

## Recomendación número 03/2024

**Sobre el caso de violaciones graves a los derechos humanos a la Legalidad y a la Vida, por actos y omisiones de servidores públicos del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.**

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 23 de febrero de 2024.

**C. C.P. FRANCISCO MARTÍNEZ NERI  
PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO  
DE OAXACA DE JÚAREZ, OAXACA.**

Distinguido funcionario:

La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado “B”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, apartado “A”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 13 fracciones I y II inciso a), 30 fracciones I y IV, de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca; 1º, 16 fracción I, 46, 70 inciso a), 82 fracción II, y 100, del Reglamento Interno de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, ha examinado los hechos y evidencias del expediente DDHPO/1006/(01)/OAX/2021, iniciado con motivo de la queja presentada por **PQ**, quien reclamó violaciones a los derechos humanos de **PA**.

Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus datos personales sean divulgados, se omitirá mencionar sus nombres en el presente documento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8º de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, y 8º párrafo tercero de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a Información Pública; 1, 2, fracción V, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 1, 3, 10, fracción III, 56 y 57, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Oaxaca; 1, 2, fracción III, 5, 9, 10 y 11 de la Ley de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados del Estado de Oaxaca. Los datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada a través de listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de ésta de dictar las medidas de protección a los datos correspondientes.

Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para distintas personas involucradas son los siguientes:

Significado	Clave
Persona Quejosa	PQ
Persona Agraviada	PA
Autoridad Responsable	AR
Autoridad Involucrada	AI

## I. Hechos.

El 24 de junio de 2021, se recibió la queja que mediante escrito presentó **PQ** señaló que en el mes de octubre 2020, el Agente Municipal de Cinco Señores informó que en el mes de noviembre de ese año, iniciarían las obras de mejoramiento de la red de drenaje en la calle 21 de Marzo, en donde él tiene su domicilio; que la obra estaría a cargo del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, por parte de quien fungiría como supervisora **AR**, y que la obra sería ejecutada por la constructora “Servicios Especializados Túnez S.A. de C.V.”; agregó que desde el inicio de la ejecución de la obra, la misma careció de señalamientos adecuados y alumbrado público; que el día 8 de diciembre de 2020, al ser aproximadamente las 5:45 horas, recibió una llamada telefónica de su hijo **PA** quien le pidió salir a la calle, sin embargo, al hacerlo no lo vio hasta que levantó las manos pues estaba dentro de una zanja de la obra en mención, la cual no estaba la tarde anterior; que corrió para auxiliarlo y sacarlo, que no obstante recibió ayuda de su otro hijo, el dolor que presentaba **PA** no les permitió moverlo más, por ello requirió el apoyo por medio del número de emergencia 911, y llegó una ambulancia del Municipio de Santa Lucía del Camino, cuyos tripulantes revisaron a **PA** y ofrecieron su ayuda para llevarlo al domicilio o al hospital, pero al ver las condiciones en que se encontraba lo trasladaron al Hospital General de Zona número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social, en donde permaneció 10 días durante los cuales le practicaron 4 cirugías y otros procedimientos como hemodiálisis, finalmente, el 18 de diciembre de 2020, fue informado de que **PA** había fallecido.

En función de lo anterior, el 25 de junio de 2021, se inició el expediente de queja DDHPO/1006/(01)/OAX/2021, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, 2º in fine, 3º en lo conducente, 5º primer párrafo, 6º fracciones I a V, 13 fracciones I y II, 30 fracción I, 44, 57, 62 y 65 de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, en relación con los diversos numerales 1º, 46 fracción V, 53 fracción II, 70 inciso a), 73, 95, 104 fracción I, 118 y 119 de su Reglamento Interno.

De igual manera, con sustento en lo dispuesto por el precitado artículo 62 de la Ley de la DDHPO, este Organismo solicitó el informe de autoridad correspondiente, asimismo, a fin de integrar el expediente y documentar las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de **PA**, se realizaron diversos actos de investigación, en función de lo cual, se recabaron las siguientes:

## II. Evidencias.

1. Escrito recibido en este Organismo el 24 de junio de 2021, por el cual **PQ** presentó queja en los términos sintetizados con antelación; a dicho escrito adjuntó entre otras documentales los atestados de nacimiento y de defunción de **PA**, expedidos por la Quinta Oficialía del Registro Civil del Centro, Oaxaca, así como 40 placas fotográficas de la obra a que aludió.

2. Oficio CJ/1287/2020 del 5 de julio de 2021, signado por el Jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, quien remitió el diverso APMCS/035/2021, del 5 de julio de 2021, suscrito por **AI**, entonces Agente de Policía Municipal de Cinco Señores, quien informó que era parcialmente cierto lo manifestado por **PQ**, que efectivamente se realizaron trabajos para la rehabilitación del drenaje sanitario en la calle 21 de Marzo, que incluso **PQ** fue electo por los vecinos de esa calle para que formara parte del comité de obra como Tesorero; referente al alumbrado público, señaló que en la esquina que forman las calles de Prolongación de Colón y 21 de Marzo se ubica la luminaria con número de folio 2247, que funcionaba de manera normal, sin embargo sufrió un desperfecto que ocasionó su mal funcionamiento, lo que hizo del conocimiento en repetidas ocasiones al personal de alumbrado público del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para que acudiera a repararla, sin embargo, se encontraba sin servicio; que desconocía los hechos planteados por **PQ**, por otro lado, exhibió 6 fotografías que mostraban algunos señalamientos que puso la empresa encargada de realizar los trabajos.

3. Escrito recibido en este Organismo el 20 de julio de 2021, signado por el **PQ**, quien confirmó que fue parte del comité de obras, pero que dicho comité sólo fue representativo para formalizar los requisitos de la obra, sin embargo, señaló que nunca fueron tomados en cuenta; que tenía más de un año que la luminaria no funcionaba; que fue hasta mediados de marzo de 2021, cuando estaba por terminar la obra que fue puesto un anuncio, sin embargo, previamente no había señalamientos de riesgo.

Por otra parte, entre otros documentos exhibió copia simple del Dictamen “Aviso de Atención Médica Inicial y Calificación de Probable Accidente de Trabajo ST-7” expedido a

favor de **PA** por personal médico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en que se lee *“Padecimiento actual el día de hoy 8 de diciembre 2020 aproximadamente a las 05.45 am al encontrarse en camino a su trabajo posterior a haber salido de su domicilio, refiere al intentar pasar área de drenaje sin protección ni señalización, resbalar y caer de una altura aproximada de 1.5 m, contundiendo en región abdominal, costado izquierdo y rodilla derecha, con imposibilidad para la incorporación, se reporta telefónicamente con familiares quienes auxilian y sacan del área del accidente, siendo traído a esta unidad para su valoración en ambulancia, la cual tardó a referir de familiar aproximadamente 15 minutos para su atención”*.

4. Oficio CJ/1464/2021 del 30 de julio de 2021, signado por el Jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, quien remitió el oficio SUBDIRCOP/0354/2021, suscrito por el Subdirector de Construcción de Obra Pública del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, quien señaló que ese Municipio, dentro del Ramo 33 fondo III perteneciente al ejercicio fiscal 2020, priorizó para su ejecución la obra denominada “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”; mediante oficio de aprobación de recursos número FISMDF/050/2020, de fecha 24 de septiembre de 2020, la Tesorera Municipal aprobó los recursos para la ejecución de la obra y por tanto, el Ayuntamiento para la contratación de la obra pública se apegó al procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres contratistas previsto en los artículos 24, 25 fracción I y 28 fracción I de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Oaxaca, por lo cual en el fallo correspondiente se adjudicaron los trabajos a la empresa denominada “Construcciones y Servicios Especializados Túnez, S.A. de C.V.”, con número de contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado número SPLOP/FIII50/2020 de fecha 31 de octubre de 2020, con un monto total de \$2,806,779.95 I.V.A. incluido y con un plazo de ejecución de 60 días naturales con fecha de inicio el 1 de noviembre de 2020 y fecha de terminación el 30 de diciembre de 2020; al inicio del periodo de ejecución la contratista solicitó de forma administrativa el diferimiento del plazo de ejecución de los trabajos, motivo por el cual se procedió a realizar el trámite correspondiente.

El 1 de noviembre de 2020, hizo acto de presencia en el edificio que ocupa la Agencia de Policía de Cinco Señores, **AR** como persona designada como Residente de la Obra por parte del Ayuntamiento, quien solicitó al Agente de Policía programar una reunión con los integrantes del comité de obra, con la finalidad de darles a conocer el proyecto a ejecutar, así como el procedimiento constructivo de los trabajos y la presentación de la empresa “Construcciones y Servicios Especializados Túnez, S.A. de C.V.”, quien fue contratada para la ejecución de la obra; en función de ello, el Agente de Policía programó la reunión

para el día 5 de noviembre de 2020, a la que asistieron los integrantes del comité y fue presidida por el Agente de Policía y su suplente, quienes dieron a conocer los alcances de la obra, explicaron el proceso constructivo y restricciones que derivarían de la realización de la obra; al término de la reunión acordaron que se realizaría un recorrido físico al sitio en que se realizarían los trabajos con el propósito de informar de manera directa en los domicilios de los beneficiarios de la Calle 21 de Marzo, sobre el proceso de la obra y las restricciones de acceso al lugar, lo que se materializó el día 6 de noviembre, en que acudieron el Agente de Policía, su suplente, el personal técnico de la empresa contratada, los integrantes del comité, incluido **PQ**, además de que se incorporaron al recorrido los representantes de cada cuadra; que se informó que los integrantes del comité tendrían comunicación directa con el Residente de obra, la empresa contratista y el Agente de Policía para informar los acontecimientos que se presentaran durante el proceso constructivo de la obra, durante el recorrido se levantó una minuta de trabajo y el listado de los vecinos que fueron informados.

El 9 de noviembre de 2020 dieron inicio los trabajos sobre la calle 21 de Marzo tramo entre av. Ferrocarril a calle Prolongación de Colón, y de acuerdo al proceso constructivo procedieron a la colocación de señalización preventiva e informativa para la restricción de la circulación vehicular y peatonal, posteriormente se procedió con el marcado y trazo de los registros sanitarios de transición a pie de banqueteta, los cuales se trazaron y ubicaron en coordinación con cada uno de los beneficiarios; que el Agente Municipal, los beneficiarios, el comité de obra (del que formaba parte **PQ**), conocían el alcance de la obra y las restricciones de acceso en los primeros días del mes de diciembre; que en los primeros días en que se ejecutó la obra se dio inicio con el trazo de la zanja principal y de las descargas domiciliarias laterales; posteriormente se procedió con las excavaciones, por lo cual el material producto de ellas se apilaba en el área lateral a la zanja de donde posteriormente se retiraba el escombros producto del retiro de la tubería existente y descargas, después de lo cual procedían a realizar la sustitución de la tubería principal, para ese proceso se informó a cada beneficiario sobre la inhabilitación de su descarga sanitaria en un tiempo no mayor a dos días; una vez tendida la línea central e interconectada a los pozos de visita existentes se procedió a interconectar cada una de las descargas sanitarias desde la línea central hasta el registro sanitario a pie de banqueteta, al término de ese proceso procedieron a efectuar el relleno de las zanjas con material mejorado y producto de la excavación cribado y compactado; a la par de los trabajos de relleno inició la reposición de las banquetetas afectadas y la colocación de la tapa de registro sanitario y una vez tenido un avance mayor al 60% en el tramo, se procedía a iniciar el siguiente y así subsecuentemente; la jornada laboral era de 8:00 am a 6:00 pm de lunes a viernes y los días sábados de 8:00 am a 2:00 pm; los últimos trabajos fueron la reposición de la carpeta asfáltica y la limpieza general de la obra, las cuales se llevaron a cabo en

marzo de 2021; en el tramo inicial (tramo av. Ferrocarril a calle Prolongación de Colón), los trabajos se llevaron a cabo del 1 de diciembre de 2020 al 17 de diciembre de 2020, fecha en que se autorizó el acceso vehicular vecinal para uso de estacionamiento exclusivamente.

Los días subsecuentes continuaron los trabajos hasta el término, sin que en ese lapso de tiempo les fuera comunicado algún accidente suscitado durante la ejecución de los trabajos, por tanto desconocían de los hechos; agregó que **PQ** formó parte del comité, por tanto tenía conocimiento de los trabajos que se ejecutaron, que se colocaron los señalamientos en el sitio de los trabajos con la finalidad de prevenir algún percance.

Adjuntó al informe 10 placas fotográficas correspondientes a la reunión del 5 de noviembre, al recorrido del 6 de noviembre y de la obra multicitada; minuta de trabajo del 6 de noviembre en que se agregaron firmas de vecinos; convenio de concertación entre el Ayuntamiento y los integrantes del comité de la obra “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario en la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de Marzo”.

5. Escrito recibido en este Organismo el 22 de septiembre de 2021, signado por el peticionario **PQ**, quien en respuesta al informe precitado señaló que se detallaba cronológicamente el procedimiento que se llevó a cabo para realizar la obra, de lo que se desprendía que se ejecutó la misma; que respecto al señalamiento constante de que fue parte del comité, reiteró que fue electo por los vecinos, sin embargo, sólo fue para cumplir el requisito para ejecutar la obra, incluso no se les llamó para la entrega de la misma. Que en el informe se señaló que los trabajos de trazo, corte, excavación y demolición se hicieron del 1 al 17 de diciembre de 2020, y su hijo sufrió el accidente el día 8, justo cuando las excavaciones estaban abiertas y sin señalamientos; que sí tenía conocimiento de los trabajos que se ejecutaron pues se les informó de manera general, sin embargo, el que tuviera conocimiento no eximía al Municipio y al encargado de la obra de cumplir con el Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Estado de Oaxaca; que nunca se colocaron barreras o cintas para delimitar las excavaciones que se iban haciendo, que ponían señalamientos pequeños que retiraban a la hora de salida de los trabajadores; que casi al finalizar la obra un vecino donó cintas amarillas para acordonar las áreas donde no se podía pasar, cuando ello era obligación de los encargados de la obra y el Municipio.

6. Propuesta de Conciliación del 27 de junio de 2023, emitida por esta Defensoría al Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en cuyos puntos resolutive se solicitó: **“Primera. En un plazo de noventa días, contado a partir de la aceptación de esta Propuesta de Conciliación, realicen las acciones tendientes a reparar el daño de manera**

*integral de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca, ocasionados con motivo de los actos que fueron analizados en la presente Propuesta de Conciliación. **Segunda.** Como una forma de reparación del daño, se realice un acto de reconocimiento de responsabilidad y disculpa pública en favor las víctimas indirectas, respecto de lo cual, se deberá consensar con éstas y con este Organismo, el lugar, autoridades participantes y modalidades del mismo.”*

7. Oficio CJ/UDH/0541/2023 del 26 de julio de 2023, suscrito por el Consejero Jurídico del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, quien consideró que las evidencias enumeradas por la Defensoría se desprendía que no fueron violentados los derechos humanos de **PA**, que no existían pruebas fehacientes que determinaran la omisión de servidores públicos del Ayuntamiento, por lo que no podían ser constatados de manera directa a través de las constancias que obraban en las evidencias recabadas; que este Organismo se constriñó a señalar que debido a que no se contaba con las señalizaciones adecuadas en la obra que se ejecutó, así como la falta de alumbrado público en una de las luminarias, pudieron propiciar la existencia de accidentes como el ocurrido a **PA**, sin que se fundamentara o argumentara la determinación emitida; añadió que las constancias agregadas en autos no eran evidencias suficientes para emitir la Propuesta de Conciliación precitada, pues además no se determinó la relación de causalidad entre la caída de **PA**, su posterior deceso y la violación a derechos humanos por omisión, por tal motivo el Ayuntamiento no aceptó la referida resolución.

7

8. Oficio CJ/UDH/0009/2024 del 2 de enero de 2024, suscrito por el Consejero Jurídico del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, quien manifestó que dadas las consideraciones vertidas en el diverso CJ/UDH/0541/2023, no era posible reconsiderar la aceptación de la Propuesta de Conciliación.

9. Acuerdo del 24 de enero de 2024, por el que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 144 del Reglamento Interno de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, se determinó reaperturar el expediente DDHPO/1006/(01)/OAX/2021, lo que se hizo del conocimiento mediante oficios 0942 notificado al Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca el 25 de enero de 2024, y 0941 notificado a **PQ** el día 29 de ese mes y año.

### III. Situación Jurídica.

Previo el trámite correspondiente a la priorización de obras, aprobación de recursos y contratación de la obra pública apegada al procedimiento de invitación restringida, el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, adjudicó los trabajos correspondientes a la

obra denominada “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”, a la empresa denominada “Construcciones y Servicios Especializados Túnez, S.A. de C.V.”.

A partir del 5 de noviembre de 2020, **AR** persona designada como Residente de la Obra por parte del Ayuntamiento, personal de la constructora, el entonces Agente de Policía Municipal de Cinco Señores, integrantes del comité de obra, del que formó parte **PQ** como tesorero, y vecinos tuvieron diversas reuniones y recorridos para tener conocimiento de los alcances de la obra a ejecutarse.

El día 9 de noviembre de 2020 fueron iniciados los trabajos de construcción y si bien el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca informó que procedieron a la colocación de señalización preventiva e informativa para la restricción de la circulación vehicular y peatonal, así como al marcado y trazo de los registros sanitarios de transición a pie de banqueta, los cuales se trazaron y ubicaron en coordinación con cada uno de los beneficiarios, de lo que señalaron estuvo enterado **PQ**, lo cierto es que lo declarado por éste fue corroborado por **AI** respecto al mal funcionamiento de la luminaria con número de folio 2247, misma que se encontraba sin servicio, lo anterior, así como la falta de las medidas de protección y seguridad con que se ejecutaba la obra conforme lo dispuesto entre otros por el Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Estado de Oaxaca, constituyeron una omisión por parte del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, que se erigen como violaciones a derechos humanos pues tal omisión a su vez favoreció las condiciones para que se suscitara el accidente en que se viera involucrado **PA** y por el que con posterioridad perdiera la vida.

8

En función de lo anterior, al acreditarse violaciones a derechos humanos, con fecha 27 de junio de 2023, esta Defensoría emitió al Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, una Propuesta de Conciliación en cuyos puntos resolutivos se solicitó: **Primera.** *En un plazo de noventa días, contado a partir de la aceptación de esta Propuesta de Conciliación, realicen las acciones tendientes a reparar el daño de manera integral de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca, ocasionados con motivo de los actos que fueron analizados en la presente Propuesta de Conciliación.* **Segunda.** *Como una forma de reparación del daño, se realice un acto de reconocimiento de responsabilidad y disculpa pública en favor las víctimas indirectas, respecto de lo cual, se deberá consensar con éstas y con este Organismo, el lugar, autoridades participantes y modalidades del mismo.”.*

Al respecto, fue recibido el oficio CJ/UDH/0541/2023 por lo que el Consejero Jurídico del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, argumentó las razones por las que ese

Municipio no aceptaba la citada resolución; y el diverso CJ/UDH/0009/2024 del 2 de enero de 2024, por las que reiteró que no era posible reconsiderar la aceptación de la Propuesta de Conciliación, en función de lo cual el 24 de enero de 2024, se acordó la reapertura del expediente.

#### **IV. Observaciones y Valoración de Pruebas.**

El análisis de los hechos y evidencias descritos en los capítulos respectivos, valorados de acuerdo con los principios de derechos humanos, así como del debido proceso, la lógica y de la máxima experiencia, en términos del artículo 67 de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y 76 de su Reglamento Interno, permiten determinar que se acreditaron las violaciones a los derechos humanos reclamadas en agravio de **PA**, violaciones relativas a los derechos a cuyo estudio se entra a continuación.

##### **A. Derecho a la Legalidad.**

Para Roberto Islas Montes *“el principio de legalidad como principio fundamental está para intervenir cuando no exista el apego debido a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado. Controla la aplicación de normas adjetivas y sustantivas. Se enfoca en la competencia y la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico. Establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo. Verifica la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley y la Constitución. En el Poder Ejecutivo y Judicial la aplicación del principio debe ser total porque estos son los encargados de guardar y hacer guardar tanto el ordenamiento supremo de cada Estado como las leyes que de él se deriven. En el Poder Legislativo es determinante su estricta aplicación porque de ello depende la validez de su creación.”*<sup>1</sup>

9

En su Catálogo de Calificación e Investigación de Violaciones a Derechos Humanos, esta Defensoría ha definido el derecho a la legalidad como el derecho individual que se refiere a la expectativa de que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, cumplan con las obligaciones y deberes establecidos en la Constitución General de la República, así como a la pretensión de que las normas sean dictadas y ejecutadas de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional. Como ejemplos de los hechos violatorios a esta prerrogativa encontramos entre otros, el incumplimiento de una obligación o un deber constitucional; la falta o deficiencia en la fundamentación o motivación de los actos de autoridad, la omisión de observar la norma aplicable al caso, etc.

Por otro lado, válidamente puede decirse que el derecho o principio de legalidad es la

<sup>1</sup> Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XV, Montevideo, 2009, pp. 97. Artículo consultable en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>

base del Estado de Derecho y se traduce en la certeza de que la autoridad estatal solo podrá actuar con fundamento en algún precepto legal, mientras, por el contrario, un individuo podrá hacer todo aquello que la Ley no le prohíba, en otras palabras, en su aspecto formal, la prerrogativa in cita constituye una garantía de protección de los derechos de las personas.

Pero, para evitar que el principio de legalidad se convierta en un mero “universo ético” se requiere cumplir con ciertos elementos mínimos. Pedro Salazar considera que serían: 1) la existencia de un cuerpo normativo emitido por una autoridad jurídicamente reconocida; 2) dicho cuerpo normativo debe estar integrado por normas estables, prospectivas, generales, claras y debidamente publicadas; 3) la aplicación de normas a los casos concretos debe ser ejecutada por una institución imparcial, esto es, tribunales previamente establecidos, mediante procedimientos normativos accesibles para todos, que garanticen que toda pena se encuentra debidamente fundada y motivada<sup>2</sup>.

En el ámbito internacional, las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho humano a la seguridad jurídica y la legalidad, están considerados los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales otorgan a cada individuo la garantía de que su persona, bienes y derechos, serán protegidos por el Estado dentro de un orden jurídico preestablecido.

Por su parte, los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aluden al derecho a la legalidad, empero, es el artículo 2º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el que desarrolla claramente dicha prerrogativa al establecer: “*Artículo 2. La Ley es igual para todos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución son la Ley Suprema del Estado. [...] El Poder Público y sus Representantes sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza y deben hacer, lo que la Ley les ordena. Los particulares pueden hacer lo que la Ley no les prohíbe y deben hacer, lo que la Ley les ordena.*”

En este precepto legal se establece entre otras cosas, la obligación del poder público y sus representantes de hacer lo que la Ley les ordena, y es donde claramente la omisión de utilizar el marco normativo aplicable al caso concreto se erige como una violación a los

<sup>2</sup> Pedro Salazar, “Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México”, en Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 9, p. 200.

derechos humanos de las personas.

*“En el caso del Poder Ejecutivo, tanto las normas adjetivas como las normas sustantivas requieren de plena ejecución. Es en este poder donde la aplicación del principio debe ser total, absoluta, en estricto apego al principio; es aquí donde la mejor expresión del principio se completa, porque si “la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite”, en cualquier sentido es plenaria en el Poder Ejecutivo. La razón estriba en que es el Poder Ejecutivo el encargado de guardar y hacer guardar tanto el ordenamiento supremo de cada Estado como las leyes que de él se deriven. Él tiene que cumplir tanto con las normas sustantivas como con las adjetivas, precisamente porque es el encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes que emanen del ordenamiento supremo; entonces, realmente serán contados los casos en los que podrá tener cierto margen de apreciación en la ejecución del orden legal; fuera de esto su enfoque será la estricta legalidad. Quizás el caso más representativo de la apreciación ejecutiva lo sea el ejercicio de facultades discrecionales, es decir, si generalmente el Poder Ejecutivo actuará apegándose a la legalidad, tratándose de facultades discrecionales existirá cierto margen de apreciación sujeto únicamente a los criterios y principios implícitos en el propio orden legal.”<sup>3</sup>*

Por otra parte, debe señalarse que, para un acto establecido por la ley, el principio de legalidad es regla de competencia y regla de control, dice quién debe hacerlo y cómo debe hacerlo, y cómo se señala en el párrafo que antecede, en el caso del poder ejecutivo, es obligación cumplir tanto con las normas sustantivas como con las adjetivas, precisamente porque es el encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes que emanan del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, con independencia de lo informado por el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, relacionados con la obra denominada “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”, y que versaron sobre la priorización de obras, aprobación de recursos y la contratación de la obra pública apegada al procedimiento de invitación restringida, la cual fue adjudicada a la empresa denominada “Construcciones y Servicios Especializados Túnez, S.A. de C.V.”, es necesario reiterar que la queja presentada por **PQ**, consistió en la omisión del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en la colocación de los señalamientos de seguridad correspondientes durante la ejecución de la citada obra, lo cual como se verá más adelante, era una obligación legal ineludible; aunado a ello, **PQ** señaló que en la esquina que forman las calles de Prolongación de Colón y avenida Ferrocarril, que fue una de los lugares en que se realizaron los trabajos de la multicitada obra, se carecía de alumbrado público, de tal

<sup>3</sup> Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Op. Cit.

suerte que consideró que tanto la falta de señalización de seguridad como el no funcionamiento de una luminaria ubicada en la esquina que forman las precitadas calles, incidieron en el accidente que tuvo su hijo **PA** el día 8 de diciembre de 2020, al caer en una zanja que se había cavado precisamente por esos trabajos.

Aun cuando ya se mencionó en la Propuesta de Conciliación emitida por este Organismo el 27 de junio de 2023, debe reiterarse que la obra de que se trata, a saber, la obra denominada “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”, que se trata de una obra pública y por tal debe entenderse *“la realizada por el Estado -Federación, entidad federativa, municipio- o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público”*<sup>4</sup>.

Ahora bien, respecto de la materia en comento resulta aplicable lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Oaxaca, que en el párrafo segundo de su artículo 4º dispone: *“Artículo 2. [...] Esta Ley regula, la obra pública que contraten las Dependencias, Entidades o los Ayuntamientos, cuando se realice con fondos estatales o municipales, siendo aplicable en lo no previsto por esta y para las cuestiones técnicas, las disposiciones contenidas en el Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Estado de Oaxaca.”*

12

Asimismo, la fracción III del artículo 5º de dicho ordenamiento legal contempla a los Ayuntamientos, como una de las autoridades competentes para aplicar e interpretar la aplicación de ley en cita dentro de su respectivo ámbito de competencia legal, así como de dictar las medidas administrativas necesarias para su cumplimiento.

Como fue señalado previamente, a efecto de garantizar el derecho a la legalidad, es imperativo que los servidores públicos cumplan las disposiciones normativas que el mismo Estado genera, de tal forma que sujeten su actuación a las facultades y obligaciones que contemplan los diferentes marcos normativos que pudieran ser aplicables en el ámbito de su competencia.

No debe pasar desapercibido que existe una obligación y una responsabilidad, en este caso del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, de mantener una supervisión constante sobre la misma, pues así lo establece el artículo 19 de la multicitada Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Oaxaca, que señala en su parte conducente: *“Artículo 19. Las Dependencias, Entidades y Municipios ejecutores, deberán prever dentro*

---

<sup>4</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Editorial Porrúa. México. 2011. Pp. 71

*de sus presupuestos un porcentaje que dedicarán única y exclusivamente a gastos que por concepto de trabajo de supervisión de la obra se generen. La Comisión por acuerdo fundado, determinará dicho porcentaje así como los conceptos mínimos que deberá contener un expediente técnico de supervisión, dicho acuerdo deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.”.*

Por su parte, el primer párrafo del artículo 61 de la Ley en comento señala que: “Las Dependencias y Entidades establecerán la residencia de obra con anterioridad a la iniciación de las mismas, la cual deberá recaer en un servidor público que deberá contar con la capacidad y experiencia técnicas necesarias, para cumplir con dicha función y que preferentemente deberá contar con la licencia de Director Responsable de Obra vigente en el Estado de Oaxaca, mismo que será designado por la Dependencia o Entidad, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el **responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos**, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas. La residencia de obra deberá estar ubicada en el sitio de ejecución de los trabajos.”.

En cumplimiento a los preceptos invocados, se tiene que el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, designó a **AR** como Residente de la obra denominada “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”, sin embargo, sin ánimo de ser reiterativos se tiene que al rendir el informe se manifestó a manera de síntesis que: *“El 1 de noviembre de 2020, hizo acto de presencia en el edificio que ocupa la Agencia de Policía de Cinco Señores, **AR** como persona designada como Residente de la Obra por parte del Ayuntamiento, quien solicitó al Agente de Policía programar una reunión con los integrantes del comité de obra, con la finalidad de darles a conocer el proyecto a ejecutar, así como el procedimiento constructivo de los trabajos y la presentación de la empresa “Construcciones y Servicios Especializados Tunez, S.A. de C.V.”, quien fue contratada para la ejecución de la obra; en función de ello, el Agente de Policía programó la reunión para el día 5 de noviembre de 2020, a la que asistieron los integrantes del comité y fue presidida por el Agente de Policía y su suplente, quienes dieron a conocer los alcances de la obra, explicaron el proceso constructivo y restricciones que derivarían de la realización de la obra; al término de la reunión acordaron que se realizaría un recorrido físico al sitio en que se realizarían los trabajos con el propósito de informar de manera directa en los domicilios de los beneficiarios de la Calle 21 de Marzo, sobre el proceso de la obra y las restricciones de acceso al lugar, lo que se materializó el día 6 de noviembre, en que acudieron el Agente de Policía, su suplente, el personal técnico de la empresa contratada, los integrantes del comité, incluido **PQ**, además de que se incorporaron al recorrido los representantes de cada cuadra; que se informó que los integrantes del comité tendrían comunicación directa con el Residente de obra, la empresa*

*contratista y el Agente de Policía para informar los acontecimientos que se presentaran durante el proceso constructivo de la obra, durante el recorrido se levantó una minuta de trabajo y el listado de los vecinos que fueron informados. El 9 de noviembre de 2020 dieron inicio los trabajos sobre la calle 21 de Marzo tramo entre av. Ferrocarril a calle Prolongación de Colón, y de acuerdo al proceso constructivo procedieron a la colocación de señalización preventiva e informativa para la restricción de la circulación vehicular y peatonal, posteriormente se procedió con el marcado y trazo de los registros sanitarios de transición a pie de banqueta, los cuales se trazaron y ubicaron en coordinación con cada uno de los beneficiarios; que el Agente Municipal, los beneficiarios, el comité de obra (del que formaba parte **PQ**), conocían el alcance de la obra y las restricciones de acceso en los primeros días del mes de diciembre; que en los primeros días en que se ejecutó la obra se dio inicio con el trazo de la zanja principal y de las descargas domiciliarias laterales; posteriormente se procedió con las excavaciones, por lo cual el material producto de ellas se apilaba en el área lateral a la zanja de donde posteriormente se retiraba el escombros producto del retiro de la tubería existente y descargas, después de lo cual procedían a realizar la sustitución de la tubería principal, para ese proceso se informó a cada beneficiario sobre la inhabilitación de su descarga sanitaria en un tiempo no mayor a dos días; una vez tendida la línea central e interconectada a los pozos de visita existentes se procedió a interconectar cada una de las descargas sanitarias desde la línea central hasta el registro sanitario a pie de banqueta, al término de ese proceso procedieron a efectuar el relleno de las zanjas con material mejorado y producto de la excavación cribado y compactado; a la par de los trabajos de relleno inició la reposición de las banquetas afectadas y la colocación de la tapa de registro sanitario y una vez tenido un avance mayor al 60% en el tramo, se procedía a iniciar el siguiente y así subsecuentemente; la jornada laboral era de 8:00 am a 6:00 pm de lunes a viernes y los días sábados de 8:00 am a 2:00 pm; los últimos trabajos fueron la reposición de la carpeta asfáltica y la limpieza general de la obra, las cuales se llevaron a cabo en marzo de 2021; en el tramo inicial (tramo av. Ferrocarril a calle Prolongación de Colón), los trabajos se llevaron a cabo del 1 de diciembre de 2020 al 17 de diciembre de 2020, fecha en que se autorizó el acceso vehicular vecinal para uso de estacionamiento exclusivamente. Los días subsecuentes continuaron los trabajos hasta el término, sin que en ese lapso de tiempo les fuera comunicado algún accidente suscitado durante la ejecución de los trabajos, por tanto desconocían de los hechos; agregó que **PQ** formó parte del comité, por tanto tenía conocimiento de los trabajos que se ejecutaron, que se colocaron los señalamientos en el sitio de los trabajos con la finalidad de prevenir algún percance.”*

De lo anterior se advierte la realización de diversas reuniones en que participaron **AR**, **AI**, personal de la constructora, **PQ** como parte del comité de obra, y vecinos que habitaban en las calles ubicadas en que se ejecutaría la obra “Rehabilitación de la red de drenaje

sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”, y la insistencia del Ayuntamiento respecto a que **PQ** tenía conocimiento de la obra, sus alcances y repercusiones, como si tal argumento permitiera la posibilidad de descargar la responsabilidad en detrimento de dicha persona, lo cual es inverosímil pues se reitera, se trataba de una obra pública bajo la responsabilidad en este caso del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, que por tanto, requería al menos la constante supervisión por parte del Ayuntamiento a través de **AR** en su calidad de residente de obra, aun cuando **PQ** formara parte del comité de obra.

Aunado a lo anterior, del informe en mención se advierte que el día 9 de noviembre de 2020, al iniciar los trabajos de construcción, presuntamente procedieron a la colocación de señalización preventiva e informativa para la restricción de la circulación vehicular y peatonal, lo cual pretendieron acreditar con tres placas fotográficas las que fueron enunciadas textualmente como “*Señalización preventiva durante el proceso de la obra*”, no obstante, precisamente de esas placas fotográficas se advierte que dichas señales consistían en una señal de peligro triangular con el símbolo “*hombres trabajando*”, un indicador de obstáculos de color blanco con naranja, un cono y un tambor color naranja, lo cual desde luego resulta insuficiente y contrario a lo requerido acorde al marco normativo.

Al respecto, los artículos 274 y 311 del Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Estado de Oaxaca, establecen: “*Artículo 274. Protección para el tránsito en la vía pública. Los escombros, excavaciones y cualquier otro obstáculo para el tránsito en la vía pública, originados por obras públicas o privada, serán protegidos con barreras, y señaladas adecuadamente por los responsables de las obras, con banderas y letreros durante el día y con señales luminosas claramente visibles durante la noche.*”. “*Artículo 311. Medidas generales de protección. Durante la ejecución de cualquier construcción, el director responsable de obra o el propietario de la misma, si esta no requiere director responsable de obra, tomarán las precauciones, adoptarán las medidas técnicas y realizarán los trabajos necesarios para proteger la vida y la integridad física de los trabajadores y la de terceros, para lo cual deberán cumplir con lo establecido en este capítulo y con los reglamentos generales de seguridad e higiene en el trabajo y de medidas preventivas de accidentes de trabajo.*”.

Se dice lo anterior, pues tal omisión fue acreditada por **PQ** quien exhibió múltiples placas fotográficas relacionadas con los trabajos de construcción de la obra “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”, sin que en ellas se advierta ningún tipo de señalización, y sin importar que el quejoso fuera parte del comité de obra, ello no exime al Ayuntamiento en la verificación de la colocación de las

señales y medidas de seguridad correspondientes, conforme a los preceptos legales invocados, lo que desde luego implica una violación a los derechos humanos, en específico, el derecho a la legalidad.

A mayor abundamiento, el Ayuntamiento al rendir el informe de autoridad pudo acompañar el expediente técnico de supervisión con el que en su caso tenía la posibilidad de acreditar que en efecto, fueron cumplidas las medidas de seguridad aludidas en los preceptos legales, al no hacerlo así, se deben tomar en consideración los elementos de prueba exhibidos por el quejoso, pero además los exhibidos por la propia autoridad municipal y que consisten en las fotografías que ya fueron enunciadas, en las que no se advierte la colocación de barreras, banderas, letreros y/o señales luminosas, como lo dispone el precitado artículo 274 del Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Estado de Oaxaca, que claramente establece la obligación de contar con la señalización adecuada en la obra que se ejecutó, que se reitera, eran barreras, banderas, letreros y/o señales luminosas, pues la obra de rehabilitación de la red de drenaje implicaba realizar excavaciones profundas que, como ocurrió en el caso concreto, sin la señalización de seguridad adecuada pudieron propiciar la existencia de accidentes como el ocurrido a **PA**, por la omisión del Ayuntamiento en el cumplimiento de lo dispuesto en los citados artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Oaxaca y del Reglamento previamente aludido.

16

No pasa desapercibido que, como tal, la ejecución de la obra corrió a cargo de una empresa particular, no obstante, como ya fue mencionado el Residente de Obra tiene la obligación de supervisar, vigilar, controlar y revisar los trabajos, por otro lado, si bien es cierto, el artículo 311 del Reglamento invocado habla sobre las medidas de protección y señala que el responsable de tomar las medidas para proteger la vida y la integridad física de los trabajadores y la de terceros, lo es el director responsable de obra o si no se requiriera, el propietario de la misma, se reitera, la obra era pública y no sólo había un director de obra sino una Residente de Obra designada por el Ayuntamiento que, entre otras funciones debió reportar las condiciones inseguras que hubiera detectado, así como exigir que la obra se ejecutara conforme al marco normativo en materia de seguridad.

Tampoco debe obviarse que, sin importar que se tratara de una obra pública, al advertirse que no contaba con las medidas de seguridad adecuadas y que se realizaba sin las debidas precauciones, poniendo en riesgo la vida o la integridad física de las personas o pueda causar daños a bienes del estado, del municipio o de terceros, era procedente su suspensión, como así lo dispone el artículo 339 del Reglamento de Construcción y Seguridad Estructural para el Estado de Oaxaca, que en su parte conducente dispone: *“Artículo 339. Suspensión o clausura de obras en ejecución. Independientemente de la*

*aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere el presente capítulo, la Secretaría o el Ayuntamiento podrá suspender o clausurar las obras en ejecución en los siguientes casos. [...] II. Cuando la ejecución de una obra o de una demolición se realice sin las debidas precauciones y ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas o pueda causar daños a bienes del estado, del municipio o de terceros. III. Cuando la construcción no se ajuste a las medidas de seguridad y demás protecciones que haya indicado la Secretaría o el Ayuntamiento, con base en este reglamento. [...] VIII. Cuando se obstaculice reiteradamente o se impida en alguna forma el cumplimiento de las funciones de inspección o supervisión reglamentaria del personal autorizado por la Secretaría o el Ayuntamiento. [...]*”.

No proceder de tal forma también implica una omisión en el cumplimiento de las obligaciones legales que tiene conferidas el Ayuntamiento, en el caso concreto, además de a la supervisión, la suspensión o clausura por advertirse que no se contaba con las medidas de seguridad ordenadas en los artículos precitados.

Como si fuera poco, la falta de medidas de seguridad no fue la única probable circunstancia que influyó en el accidente en que se viera involucrado **PA**, igualmente pudo haber influido la falta de alumbrado público en la esquina que forman las calles de Prolongación de Colón y avenida Ferrocarril.

A ese respecto, el artículo 115 fracción III, b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala claramente: “*Artículo 115. [...] III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...] b) Alumbrado público. [...]*”; lo cual se reproduce íntegramente en el artículo 113 fracción III, b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En concordancia con lo anterior, es pertinente enunciar la fracción II del artículo 5º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que establece que los Ayuntamientos deben tener en funcionamiento los servicios públicos municipales necesarios para el desarrollo integral de la población; además el artículo 43 inciso C fracción I de dicho ordenamiento legal señala que son atribuciones del Ayuntamiento: “*Dotar a la cabecera municipal, Agencias, a los Núcleos Rurales, colonias y comunidades de su Municipio de obras y servicios públicos básicos como son: agua potable, drenaje, o cualquier obra supletoria que sea de saneamiento ambiental o ecológico, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y los demás que señala el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, velando siempre por la preservación del equilibrio ecológico.*”.

De igual manera, el artículo 5º de la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo Y Servicios Públicos Municipales, en su parte conducente señala que “La prestación de los servicios públicos municipales deberá realizarse por el Ayuntamiento, sus unidades administrativas, organismos auxiliares o empresas de participación municipal, quienes podrán coordinarse previa firma de convenio con el Estado o con otros municipios para la eficaz prestación de los mismos.”

De lo anterior, se infiere que la prestación de los servicios públicos es una obligación por parte de los Ayuntamientos, dentro de los que se encuentran el de alumbrado público, sin embargo, en el presente caso, el de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, no cumplió tal determinación al menos en el momento en que se ejecutaba la multicitada obra de construcción, sin que se deba pasar desapercibido que, tomando en cuenta las dimensiones de la obra y los trabajos a realizar, como lo son entre otros, la apertura de zanjas para cambiar y rehabilitar la red de drenaje, era indispensable que además de la señalización correspondiente, existiera alumbrado público en el lugar a efecto de que los trabajos, zanjas y demás elementos que pudieran poner en riesgo a las personas estuvieran visibles.

Se arriba a la conclusión precitada, debido a que **AI**, entonces Agente de Policía de Cinco Señores, corroboró lo manifestado por **PQ**, al informar que en el lugar se ubica la luminaria con número de folio 2247, sin embargo, señaló igualmente que en repetidas ocasiones hizo saber sobre su mal funcionamiento al personal de alumbrado público del Municipio de Oaxaca de Juárez, para su reparación, sin embargo, a la fecha de rendición del informe dicha luminaria se encontraba sin servicio.

18

En función de lo argumentado con antelación, es evidente la comisión de violaciones a derechos humanos por omisión que fueron cometidas por servidores públicos del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en específico al derecho a la legalidad.

## **B. Derecho a la Vida.**

El derecho a la vida es un derecho inherente a todas las personas, implica que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente, a esta prerrogativa aluden los artículos 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que a la letra disponen:

“CADH. Artículo 4. Derecho a la Vida. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

“PIDCP. Artículo 6.1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho

*estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.”*

Asimismo en los artículos 3º de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), que señalan:

*“DUDH. Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”*

*“DADDH. Artículo 1. Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”*

A ese respecto, la Corte IDH ha establecido que *“el Estado está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para proteger y preservar la vida de todas las personas dentro de su jurisdicción”*<sup>5</sup>, mientras la Comisión Interamericana de Derechos Humanos agrega que además, el Estado debe *“prevenir todas aquellas situaciones que pudieran conducir, tanto por acción como por omisión, a la supresión de este derecho”*<sup>6</sup>.

Como ya fue mencionado en el derecho analizado con anterioridad, el municipio evadió cumplir con las obligaciones legales que tenía conferidas, primero al no prever la existencia de las señales y medidas de protección establecidas en el marco normativo para la ejecución de una obra como se ha aludido por parte de la empresa que ejecutó los trabajos; después, al no supervisar de forma adecuada los trabajos y al advertir lo anterior, proceder a la suspensión o clausura; y, finalmente, al no garantizar la existencia de alumbrado público en el lugar en que se ejecutaba el tipo de obra, por lo importante que era la visibilización de los trabajos que se estaban ejecutando, todo ello, no sólo para los vecinos que pudieran advertirlos o tomar medidas de prevención por su cuenta al estar enterados de la obra, sin que eso implique que ellos fueran los obligados, sino además de los transeúntes y de la población en general que pudiera encontrarse en la zona.

En concordancia con lo anterior, es necesario señalar que para la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, uno de los derechos específicos que conforman el derecho a la vida lo es el derecho a preservar la vida con debida diligencia respecto de riesgos reales, conocidos e inminentes, lo que como se ha venido señalando, no ocurrió en el caso concreto, no sólo por la omisión de AR sino de los servidores públicos del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, que tenían la obligación de actuar conforme

<sup>5</sup> Corte idh, Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101, párr. 153.

<sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, cidh/oea, 31 de diciembre de 2011, párr. 270

a las normas ya señaladas y que dejaron de acatar lo en ellas dispuesto.

Esa omisión propició el accidente que afectó a **PA**, quien en función de ello fue trasladado en una ambulancia del Municipio de Santa Lucía del Camino, al Hospital General de Zona número 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social, por ello no debe desestimarse el contenido de la copia simple del Dictámen “Aviso de Atención Médica Inicial y Calificación de Probable Accidente de Trabajo ST-7” expedido por personal médico del Instituto Mexicano del Seguro Social en favor de **PA**, mismo que fuera exhibido por **PQ** y en el que se lee “Padecimiento actual el día de hoy 8 de diciembre 2020 aproximadamente a las 05.45 am al encontrarse en camino a su trabajo posterior a haber salido de su domicilio, refiere al intentar pasar área de drenaje sin protección ni señalización, resbalar y caer de una altura aproximada de 1.5 m, contundiendo en región abdominal, costado izquierdo y rodilla derecho, con imposibilidad para la incorporación, se reporta telefónicamente con familiares quienes auxilian y sacan del área del accidente, siendo traído a esta unidad para su valoración en ambulancia, lo cual tardó a referir de familiar aproximadamente 15 minutos para su atención”.

Cabe señalar que, a decir de **PQ**, derivado del accidente en mención, **PA** permaneció internado 10 días en el citado nosocomio, durante los cuales le practicaron 4 cirugías y otros procedimientos como hemodiálisis, finalmente, el 18 de diciembre de 2020, fue informado de que Guillermo Manuel había fallecido, para acreditar su dicho, adjuntó copia certificada del atestado de defunción de esa misma fecha, expedido por la Quinta Oficial del Registro Civil del Centro, Oaxaca, en que dentro de las causas de la muerte se lee: “[...] Trauma Cerrado de Abdomen 12 días.”, lo que corresponde con la narrativa de **PQ**, por tanto, es viable inferir que las lesiones que provocaran el ulterior deceso de **PA** fueron provocadas por la caída de éste en la zanja ubicada frente a su domicilio y que formaba parte de los trabajos de construcción de la obra “Rehabilitación de la red de drenaje sanitario de la Agencia Cinco Señores en la calle 21 de marzo”.

Llama la atención de este Organismo que el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, se haya negado a aceptar la Propuesta de Conciliación emitida por este Organismo, resolución desde la que ya se acreditaron violaciones a derechos humanos y que dieron origen a la presente Recomendación, sobre todo por lo falaz de los argumentos en que se basó esa negativa, como lo son que no existían pruebas fehacientes que determinaran la omisión de servidores públicos del Ayuntamiento; que este Organismo se constriñó a señalar que debido a que no se contaba con las señalizaciones adecuadas en la obra que se ejecutó, así como la falta de alumbrado público en una de las luminarias, pudieron propiciar la existencia de accidentes como el ocurrido a **PA**, sin que se fundamentara o argumentara la determinación emitida; y que las constancias agregadas en autos no eran

evidencias suficientes para emitir la Propuesta de Conciliación precitada, pues además no se determinó la relación de causalidad; como si no fuera suficiente el sólo incumplimiento de la Ley que como Ayuntamiento está obligado a cumplir, con las especificidades que se han venido señalando (existencia de señalización, supervisión de la obra, posibilidad de suspender o clausurar, omisión de contar con alumbrado público, omisión de evitar riesgos para la ciudadanía, entre otros) y que desde luego permiten determinar una responsabilidad por omisión del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Por otro lado, no debe pasar desapercibido para el Ayuntamiento de mérito que este Organismo se erige como un medio de protección no jurisdiccional, y que los Organismo públicos de derechos humanos encuentran su fundamento en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y, por lo que hace propiamente a esta Defensoría, en lo dispuesto por el artículo 114, apartado “A”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que en su parte conducente dispone: *“Artículo 114. [...] A. De la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. La protección y promoción de los derechos humanos en el Estado Libre y soberano de Oaxaca estará a cargo de un órgano autónomo del Estado denominado Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Su objeto es la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos consagrados en esta Constitución, así como en el resto del orden jurídico mexicano e instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano; la atención, prevención y erradicación de cualquier forma de discriminación y violencia; y fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos del Estado. La Defensoría estará presidida por un titular cuya denominación será Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. [...]”*.

21

Con base en el primero de los preceptos constitucionales citados, es que se crea el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, integrados por la CNDH en lo que respecta al orden federal, así como por sus equivalentes en las 32 entidades de la República Mexicana en el ámbito estatal, reconociéndoles el carácter de órganos constitucionales autónomos.

Una de las diferencias sustanciales del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, es que la naturaleza jurídica de las determinaciones que emiten los organismos no son vinculantes, característica acogida en la fracción II del apartado A del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual contempla: *“Artículo 114. [...] A. La Defensoría tendrá las siguientes atribuciones: [...] II. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, propuestas, informes, así como denuncias y quejas a las autoridades respectivas. [...]”*.

Sobre ese punto, Héctor Fix Zamudio ha señalado que el carácter no vinculatorio de esas resoluciones “radica en la naturaleza misma de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, ya que se establecieron, en un principio para la tutela de derechos e intereses legítimos de carácter administrativo y posteriormente también y de manera esencial de los derechos humanos, de manera preventiva, con un fácil acceso y por medio de un procedimiento rápido y flexible, para reparar de manera inmediata las violaciones a los derechos de los administrados, sin las dilaciones y formalidades de los procesos jurisdiccionales, como un apoyo a los agobiados tribunales, y sin la pretensión de sustituir a estos últimos en su función final y definitiva de la tutela de los propios derechos”.

Consecuencia de lo anterior es que los Organismo Públicos de Derechos Humanos tengan flexibilidad al valorar o apreciar pruebas, y pronunciarse sobre la existencia de violaciones a derechos humanos como ocurre en el caso concreto, pues no estamos en un procedimiento estrictamente formal como lo sería un proceso civil o penal, por tal motivo, para esta Defensoría bastan indicios como los señalados en el cuerpo de la presente Recomendación para inferir que las múltiples omisiones en que incurrieron los servidores públicos del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, pudieron incidir en las condiciones que favorecieron el accidente en que se lesionó **PA** y que posteriormente ocasionaron su deceso.

Lo anterior no debe tomarse de forma alguna como una afrenta, pues la intención de este Organismo no es otra sino evitar que accidentes como el ocurrido a **PA** se presenten con frecuencia ante la falta de medidas de seguridad suficientes en las obras tanto privadas como públicas, pues ello pudiera poner en riesgo la integridad de las personas e incluso su vida cómo ocurrió en el caso concreto, en que se reitera, las omisiones señaladas con anterioridad pudieron propiciar el deceso de **PA**, vulnerando así el derecho humano a que nos hemos venido refiriendo.

## **VI. Reparación del daño.**

Esta Defensoría sostiene que la reparación del daño a las víctimas de una violación de derechos humanos es un elemento fundamental para crear conciencia del principio de responsabilidad y para enfrentar la impunidad. También es un medio de reparar simbólicamente una injusticia, y un acto de reconocimiento del derecho de las víctimas.

Las reparaciones consisten en medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas; su naturaleza y monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial, esta reparación es el término genérico que

comprende las diferentes formas en las que el implicado puede hacer frente a la responsabilidad en que ha incurrido, ya sea a través de la restitución, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras, con miras a lograr una reparación integral del daño efectuado.

Al respecto, el artículo 1° de la Constitución Federal, establece en su párrafo tercero, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.

Por su parte, el artículo 4° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, señala la obligación de las autoridades del Estado, de garantizar las condiciones necesarias para que los individuos gocen de los derechos que establece nuestro ordenamiento estatal; mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de la ley.

El deber de reparar a cargo del Estado por violaciones de derechos humanos encuentra sustento tanto en el sistema universal como el regional de protección de derechos humanos. En el ámbito universal se encuentra contemplado en los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, y en el regional, tiene su fundamento en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, es facultad de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, reclamar una justa reparación del daño, conforme a lo que ordena la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la cual, en su artículo 71 indica que en el proyecto de Recomendación se podrán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; lo cual también prevé el artículo 167 del Reglamento Interno de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, al referir que los textos de las Recomendaciones contendrán el señalamiento respecto a la procedencia de la reparación del daño que en su caso corresponda.

De acuerdo a la Ley General de Víctimas y a la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca, la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación,

satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica<sup>7</sup>.

En el caso que nos ocupa, resultan aplicables las medias de compensación y las de satisfacción como a continuación se señala:

### **Medidas de Compensación.**

En relación a dichas medidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que la “**Compensación**, que debe preverse para cualquier daño económicamente evaluable, pérdida de ingresos, pérdida de bienes, pérdida de oportunidades económicas, daños morales.”<sup>8</sup>.

Las medias de compensación están consideradas en el artículo 27 fracción III de la Ley General de Víctimas y en el 26 fracción III de la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca, que son coincidentes al señalar: “[...] *La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos; [...]*”.

24

En función de ello, el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, tiene la obligación legal de compensar a las víctimas, por las violaciones a derechos humanos que fueron documentadas en la presente Recomendación, tomando en consideración tanto la gravedad del agravio como su reparación integral.

### **Medidas de Satisfacción**

Para la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca, la “*Satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas [...]*”<sup>9</sup>.

La ACNUDH considera que la “*Satisfacción, que debe incluir el cese de las violaciones continuas, la búsqueda de la verdad, la búsqueda de la persona desaparecida o de sus restos, la recuperación, el nuevo entierro de los restos, las disculpas públicas, las sanciones judiciales y administrativas, los memoriales y las conmemoraciones. [...]*”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Párrafo cuarto del artículo 1º tanto de la Ley General de Víctimas como de la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Artículos 27 fracción IV de la Ley General de Víctimas y 26 fracción IV de la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca.

<sup>10</sup> Idem.

Atendiendo a ello, se hace indispensable que el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, realice un acto de reconocimiento y disculpa pública por las violaciones a derechos humanos documentadas en la presente Recomendación, ello a fin de establecer su dignidad y para dar cumplimiento a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 27 de la Ley General de Víctimas que establece: “VIII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad, cuando en el delito participe un servidor público o agente de autoridad, lo anterior con independencia de otras responsabilidades en que incurra el Estado por la omisión de cumplimiento en la presente Ley.”

En el presente asunto, de acuerdo con los artículos 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173 y 174 del Reglamento Interno de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, para la reparación del daño deben aplicarse las medidas a las que se aludió en los párrafos que anteceden para conseguir la cesación de las violaciones a derechos humanos analizadas en la presente Recomendación.

## VII. Colaboración.

Con fundamento en los artículos 80 y 82 de la Ley que rige a este Organismo, a fin de abordar de manera integral la problemática objeto de análisis en la presente Recomendación, es procedente solicitar la siguiente colaboración:

25

### A. A la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado.

**Única.** En coordinación con el Ayuntamiento Oaxaca de Juárez, Oaxaca, genere las acciones que correspondan para que **PQ** y demás víctimas indirectas, tengan acceso a una reparación integral del daño y se le brinden las medidas de restitución, rehabilitación, compensación y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica en términos de la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca.

Finalmente, en atención a todo lo anterior, con fundamento en lo establecido por los artículos 71 y 73 de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, así como en los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 de su Reglamento Interno, es procedente que este Organismo protector de los derechos humanos, **formular al Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, Oaxaca**, las siguientes:

## VIII. Recomendaciones

**Primera.** Como parte de la reparación del daño, se realice un acto de reconocimiento de responsabilidad y disculpa pública en favor de las víctimas, respecto de lo cual, se deberá consensar con éstas y con este Organismo, el lugar, autoridades participantes y modalidades del mismo, acto que deberá realizarse en un plazo no mayor a 90 días hábiles contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación.

**Segunda.** Dentro del plazo de 90 días hábiles contado a partir de la aceptación de este documento, se realice la reparación del daño a las víctimas, en los términos que establezca la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca.

**Tercera.** También como parte de la reparación integral del daño, se brinde de manera inmediata a las víctimas indirectas el apoyo psicológico que requieran, para lo cual se deberá consensar con ellas la forma y todas aquellas circunstancias que se requieran para que sea eficaz.

**Cuarta.** Se capacite al personal de ese Ayuntamiento sobre las obligaciones y atribuciones que legalmente tienen conferidas conforme a la función y cargo que desempeñan en ese Municipio, a fin de dotarlos de referentes teórico legales y evitar que incurran en actos u omisiones que pudieran violentar derechos humanos.

26

De conformidad con lo establecido en los artículos 102 Apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la presente Recomendación tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto a una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la Ley, así como de obtener la investigación que proceda por parte de la dependencia o de la autoridad competente, para que, dentro de sus atribuciones, aplique las sanciones correspondientes y se subsanen las irregularidades cometidas.

Con lo anterior, no se pretende desacreditar a las instituciones, ni constituye un agravio a las mismas o a sus titulares; por el contrario, las Recomendaciones deben ser concebidas como instrumentos indispensables para las sociedades democráticas, fortaleciendo el Estado de Derecho a través de la legitimidad que con su acatamiento adquiere la autoridad y funcionarios ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalecerá de manera progresiva, cada vez que se logre que autoridades y servidores públicos sometan su actuación a la norma jurídica, y a los criterios de justicia, que conlleven al respeto a los derechos

humanos.

De conformidad con el artículo 73 de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación deberá ser informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación; en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la misma deberán enviarse a este Organismo dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, o de su propia aceptación. La falta de presentación de las pruebas dará lugar a que se interprete que la presente recomendación no fue aceptada, quedando esta Institución en libertad de hacer pública dicha circunstancia.

Finalmente, comuníqueseles que se procederá a la notificación legal de la presente Recomendación a la parte quejosa, en términos de lo dispuesto por el artículo 158 del Reglamento Interno de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Asimismo, en términos de lo previsto por el artículo 159 del Reglamento en cita, se procederá a la publicación de la síntesis de la presente Recomendación en la Gaceta y página web de este Organismo; de igual manera será remitida copia certificada al Área de Seguimiento de Recomendaciones de esta Defensoría, precisamente para su prosecución; por último, en términos de la fracción X del artículo 145 del Reglamento en mención, se tiene por concluido el expediente en que se actúa, quedando abierto exclusivamente para efectos del seguimiento de la Recomendación emitida, mismo que en su oportunidad será enviado al archivo para su guarda y custodia.

27

**LA DEFENSORA**

**MTRA. ELIZABETH LARA RODRÍGUEZ**