

Recomendación

Número de recomendación: 31/2002

Trámite de inicio: Programa general de quejas

Entidad de los hechos: Campeche

Autoridades Responsables:

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Derechos humanos violados:

Derecho de Legalidad

Derecho a la Seguridad Jurídica

Caso:

Relativa a las violaciones a los Derechos Humanos del señor Diego Uc Chauriga

Síntesis:

El 18 de septiembre de 2001, autoridades del Instituto Nacional Indigenista entregaron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentación del señor Diego Uc Chauriga, indígena maya de Hopelchén, Campeche, quien cumplió una condena privativa de libertad por haber removido unas piedras consideradas como parte de un monumento arqueológico de la Zona Arqueológica de Dzibilnocac, dentro de un predio que considera de su propiedad.

Durante la integración del expediente 2001/2549-4, se advirtió que al momento de la detención del señor Diego Uc no se había realizado la declaratoria de la zona arqueológica de Dzibilnocac por parte del Presidente de la República, correspondiendo la realización de los trámites correspondientes al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), tal como lo señala la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, lo que ocasionó que el agraviado no fuera notificado formalmente de que sus terrenos se encontraban en una zona federal protegida por la ley, y se le dejó sin posibilidad de impugnar los actos u omisiones de dicha entidad paraestatal.

La CNDH, teniendo presente la alta responsabilidad de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento de sus atribuciones y respetando la función del juzgador, no emitió consideración alguna respecto de la resolución que emitió el Juez Segundo de Distrito en el estado de Campeche en la causa penal de Diego Uc Chauriga, y sólo analizó, desde el punto de vista administrativo, las actuaciones u omisiones de los servidores públicos del INAH que derivaron en la violación de los Derechos Humanos de seguridad jurídica, no sólo de Diego Uc Chauriga, sino de los demás pobladores que habitan la zona de Hopelchén, Campeche, además del descuido y desprotección de la zona arqueológica de Dzibilnocac.

La CNDH apreció que los servidores públicos del INAH fueron omisos en sus responsabilidades, toda vez que la declaratoria de la Zona Arqueológica de Dzibilnocac se realizó hasta el 30 de julio de 2002, dejando a los habitantes de Hopelchén, Campeche, hasta esa fecha, en estado de incertidumbre jurídica respecto de la naturaleza y régimen jurídicos de los terrenos que actualmente habitan, y sin conocer formalmente las características, límites y especificaciones que debía poseer la mencionada zona arqueológica.

Para la CNDH, en ningún momento estuvo en duda la existencia de la zona arqueológica de Dzibilnocac, sino la falta del procedimiento administrativo oportuno de la declaratoria, toda vez que, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el acto administrativo se hace público y surte efectos ante terceros.

Asimismo, la CNDH no contó con evidencias de que el INAH realizara acción alguna para impugnar la validez de los documentos que otorgan la propiedad de su terreno al señor Diego Uc, ni de actos encaminados a solicitar la expropiación del mismo, atendiendo a lo establecido en el artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece que los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles, son bienes de dominio público de la federación, y, en su artículo 97, que se sancionará con prisión de dos a 12 años a quien, a sabiendas de que un bien pertenece a la nación, lo explote, use o aproveche sin haber obtenido previamente concesión, permiso, autorización o contrato con la autoridad competente, por lo que, aun teniendo conocimiento de la existencia de la zona arqueológica de Dzibilnocac, la falta de emisión y publicidad oportuna de la declaratoria respectiva evitó que los pobladores de Hopelchén conocieran las características, extensión y limitaciones de la misma, encontrándose totalmente imposibilitados para cumplir con las obligaciones que les impone la ley y demás normas, y quedando en estado de indefensión, violándose sus Derechos Humanos de legalidad y de seguridad jurídica, y propiciando el daño a los monumentos arqueológicos de esa zona.

La CNDH apreció el hecho de que la emisión a destiempo de la declaratoria de la zona arqueológica de Dzibilnocac puso en riesgo la protección e integridad de los monumentos arqueológicos que en ella se encuentran y propició el daño de los mismos, toda vez que el señor Diego Uc removió de su lugar piedras que se encontraban en el suelo, pertenecientes a un monumento arqueológico, dejando de atender lo previsto por el artículo 2o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas, que establece que es de utilidad pública la protección y conservación de los monumentos arqueológicos y de las zonas de monumentos, situación reafirmada en los considerandos del propio decreto del 30 de julio de 2002.

Asimismo, la CNDH observó que en la zona arqueológica de Dzibilnocac no existen señalamientos en el lugar de donde fueron removidas las piedras y dónde existen, éstos no se encuentran en lengua maya debido a que "la mayoría de la población del asentamiento cercano a dicha zona arqueológica conoce de su existencia y en su gran mayoría son bilingües", lo que demuestra un alto grado de discriminación y menosprecio por la cultura indígena.

La CNDH concluyó que existen irregularidades que permiten señalar que los servidores públicos del INAH que no realizaron oportunamente el procedimiento administrativo tendente a declarar la zona arqueológica de Dzibilnocac, violentaron los Derechos Humanos de legalidad y seguridad jurídica de los habitantes de la localidad de Hopelchén, y recomendó al Director General del Instituto Nacional de Antropología e Historia que todos los mecanismos de información y difusión relacionados con la zona arqueológica de Dzibilnocac se realizaran en idioma español y en lengua maya; que se deslinde la responsabilidad de los servidores públicos omisos en la realización de las actividades administrativas tendentes a la emisión oportuna de la declaratoria de zona arqueológica de Dzibilnocac, y que se establecieran los mecanismos de operación y supervisión adecuados, a efecto de que las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos se realicen oportunamente y apegadas a Derecho.

Rubro:

México, D. F., 27 de agosto de 2002

Relativa a las violaciones a los Derechos Humanos del señor Diego Uc Chauriga

Etnólogo Sergio Raúl Arroyo,
Director General del Instituto Nacional de Antropología e Historia

Distinguido señor Director:

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; 1o.; 3o.; 6o., fracciones I, II y III; 15, fracciones I, VII y X; 24, fracción IV; 42; 44, y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 16 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2001/2549-4, relacionado con las violaciones a los Derechos Humanos del señor Diego Uc Chauriga, y vistos los siguientes:

Hechos:

A. El 18 de septiembre de 2001, autoridades del Instituto Nacional Indigenista entregaron a servidores públicos de la Cuarta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos diversa documentación relacionada con el caso del señor Diego Uc Chauriga, indígena maya habitante de la comunidad de Hopelchén, Campeche, quien cumplió una condena privativa de libertad en el penal de San Francisco Kobén, de esa entidad federativa, por la comisión del delito previsto en el artículo 52 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, por haber removido unas piedras consideradas como parte de un monumento arqueológico, dentro de un predio que desde el año de 1982 considera de su propiedad.

B. Asimismo, de la documentación remitida a esta Comisión Nacional por las oficinas centrales del Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como del Centro de ese Instituto en Campeche, se advirtió que al momento de la detención del señor Diego Uc no se había realizado el trámite administrativo encaminado a emitir la declaratoria de la zona arqueológica de Dzibilnocac, por parte del mencionado Instituto, tal como lo señala la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, lo que ocasionó que el agraviado en ningún momento fuera notificado formalmente de que sus terrenos se encuentran en una zona federal protegida por la ley, y se le dejó sin posibilidad de impugnar los actos u omisiones de dicha entidad paraestatal.

Lo anterior trajo como consecuencia que las omisiones en que incurrió el Instituto Nacional de Antropología e Historia ocasionaran que dicho Instituto descuidara uno de sus principales propósitos, que es el de proteger los monumentos y zonas arqueológicas de todo el país.

Evidencias:

A. La documentación entregada por el Instituto Nacional Indigenista, consistente en una copia del proceso penal 85/2000, instruido en contra del señor Diego Uc Chauriga ante el Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Campeche, en cuatro tomos.

B. El oficio DPJ/083/2001, del 12 de febrero de 2001, suscrito por el licenciado Francisco López Bárcenas, entonces Director de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista, dirigido al doctor Mario I. Álvarez Ledesma, Director General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República.

C. El oficio DGPDH-001892/04/01, del 10 de abril de 2001, suscrito por el doctor Mario I. Álvarez Ledesma, y dirigido al licenciado Gilberto Higuera Bernal, Subprocurador de Procedimientos Penales "A" de la Procuraduría General de la República.

D. El oficio DGPDH-002667/01, del 25 de mayo de 2001, suscrito por el doctor Mario I. Álvarez Ledesma, dirigido al licenciado Gilberto Higuera Bernal, ambos funcionarios de la Procuraduría General de la República.

E. El oficio DGPDH-003136/01, del 15 de junio de 2001, suscrito por el doctor Mario I. Álvarez Ledesma, dirigido al licenciado Francisco López Bárcenas, entonces Director de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista.

F. El oficio DPJ/476/2001, del 30 de julio de 2001, suscrito por el licenciado Francisco López Bárcenas, dirigido al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

G. El oficio 401-3-5360-RRS, del 28 de agosto de 2001, suscrito por el licenciado Rodolfo Flores Cruz, Director de Asuntos de lo Contencioso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y dirigido al licenciado Francisco López Bárcenas.

H. Un oficio sin número, de fecha 29 de octubre de 2001, suscrito por la licenciada Silvia Serna Reyes, apoderada legal del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en el que da respuesta a las dos solicitudes de información enviadas por esta Comisión Nacional.

I. El oficio SA/401-135-99, del 20 de septiembre de 1999, que contiene el dictamen que en materia de arqueología emitieron los señores Antonio Benavides Castillo y Vicente Suárez Aguilar, servidores públicos adscritos a la sección de arqueología del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Campeche, realizado por órdenes del licenciado Carlos Augusto Vidal Angles, Director del Centro.

J. El acta circunstanciada de fecha 21 de noviembre de 2001, en la que se hacen constar la entrevista realizada por visitadores adjuntos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el señor Diego Uc Chauriga, en su domicilio de la comunidad de Hopelchén, Campeche.

K. El acta circunstanciada del 22 de noviembre de 2001, en la que se hacen constar las entrevistas que realizaron visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional con la licenciada Silvia Inchoáurregui Pichardo, administradora del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Campeche, y con el licenciado Máximo Moguel Madero, abogado que trabaja para dichas oficinas.

L. Las fotografías del terreno del señor Diego Uc, de donde fueron extraídas las piedras presuntamente arqueológicas y en las que se observa la carencia de señalamiento alguno de que ese lugar está considerado zona arqueológica.

M. El oficio DIR/401-0021-02, del 31 de enero de 2002, suscrito por ausencia del licenciado Carlos Augusto Vidal Angles, por medio del cual se respondió a los requerimientos de esta Comisión Nacional.

N. La copia del Diario Oficial de la Federación, del martes 30 de julio de 2002, en donde aparece publicado el decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos al área conocida como Dzibilnocac, en el municipio de Hopelchén, estado de Campeche.

Situación Jurídica:

De la revisión de las constancias que obran agregadas al expediente, se advierte que el señor Diego Uc Chauriga fue condenado a la pena de un año de prisión, así como al pago de una multa de \$3,500.00 (Tres mil quinientos pesos 00/100 M. N.), sustituible por 122 jornadas de trabajo en favor de la comunidad, compurgando nueve meses de dicha pena privativa de libertad.

El 30 de julio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Dzibilnocac, en el municipio de Hopelchén, estado de Campeche, emitido por el Presidente de la República.

Observaciones:

Previo a la realización de las consideraciones en las que se sustenta la presente Recomendación, es necesario precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene presente la alta responsabilidad que corresponde a los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento de las atribuciones que constitucional y legalmente les son conferidas; por ello, atenta a sus facultades y competencias, respeta la función del juzgador y no pretende emitir consideración alguna respecto de las decisiones que dichos órganos toman, y, atendiendo a la resolución que en su oportunidad emitió el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Campeche en la causa penal iniciada contra Diego Uc Chauriga, este Organismo Nacional sólo procedió a analizar, desde el punto de vista administrativo, las actuaciones u omisiones de los servidores públicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que derivaron en la violación de los Derechos Humanos de seguridad jurídica, no sólo de Diego Uc Chauriga, sino de los demás pobladores que habitan la zona arqueológica de Dzibilnocac, y el descuido y desprotección de dicha zona arqueológica, en el municipio de Hopelchén, estado de Campeche, conforme con las siguientes consideraciones.

A. Del análisis lógico-jurídico de los hechos, evidencias y constancias que integran el expediente en

estudio, esta Comisión Nacional apreció omisiones por parte de servidores públicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia que violaron los Derechos Humanos de los habitantes de la comunidad de Hopelchén, toda vez que la declaratoria de la zona arqueológica de Dzibilnocac se realizó hasta el 30 de julio de 2002, dejándolos hasta esa fecha en estado de incertidumbre jurídica respecto de la naturaleza y régimen jurídicos de los terrenos que actualmente habitan, en virtud de que desconocían formalmente las características, límites y especificaciones que debía poseer la mencionada zona arqueológica, a la vez que propiciaron la desprotección y pusieron en riesgo este patrimonio arqueológico.

1. No escapa a esta Comisión Nacional el hecho de que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, dentro de la respuesta ofrecida a este Organismo Nacional, señaló, con fundamento en una tesis jurisprudencial, que las zonas arqueológicas existen como tales sin necesidad de realizar declaratoria alguna. Al respecto, es preciso enfatizar que, para esta Comisión Nacional, en ningún momento ha estado en duda la existencia de la zona arqueológica de Dzibilnocac, sino la falta del procedimiento administrativo para su declaratoria, en virtud de que, al tener la obligación de publicarla en el Diario Oficial de la Federación, el acto administrativo se hace público y surte efectos ante terceros.

Lo anterior se fortalece por lo establecido en los artículos 5o. y 37 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y 9o. del Reglamento de la mencionada ley, los cuales señalan que las declaratorias de zonas arqueológicas serán expedidas o revocadas por el Presidente de la República; determinarán, específicamente, las características de éstas y, en su caso, las condiciones a que deberán sujetarse las construcciones que se hagan en dichas zonas, y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Resulta claro que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en este caso, está obligado a realizar un procedimiento administrativo para hacer la declaratoria de la zona arqueológica de Dzibilnocac y promover su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y en dicha declaratoria se deben determinar específicamente las características de la zona y las condiciones a que deberán sujetarse las construcciones a realizarse en ella, por lo que, al cumplir con esta obligación hasta el 30 de julio de 2002, los servidores públicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia violentaron las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los habitantes de la zona, durante todo el tiempo que se demoró la realización de la declaratoria correspondiente y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, poniendo en riesgo, además, la seguridad y protección de la zona arqueológica mencionada, durante ese tiempo.

Es pertinente destacar que durante los años que llevan los pobladores de Hopelchén habitando esa zona, nunca, hasta el pasado 30 de julio, habían recibido notificación formal por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en el que les hiciera saber los límites de la zona arqueológica, ni sus características, ni las limitaciones a las que se encuentra sujeta, motivo por el cual se encontraban continuamente en el riesgo de realizar actos contrarios a Derecho, por el desconocimiento de las especificaciones de la zona y por no saber si sus tierras pueden ser explotadas libremente o tienen restricciones por la existencia de vestigios arqueológicos que se puedan dañar, exponiéndose así a sufrir las consecuencias de las omisiones del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

2. Esta Comisión Nacional tiene presente que, al establecer la norma la obligación de publicar la declaratoria de una zona arqueológica en el Diario Oficial de la Federación, el legislador tuvo la intención de hacer pública dicha declaratoria, a efecto de que aquellos gobernados que tuvieran relación con el contenido de la mencionada declaración, conocieran cabalmente sus características y pudieran sujetar su actuar a las obligaciones que en la Ley y el Reglamento se les imponen.

Asimismo, no escapa a esta Comisión Nacional que la publicación de la declaratoria no tiene los mismos efectos que la publicación de las leyes, en el sentido de que estas últimas no pueden entrar en vigor sino hasta después de su publicación.

En este sentido, esta Comisión Nacional, como ya se mencionó, coincide en que la existencia de una zona arqueológica no depende de que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, realice la declaratoria correspondiente. No obstante lo anterior, la importancia jurídica que representa la realización de la declaratoria se manifiesta en un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar este alto tribunal que la imposibilidad jurídica de atacar la declaratoria de

una zona arqueológica es violatoria de garantías constitucionales, conforme con lo siguiente:

MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS, LA LEY FEDERAL RELATIVA ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL

Es inconstitucional la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, porque no prevé un procedimiento para que los afectados impugnen la declaratoria de que un bien es monumento histórico, que emitan las autoridades administrativas; pues como dice la jurisprudencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo está obligado, según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes un procedimiento para que los afectados puedan impugnar los actos de aplicación. No obsta a lo anterior el hecho de que, en los artículos 23 y 24, la ley en cita prevea un recurso de oposición contra la inscripción de la declaratoria en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia, pues la oposición de referencia opera contra la inscripción en el registro, pero no contra la declaratoria de que un bien es monumento histórico, que es la que causa perjuicio, por la serie de obligaciones que impone. Por tanto, si independientemente de la inscripción en el registro, la sola declaratoria impone obligaciones a los afectados (artículos 6o., 7o., 10, 11 y 12, entre otros, de la ley reclamada) y si la ley no contempla procedimiento o recurso alguno para que los propios afectados impugnen dicho acto de aplicación, ese ordenamiento es violatorio del artículo 14 constitucional.

Amparo en revisión 3153/78. Elda G. Cantón Campos viuda de Cásares y otros. 22 de mayo

Recomendaciones:

PRIMERA. Se sirva instruir a quien corresponda a efecto de que todos los mecanismos de información y difusión relacionados con la zona arqueológica de Dzibilnocac se realicen en idioma español y en lengua maya.

SEGUNDA. Se dé vista al Órgano de Control Interno en ese Instituto, a efecto de que se realice la investigación administrativa correspondiente y, en su caso, se inicie un procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, en contra de los servidores públicos cuya omisión en la realización de las actividades administrativas tendentes a la emisión oportuna de la declaratoria de zona arqueológica de Dzibilnocac, causaron la desprotección y daño de los monumentos arqueológicos de la zona señalada, atendiendo a las consideraciones comprendidas en la presente Recomendación.

TERCERA. Establecer los mecanismos de operación y supervisión adecuados, a efecto de que las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos se realicen oportunamente y apegadas a Derecho, a efecto de evitar la violación de los Derechos Humanos de legalidad y seguridad jurídica de las personas que tengan relación jurídica con dichos inmuebles, así como poner en riesgo la seguridad y protección de las mencionadas zonas.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado 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 cometida 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 las dependencias administrativas o cualesquiera otras actividades competentes, a fin de que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trata.

De conformidad con el artículo 170 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre el cumplimiento de esta Recomendación, en su caso, nos sea remitida dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro del término de 15 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 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 esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica