos enviado por AR1, no se implementaron de manera inmediata acciones oportunas y eficaces para realizar una visita de inspección, a efecto de verificar las condiciones de seguridad de ese centro de trabajo, pues de las documentales se advierte que únicamente se limitaron a inscribirla en el Programa Aleatorio de Visitas de Inspección, sin especificar datos sobre el momento en que tendría lugar la inspección ordinaria inicial de condiciones generales de seguridad e higiene en la mina Lulú.

Al respecto, debe considerarse que esa autoridad no puede deslindar su responsabilidad con el argumento de que la obligación de proporcionar seguridad en el lugar del trabajo corresponde únicamente a los patrones, en este caso la Empresa 1, 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, pues 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, pues tienen la obligación de generar las condiciones que garanticen su cumplimiento de modo efectivo, a través de las labores de inspección y la aplicación del poder punitivo del Estado.

En este caso, una de las condiciones que pudieron haber garantizado los derechos humanos de V1 y V2, las constituyen las visitas de inspección a la Empresa 1 que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tenía la obligación de realizar en términos de lo dispuesto en el numeral 19 de la NOM-032-STPS-2008, Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, que señala que tal dependencia debe vigilar el cumplimiento del contenido de esa disposición, incluido el numeral 5, que describe las obligaciones del patrón para garantizar las condiciones de seguridad e higiene en las minas subterráneas de carbón.

En el presente caso, no existen evidencias de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social haya realizado visitas de inspección ordinarias o extraordinarias en cuanto detectó la Empresa 1, la única visita que se tiene registrada es la del 7 de agosto de 2009, la cual, vale precisar, fue motivada por el fatal accidente acaecido justo un día antes, por lo que, al no actuar de manera oportuna y eficaz, esa dependencia permitió que la mina Lulú operara sin la debida supervisión y, por tanto, sin garantizar que el patrón cumpliera con

las obligaciones previstas en el numeral 5 de la Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008.

Por lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que es necesario que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social implemente medidas y realice las acciones que correspondan para supervisar de manera inmediata las condiciones de seguridad e higiene de todos los centros de trabajo de minas subterráneas de carbón de la República Mexicana, máxime de aquellos que actualmente tiene detectados o de los que tiene asiento la Secretaría de Economía en su Registro Público de Minería, pues es claro que si la autoridad hubiera realizado esa tarea con eficiencia y prontitud, siniestros como el ocurrido el 6 de agosto de 2009 probablemente se hubieran evitado.

Aunado a lo anterior, este organismo protector de derechos humanos observa que además de la omisión de supervisión inmediata en cuanto se detectó la Empresa 1, AR2 y AR3, inspectores adscritos a la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila, no observaron el procedimiento aplicable para la verificación de las condiciones de seguridad de las minas subterráneas de carbón 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 7 de agosto de 2009 a la mina Lulú no consta que hayan solicitado al patrón todas las documentales que acrediten que la Empresa 1 cumpliera con cada una de las obligaciones enunciadas en los artículos 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de esa norma, que prevén, respectivamente, los deberes del patrón y las indicaciones relativas a la recepción, almacenamiento, transporte, manejo y uso de explosivos, a la 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 de materiales de operación de las minas subterráneas de carbón.

Esta omisión evidencia que a pesar de que en el oficio 608 D-125 (22-IX-2009) de 22 de septiembre de 2009, 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 a partir del accidente, AR2 y AR3 no aplicaron la totalidad de las disposiciones contenidas en la NOM-032-STPS-2008 durante las visitas de inspección realizadas en la mina Lulú, en donde se desarrollan actividades peligrosas.

La peligrosidad de las actividades que se realizan en la mina Lulú se corrobora con el informe del titular de la División de Atención a Quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el IMSS confirma el riesgo al que están

expuestos los trabajadores de la mina Lulú, pues refiere que desde el año 2006 a mayo de 2010 se han registrado 20 accidentes de trabajo en la citada mina, siete de los cuales han derivado en incapacidades parciales permanentes y dos en defunciones.

En el mismo orden de ideas, las documentales enviadas por la Secretaría de Economía en las que se advierte que durante el periodo de enero a diciembre de 2005 la Empresa 1 presentó una tasa de incidencia por riesgos de trabajo de 9.12, generada por la ocurrencia de 20 accidentes de trabajo y un caso de enfermedad.

También las declaraciones de Q3, Q4 y Q5, quienes el 16 de enero de 2010 refirieron ante personal de este Organismo Nacional que en ese lugar han habido varios accidentes por la explosión de gases y bolsas de carbón, ya que no se barrena el interior para evitar la acumulación de gases, además, no se cuenta con salidas de emergencias ni Comisiones de Seguridad e Higiene o brigadas de emergencias, incluso son los propios trabajadores quienes llevan su casco y botas, pues la empresa no se los proporciona, a pesar de los accidentes registrados.

Por lo anterior, es claro que a pesar de que AR2 y AR3 tenían conocimiento, desde el 8 de agosto de 2010, de que en la mina Lulú se realizan actividades peligrosas, no solicitaron al patrón todas las documentales que acreditaran que la Empresa 1 cumpliera las obligaciones previstas en la NOM-032-STPS-2008.

4. Inobservancia del principio de debida diligencia

Por otro lado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que al no haber denunciado ante el agente del Ministerio Público los hechos que se suscitaron el 6 de agosto de 2009, AR2, AR3, AR4 y AR5 vulneraron el artículo 8, fracción XI, del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, que dispone que los inspectores deben denunciar ante la autoridad ministerial correspondiente los acontecimientos ocurridos o aquellos que conozcan en diligencias de inspección cuando los mismos puedan configurar algún delito previsto en la ley, por lo que en términos del numeral 28, fracción IX, del citado reglamento, son responsables de la omisión de presentar la denuncia correspondiente.

Otra situación que implica responsabilidad por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es que no puede limitarse a aplicar el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo, que tiene serias limitaciones.

Esta disposición regula un sistema de sanciones administrativas y no un sistema de medidas cautelares o de seguridad y, por tanto, no se puede decir que prevea las condiciones de salvaguarda de la vida de los trabajadores ante

una urgencia generada por una situación de hecho y por el incumplimiento del patrón a adoptar las medidas de seguridad.

Es importante señalar que no basta con que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social haya dado cuenta en sus actas de cómo los patrones incumplen la ley impunemente o de testificar cómo los patrones no refuerzan la seguridad, como sucedió en este caso, donde se describían una y otra vez las deficiencias en materia de seguridad e higiene de la mina Lulú, ya que era su obligación acudir a la autoridad que sí tiene las facultades para actuar, o sin levantar las denuncias correspondientes.

Las omisiones en que incurrió personal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social trastocan el principio de debida diligencia, que supone el esfuerzo mínimo a cargo de todo servidor público para proteger a los ciudadanos del menoscabo o perjuicios contra sus derechos, además, exige que dichos servidores adopten medidas eficaces para prevenir su transgresión y, esta Comisión Nacional insiste, que no se cumple cuando no existe una debida coordinación.

La responsabilidad de AR1, delegado Federal del Trabajo en el estado de Coahuila, consiste en no haber hecho del conocimiento de la Secretaría de Economía el suceso, a efecto de que ésta ejerciera las facultades que tiene en la materia, e incluso en el aspecto relativo a las medidas provisionales o de seguridad superiores a las de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como se expondrá en el siguiente apartado.

5. Responsabilidad de la Secretaría de Economía

De las constancias que integran el expediente se observa que también existe responsabilidad por parte de servidores públicos de la Secretaría de Economía, pues prestaron indebidamente el servicio público que tienen encomendado.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 7, fracciones VI y XII de la Ley Minera, la Secretaría de Economía tiene facultades para expedir títulos de concesión y de asignación mineras, pero también para resolver sobre su nulidad, cancelación o suspensión e insubsistencia de derechos; asimismo, debe verificar el cumplimiento de los deberes de los titulares de concesiones mineras.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 27, fracciones I y IV de la Ley Minera, los titulares de las concesiones mineras tienen obligaciones en materia de seguridad, cuya vigilancia corresponde a la Secretaría de Economía.

Para verificar y compeler al cumplimiento de la ley, los artículos 43 y 53, así como los capítulos quinto y séptimo de la Ley Minera, otorgan a la Secretaría de Economía facultades para verificar la seguridad de las minas.

Esta obligación administrativa forma parte de lo que es conocido en la doctrina como poder de vigilancia administrativa y derecho administrativo sancionador, esto es, las facultades de verificación y sanción con que cuentan las autoridades de la administración pública que tienen como objetivo garantizar el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, cuyo ejercicio debe ser oficioso y no a instancia de parte.

En el informe que rindió AR7, director general de Minas de la Secretaría de Economía, en respuesta a la petición de información que esta Comisión le formuló, señaló que a) la dependencia carece de facultades en materia de seguridad e higiene, pues éstas le corresponden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b) la “medida de sanción” de la suspensión provisional o definitiva de las obras y trabajos no puede resolverse oficiosamente, sino que debe mediar petición conforme al artículo 79 del Reglamento de la Ley Minera; c) sí se realizaron visitas entre 2005 y 2006, empero no se realizaron a instancia propia de la dependencia, pues el ejercicio de sus facultades lo hace a petición de parte o en la esfera de la colaboración intersecretarial.

Dichos argumentos resultan inconducentes, porque en cuanto al primer aspecto, corresponde a la Secretaría de Economía la obligación de verificar que las empresas que tengan una concesión minera cumplan con los deberes establecidos en dicha ley, mismos que no se limitan a los referidos en las normas oficiales NOM-023-STPS-2003 y 19 de la NOM-032-STPS-2008.

En efecto, el artículo 13 de las referidas normas oficiales señala 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 los numerales 7, fracción XII, 27, fracción VIII, 43 y 53 de la Ley Minera, y 33, fracción XII, del Reglamento Interno de la Secretaría de Economía.

Ahora bien, tanto la Ley Minera como su reglamento imponen a esa dependencia obligaciones relativas a la seguridad de las minas y que están íntimamente ligadas con el régimen de concesión y con la correcta explotación de las minas, por tanto, esa dependencia no puede eludir sus obligaciones con base en la existencia de la norma oficial mexicana precitada; tampoco puede infrutilizar sus facultades, pues ello pone en peligro vidas, como sucedió en el presente caso.

En el expediente se tienen las actas de levante y los informes emitidos por el personal de la Secretaría de Economía que visitó ese centro de trabajo los días 4 y 28 de noviembre de 2005, 8 de febrero, 29 de junio, 18 de julio y 13 de septiembre de 2006 y dictó diversas medidas de seguridad.

Incluso, debe destacarse la instrucción que se dio en el oficio de comisión 02296 del subdirector de Minería de la Delegación Federal en Saltillo, Coahuila, a los inspectores a fin de “verificar, entre otras, las medidas de seguridad adoptadas por el concesionario para cuidar la integridad física de los trabajadores y miembros de la comunidad y solicitar también a dicho titular señale el nombre del ingeniero legalmente autorizado o persona responsable del cumplimiento de las normas de seguridad.” También se le instruyó para que en caso de que se detectara peligro o daño inminente, se suspendieran provisionalmente los trabajos y de manera similar el oficio 01246, del delegado federal.

En dichos oficios no se refiere petición concreta de nadie, se trata de una revisión oficiosa, pues incluso las copias de conocimiento del oficio son únicamente para funcionarios de la propia Secretaría. Además, en las actas elaboradas con motivo de las inspecciones realizadas en los años 2005 y 2006 por los inspectores de la Secretaría de Economía se advierte que estos han realizado acciones para verificar las medidas de seguridad adoptadas por el titular de la concesión de la mina Lulú; asimismo, dictaron medidas necesarias para garantizar la integridad de los trabajadores, entre las que se encuentran la colocación de anuncios alusivos a la seguridad, dotar de equipo al personal, formar e integrar la comisión de seguridad e higiene, e instalar anuncios de advertencia en los lugares en los que exista gas metano.

Resulta difícil explicar el por qué esos esfuerzos se perdieron, en perjuicio de la seguridad, pero sobre todo de la integridad física e, incluso, del derecho a la vida de los trabajadores de las minas de carbón y, en específico de los de la mina Lulú.

En efecto, después de esas últimas fechas, de la que han pasado más de cuatro años, esta Comisión Nacional no recibió información que permita observar que algún servidor público de la Secretaría de Economía haya realizado con posterioridad inspecciones tendentes a comprobar que la citada empresa cumplía con las obligaciones señaladas por la Ley Minera. Por el contrario, el director general de Minas reconoció que desde el año 2006 no se ha realizado ninguna inspección a ese centro de trabajo.

En ese orden de ideas, resulta inconducente el argumento relativo a su supuesta incompetencia y queda evidenciada la prestación indebida del servicio público por parte del personal de la Secretaría de Economía.

Por último, debe destacarse que a diferencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía tiene facultades para dictar las medidas provisionales a fin de salvaguardar la vida de las personas, declarando la suspensión provisional de las obras y trabajos y, en su caso, la suspensión total.

En efecto, los artículos 75, 81 y 82 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevén la posibilidad de que se dicten medidas de seguridad para proteger la salud y la seguridad públicas, incluso dispone la facultad de utilizar la fuerza pública para hacerlas efectivas. La suspensión provisional de las obras se encierra en estas medidas que participan de la naturaleza de las medidas cautelares, en tanto que pretenden contener el peligro en la demora de una resolución.

La omisión en el ejercicio de esta facultad por parte de la Secretaría de Economía resulta absolutamente preocupante en el contexto que atraviesa la minería del carbón, pues si como ha quedado explicado anteriormente, el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo no prevé la actuación pronta e inmediata por parte de las autoridades del trabajo, a efecto de clausurar provisionalmente un centro de trabajo que signifique un riesgo inminente a la seguridad de los trabajadores, la única forma de actuación del Estado sería la prevista en el artículo 43 de la Ley Minera, que regula la posibilidad de la suspensión provisional de las obras y trabajos.

Tampoco resulta aceptable que la Secretaría indique que el procedimiento de suspensión sólo puede hacerse valer a petición de parte, en términos del artículo 79 del Reglamento de la Ley Minera, puesto que esa es una negación absoluta del poder de vigilancia del Estado. Lo que prevé la fracción III del citado numeral, en específico, es la posibilidad de iniciar el procedimiento a petición de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene o de la autoridad, cuando promuevan la suspensión de las obras y trabajos que pongan en peligro la vida e integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad, la cual en el caso de la visita no tendrá costo, en términos del artículo 80, fracción III, esto es, se prevé una facultad para auxiliar a la seguridad de los trabajadores en caso de que estos o alguna otra autoridad realice la solicitud.

Sin embargo, esto de ninguna manera implica que el Estado renuncie a su poder de vigilancia o que sus visitas sólo sean a petición de parte. El artículo 53 de la Ley Minera otorga con toda claridad facultades a la Secretaría para poder practicar visitas de inspección. Resulta inexacto pensar que si se detecta una situación de inseguridad en estas visitas, sólo se podrá clausurar si media petición de parte.

En consecuencia, también resulta inexplicable que estas facultades no se ejerzan y que, además, no exista una coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por lo anterior, se observa que con las omisiones descritas por parte de los servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía se permitió el funcionamiento de la referida empresa en condiciones que no garantizaban la integridad y seguridad de los trabajadores de la mina Lulú, se les puso en grave riesgo y se les expuso a situaciones como la que derivó en el fallecimiento de V1 y V2, por lo tanto, los servidores públicos de dichas dependencias 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 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.

Asimismo, transgredieron el derecho a la legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de V1 y V2, así como de los trabajadores de la mina Lulú, toda vez que prestaron indebidamente el servicio público que tienen encomendado, pues no realizaron con oportunidad y eficiencia las visitas de inspección a ese centro de trabajo y, en el caso de la Secretaría de Economía, además, la utilización de su facultad de suspender provisionalmente obras y trabajos, por lo que es necesario que implementen las medidas necesarias para verificar que se repare el daño ocasionado a los familiares de V1 y V2 o a quien compruebe mejor derecho.

De igual manera, los servidores públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía vulneraron los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señalan que los funcionarios o servidores públicos tienen la obligación de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que rigen el servicio público, así como de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, pues omitieron realizar con puntualidad y diligencia las visitas

de inspección que están obligados a realizar en términos de la legislación que rige su actuación.

En el mismo sentido, actuaron en contravención a 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 deban realizar exámenes globales e implementar sistemas de inspección adecuados para identificar problemas en materia de seguridad y elaborar medios eficaces de resolverlos.

Lo anterior en razón de 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 realizaron con prontitud y eficiencia las visitas de inspección correspondientes a la mina Lulú ni adoptaron las medidas necesarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, para evitar que el titular de la concesión de la Empresa 1 permitiera que los mineros trabajaran en condiciones que no garantizaban su integridad y seguridad.

No pasa inadvertido que la Secretaría del Trabajo y Previsión señaló que debido a que la Empresa 1 no había cumplido todas las medidas de aplicación inmediata sugeridas durante las visitas de inspección realizadas a la mina Lulú, los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2009, envió una solicitud de sanción al área jurídica, para que iniciara el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

Además, que derivado de los procedimientos administrativos instaurados en contra de la Empresa 1, se impusieron nueve multas por un total de \$1,991,265.80.00, por violaciones en materia de seguridad e higiene y condiciones generales de trabajo.

Sin embargo, esta Comisión Nacional observa que la obligación de la autoridad era exigir que se adoptaran medidas efectivas e inmediatas, como es la vista a la Secretaría de Economía para efecto de la suspensión provisional, desde que tuvo conocimiento de la existencia de ese centro de trabajo, ya que el bien jurídico que se encontraba en riesgo era la vida, integridad y seguridad de los trabajadores.

Por otro lado, con relación al funcionamiento de la Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene de la Región Carbonífera de Coahuila, cabe mencionar que en las actas de sesión de esa subcomisión durante el año 2009 que constan en el expediente se observa que en esa zona se han advertido violaciones recurrentes durante las visitas de inspección realizadas a los centros mineros por personal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tales como la falta de investigación de los accidentes y siniestros ocurridos en las minas a efecto de adoptar medidas preventivas y correctivas que eviten su repetición; no se comunica a los trabajadores de los riesgos de trabajo a los que están expuestos ni de las reglas de seguridad del área en donde se desarrollan sus actividades; no se verifica que los trabajadores utilicen el equipo de protección personal durante el desarrollo de sus labores y no existe documentación de servicios preventivos de seguridad en el trabajo para identificar factores de peligro y exposición de los trabajadores.

Tampoco se cuenta con sistemas para el control de la ventilación para reducir los contaminantes a niveles que no representen un riesgo de incendio, explosión o daños al personal y las instalaciones, no hay registro de verificaciones antes de iniciar las actividades que indiquen que el porcentaje de gas metano se encuentre en valores menores a 1% en los lugares de trabajo y en las galerías de la mina, carecen de registro de verificaciones de que los niveles de gas metano se mantengan en valores de concentración de 0.5% o menores en los lugares donde se pretenda efectuar disparadas, no se cuenta con estudios geológicos de incluyan un plano indicativo de las concentraciones de gas metano en los mantos de carbón a explotar, y no hay procedimientos de fortificación para las zonas de alto riesgo de caída de rocas.

Es claro que esa región carbonífera enfrenta una serie de problemas que no han sido atendidos debidamente por la referida Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene, por lo que resulta urgente que se implementen medidas efectivas para disminuirlos y prevenir accidentes o condiciones que pongan en riesgo la seguridad e integridad de las personas que laboran en los centros de trabajo ubicados en los municipios de Juárez, Múzquiz, Progreso, Sabinas y San Juan de Sabinas (Nueva Rosita).

Aunado a lo anterior, cabe señalar que de conformidad con el artículo 21 del Reglamento Interior de la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene, la Subcomisión Consultiva de Seguridad e Higiene para la Zona Carbonífera de Coahuila debe sesionar ordinariamente cada cuatro meses. Sin embargo, de las constancias que obran en el expediente se advierte que únicamente ha sesionado en cuatro ocasiones, los días 13 de febrero, 17 de marzo y 11 de junio de 2009 y el 11 de marzo de 2010, es decir, que no obstante que el citado

artículo prevé que las subcomisiones sesionen cada cuatro meses, ésta no lo ha hecho con dicha periodicidad.

Además, esta Comisión Nacional advierte que no hay un seguimiento debido y puntual a los acuerdos y programas de trabajo de esa Subcomisión, pues no obstante que durante la sesión realizada el 27 de noviembre de 2008 para dar inicio a sus operaciones, los integrantes de la misma acordaron que el Programa de Trabajo 2009 comprendía la realización de 12 actividades, entre las que se encontraban la realización de cursos relativos a la NOM-032-STPS-2008, la difusión de una línea telefónica para el reporte de quejas de mineros que laboren en condiciones inseguras y la realización de talleres sobre simulacros de rescate, primeros auxilios y evacuación de personas, durante la primera sesión de trabajo de 13 de febrero de 2009 solamente se dio seguimiento a algunas de esas acciones.

En ese sentido, resulta oportuno que la Comisión de Seguridad e Higiene en el estado de Coahuila analice y robustezca sus mecanismos de operación y funcionamiento e implemente medidas y acciones de trabajo concretas, tendentes a reducir los riesgos de trabajo en los centros mineros y a lograr el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en esa región carbonífera.

Por ello, este Organismo Nacional observa que las citadas autoridades deben intervenir para atender debidamente la problemática que enfrenta la Región Carbonífera de Coahuila realizando, entre otras acciones, visitas de inspección coordinadas, oportunas y eficaces que permitan prevenir condiciones como las que generaron el accidente en el que fallecieron V1 y V2, y con ello garantizar que los mineros de esa región carbonífera laboren en condiciones de seguridad que no pongan en riesgo su vida e integridad personal.

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa con preocupación que en el caso concreto no se 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 Estado 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 dos personas en la mina Lulú, en donde no se realizaron con oportunidad las visitas de inspección para verificar las condiciones de seguridad, evidencia que acciones de las autoridades han sido insuficientes 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 realice un programa conjunto de visitas de inspección de manera periódica a las minas subterráneas de carbón en la República Mexicana.

Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también advierte que no existe un mecanismo de intercambio de información y de colaboración 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, este Organismo Nacional considera que es procedente solicitar que se establezca un sistema de intercambio de información para la detección de centros de trabajo y riesgos de seguridad 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 y se clausuren provisionalmente aquellos que incumplan con las disposiciones de seguridad.

Asimismo, es responsabilidad de la Secretaría del Trabajo, a través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, asesorar, orientar y representar jurídicamente a los trabajadores afectados en los procedimientos y gestiones conducentes para obtener la debida indemnización, como consecuencia de un accidente del trabajo. En tal virtud, corresponde a la Procuraduría establecer contacto con los trabajadores y/o sus beneficiarios

para acercar a ellos los servicios de orientación, asesoría o representación jurídica que requieran para ver satisfechas sus pretensiones laborales.

En razón de lo anterior, 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 que tome las medidas necesarias para velar que se indemnice y se repare, a través de la atención victimológica y del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario que permita el restablecimiento de su condición física y psicológica, a los familiares de V1 y V2 o a quien compruebe mejor derecho, como consecuencia de la responsabilidad institucional en que incurrieron por omisión los servidores públicos de esa Secretaría.

Teniendo en consideración que las circunstancias en que tuvo lugar la violación de derechos humanos que nos ocupa fueron generadas por el incumplimiento de las obligaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía consistentes en la obligación de vigilar que la Empresa 1 acatara la normativa correspondiente en materia de seguridad, como ha quedado acreditado en el presente apartado de observaciones de la presente Recomendación, esta Comisión observa que dicha omisión constituye una violación a los derechos humanos de las víctimas en sí misma y también es fuente tanto de la responsabilidad del Estado en dicha materia, como de su obligación de reparar el daño ocasionado.

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 71, párrafo segundo, 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, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A usted, señor secretario de Economía:

PRIMERA. 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 de esos centros de trabajo, coordinando esfuerzos con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y, una vez realizado lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. 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 cumplimiento de los deberes que la Ley Minera impone a las empresas que tengan una concesión, 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.

TERCERA. 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.

CUARTA. Se giren las instrucciones necesarias para que se proporcionen a la Dirección General de Minas, los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, a fin de que se realicen visitas de inspección a un mayor número de empresas que tengan una concesión minera, se implementen medidas para prevenir accidentes y se verifique que las actividades realizadas en ellos se lleven a cabo en condiciones de seguridad que permitan garantizar la vida, integridad y seguridad de los trabajadores, enviando a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. 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.

SEXTA. 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 seguridad 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 esos centros de trabajo.

SÉPTIMA. Instruya a quien corresponda para que, ya sea en visitas autónomas de la Secretaría o bien derivado de una petición de la Secretaría del Trabajo, se utilice la facultad regulada en el artículo 43 de la Ley Minera de suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente.

A usted, señor secretario del Trabajo y Previsión Social:

PRIMERA. Gire instrucciones para que, a través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a los beneficiarios de V1 y V2 para que obtengan la debida indemnización y vean satisfechas sus pretensiones laborales, y vele que se repare, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario que permita el restablecimiento de su condición física y psicológica, a los familiares de V1 y V2 o a quien compruebe mejor derecho, y envíe a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. 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, coordinando esfuerzos con la Secretaría de Economía y, una vez realizado lo anterior, se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se instruya a quien corresponda para que, en el caso de las visitas de inspección se detecten situaciones que pongan en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo y, paralelamente, se de vista a las autoridades de la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido.

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 la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo aumente su plantilla para que se integre con el personal suficiente a efecto de que puedan atender de manera inmediata, completa e integral la industria de la minería del carbón, con el fin de realizar de forma eficiente las visitas de inspección, y 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. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formule ante la Procuraduría General de la República, a fin de que inicie la averiguación previa que en derecho corresponda, por tratarse de servidores públicos federales cuya conducta motivó el presente pronunciamiento, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que le sean solicitadas.

OCTAVA. 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 nuevos centros de trabajo y prevenir futuros siniestros en las empresas concesionarias de lotes mineros tomando como punto de partida el Registro Público de Minería y, una vez hecho lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias de 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.

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.

Asimismo, de conformidad con los artículos 4, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su reglamento interno, les solicito que en la respuesta que hagan llegar a este organismo protector de derechos humanos indiquen las medidas asumidas por esas Secretarías para proteger los datos de identificación de las personas involucradas en los hechos y aquellas que aportaron información durante la integración del expediente.

Igualmente, con apoyo en el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, les solicito que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de esta recomendación 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