Recomendación 2/2006
Guadalajara, Jalisco, 7 de abril de 2006
Asunto: violación del derecho a la legalidad y seguridad jurídica (dilación en el procedimiento administrativo)
Queja 2795/02/III

Pleno del Ayuntamiento Constitucional de
Zacoalco de Torres

José Gutiérrez Anguiano*
Presidente Municipal de Zacoalco de Torres

Síntesis

El 28 de agosto de 2002, Ricardo Gómez Cortés, presidente municipal de Zacoalco de Torres, mediante orden 001/2002, comisionó al licenciado Mario Arturo Ortiz Sevilla, secretario general de esa población, para que se trasladara al predio La Venta, ubicado en el kilómetro 25 de la carretera Guadalajara-Zacoalco de Torres, y verificara la existencia de un aparato denominado cañón antigranizo y en su caso procediera conforme a derecho y además lo autorizó para que aplicara las sanciones previstas en el Reglamento Municipal. No obstante lo anterior, lo facultó para que, en caso de duda respecto al desequilibrio ecológico, aplicara los artículos establecidos en una ley estatal respecto al aseguramiento de bienes con el fin de preservar el equilibrio ecológico.

En la misma fecha, a las 14:45 horas Mario Arturo Ortiz Sevilla, secretario general, se presentó al predio La Venta, lugar en donde suscribió acta circunstanciada y en el que no señaló número de expediente, nombre de quien presentó la denuncia ciudadana, y no se sujetó al procedimiento que menciona la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

* La presente recomendación se refiere a hechos ocurridos en una administración anterior a su gestión, pero se le dirige en su calidad de titular actual con el objeto de que tome las providencias señaladas.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 2º, 3º, 4º y 7º, fracciones I y XXV, 28, fracción III, 72, 73, 75 y demás relativos de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 109, 119, 120, 121 y 122 del Reglamento Interior de este organismo, investigó la queja que presentó por escrito José Francisco Solís Escobar, en contra de Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla, presidente municipal y secretario general, respectivamente, pertenecientes al Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, por no respetar el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 29 de octubre de 2002, José Francisco Solís Escobar presentó queja por escrito en contra de Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla, presidente municipal y secretario general, respectivamente, pertenecientes al Ayuntamiento de Zacoalco de Torres. Entre otras cosas, refirió que el 28 de agosto de 2002, Ricardo Gómez Cortés, presidente municipal de Zacoalco de Torres, mediante un oficio singular denominado "orden 001/2002," comisionó a Mario Arturo Ortiz Sevilla para que se presentara en la propiedad privada La Venta y verificara la existencia de un aparato denominado cañón antigranizo, y en caso de duda respecto al desequilibrio ecológico aplicara los artículos de una ley estatal para el aseguramiento; todo esto, a partir de la presentación de una denuncia ciudadana.

Con relación a lo anterior, el 28 de agosto de 2002, el secretario general, mediante acta circunstanciada de inspección, ejecutó la orden 001/2002, girada por el primer edil, y en la que se advierte que omitió indicar el número de expediente y nombre de quien presentó la denuncia. Además, aseguró el cañón antigranizo sin haber oído y vencido al quejoso en juicio. Por lo tanto, se le dejó en estado de indefensión, ya que no se respetaron los principios básicos del procedimiento que señala la Ley Estatal del Equilibrio y la Protección al Ambiente.

2. El 1 de noviembre de 2002 se admitió la queja y se solicitó a los servidores públicos involucrados rindieran un informe con relación a los hechos que se les reclamaban.

3. El 13 de diciembre de 2002, Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla, presidente municipal y secretario general, respectivamente, pertenecientes al Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, rindieron sus informes. Gómez Cortés manifestó:

> ... Que tan estamos facultados por la ley de la materia para llevar a cabo las actuaciones que realizamos, como pormenorizadamente lo señalaré en líneas posteriores, que el propio quejoso ha interpuesto juicio de garantías en contra de dicho actuar [...] puesto que en el mismo se duele de que nunca existió una queja y/o denuncia realizada por terceros, para que esta autoridad hubiese actuado en su contra, asimismo no le señala a dicha autoridad que habiéndosele dejado a salvo sus derechos, para respetar la garantía de audiencia y defensa compareció ante esta Presidencia Municipal, el propio quejoso, a través de un escrito al cual no acompaña documento alguno que acredite su personalidad o interés jurídico, y que en razón de lo mismo se le contestó que una vez que acreditara el carácter con el que comparecía, se proveería lo que en derecho procediere a su petición...
>
> ... Se hace mención de que la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 144 faculta a actuar a los Gobiernos Municipales cuando exista o pueda existir riesgo inminente del desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales el realizar aseguramiento precautorio, entre otros, de utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad que, por tener el carácter de provisional, de ninguna manera vulnera los derechos del quejoso ni entraña, por ende, abuso de autoridad alguna, puesto que no tiene carácter de aseguramiento definitivo y tampoco es aplicado en carácter de sanción, la facultad que tiene el Presidente Municipal emana del artículo 8vo. de la citada ley; todo ello, en relación con lo establecido en el Reglamento de Ecología para el municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, véase artículo 4to. del citado ordenamiento [...] contrario a lo que manifiesta el quejoso, las autoridades señaladas por el mismo sí estamos facultadas para llevar a cabo las acciones de las que hoy se duele...
>
> ... Que si bien puede ser cierto que la instalación y operación del citado aparato se encuentran exentos de regulación, no lo es que no se encuentre regulado el hecho de la alteración del medio ambiente, en este caso, la contaminación, entre otras, por ruido, que deberá determinarse por los cauces legales a que haya lugar, y asimismo está regulado que cuando pueda existir un riesgo inminente del desequilibrio ecológico las autoridades realicen las inspecciones y acciones que establece la ley con el fin de evitar un desequilibrio, daño o deterioro grave que pudiese ser irreparable.
>
> ... Contrario a lo que afirma, no se han vulnerado las disposiciones establecidas en el procedimiento administrativo, ya que el hecho de haberse girado una orden en razón de una denuncia ciudadana, no quiere decir que hasta ese momento se hubiese integrado un expediente, sino que en virtud de la citada denuncia se iniciaría la investigación respectiva

> y se procedería conforme a derecho, y al realizarse una inspección en donde se aprecia que se le hizo saber que el motivo de la misma era detectar posibles violaciones al artículo 18, fracción 3° del Reglamento de Ecología multicitado, y por dicha razón, procediendo conforme a las facultades establecidas por la referida Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en virtud de que con la activación de un aparato al que se le denomina cañón antigranizo se producen ruidos u ondas acústicas o sonoras que perturban el sistema ecológico y del medio ambiente, violentándose lo establecido por diversos artículos que le fueron señalados dentro de la citada acta y correspondientes a diversos ordenamientos legales, no siendo procedentes los alegatos que manifiesta, por las razones vertidas con anterioridad, haciéndole de su conocimiento a dicho quejoso que en ningún momento se ha impuesto sanción alguna a éste que el aseguramiento realizado fue de carácter precautorio...

Por su parte, Mario Arturo Ortiz Sevilla, secretario general del Ayuntamiento Constitucional de Zacoalco de Torres, indicó:

> ... Que tan estamos facultados por la Ley de la materia para llevar a cabo las actuaciones que realizamos [...] que la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 144 faculta actuar a los Gobiernos Municipales cuando exista o pueda existir riesgo inminente del desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales el realizar aseguramiento precautorio, entre otros, de utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, medida de seguridad que por tener el carácter de provisional de ninguna manera vulnera los derechos del quejoso ni entraña, por ende, abuso de autoridad alguna, puesto que no tiene el carácter de aseguramiento definitivo y tampoco es aplicado en carácter de sanción [...] no se requiere de la autorización del Cabildo para realizar los actos que la Ley le confiere y que a más de lo anterior, suponiendo, sin conceder, que necesitare una autorización de Cabildo, ésta se entiende otorgada dentro del Reglamento de Ecología para el Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, que el propio Cabildo aprobó en sesión ordinaria del mismo, y dentro del cual en su artículo 4° se faculta tanto al presidente municipal como al suscrito para la aplicación del presente reglamento, mismo que en el artículo 2°, párrafo dos, considera supletorio de este ordenamiento legal la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente y su respectivo reglamento [...] contrario a lo que afirma, no se han vulnerado las disposiciones establecidas en el procedimiento administrativo, ya que el hecho de que se haya girado una orden en razón de una denuncia ciudadana, no quiere decir que hasta ese momento se hubiese integrado un expediente, sino que en virtud de la citada denuncia se iniciaría la investigación respectiva y se procedería conforme a derecho, y al realizarse una inspección en donde aprecia que se le hizo saber que el motivo de la misma era detectar posibles violaciones al artículo 18, fracción III, del Reglamento de Ecología Multicitado, y por dicha razón procediendo conforme a las facultades establecidas por la referida Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en virtud de que con la

activación de un aparato al que se le denomina cañón antigranizo se producen ruidos u ondas acústicas o sonoras que perturban el sistema ecológico y del medio ambiente, violentándose lo establecido por diversos artículos que le fueron señalados dentro de la citada acta y correspondientes a diversos ordenamientos legales...

4. El 10 de enero de 2003 se abrió el término probatorio para el quejoso y los servidores públicos involucrados.

5. El 19 de agosto de 2003, se formuló propuesta de conciliación a los regidores del pleno del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, en los siguientes términos: primero, aperciba por escrito a Ricardo Gómez Cortés y a Mario Arturo Ortiz Sevilla, para que en lo subsecuente se apeguen a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley de Gobierno y de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, y Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; segundo, en la siguiente sesión de cabildo establezca las obligaciones y facultades del secretario general del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, tal como se establece en el artículo 60 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; tercero, en la siguiente sesión de cabildo reconsidere el Reglamento de Ecología Municipal con relación al artículo 4°, fracción III, y además incluya un apartado en el que precise los derechos y obligaciones de los gobernados; y cuarto, se forme una comisión que resuelva de inmediato la situación jurídica del aparato denominado cañón antigranizo; esto es, debido ha que a excedido el término señalado por el artículo 142 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La propuesta fue recibida personalmente por los regidores.

De acuerdo con la ley de la materia, se les otorgó un plazo de quince días naturales a partir de su notificación para que contestaran la propuesta de conciliación y, de aceptarla, enviaran las pruebas pertinentes como constancia de su cumplimiento.

6. El 6 de noviembre de 2003, mediante oficio sin número firmado por integrantes del pleno del ayuntamiento, éste determinó la no aceptación de la propuesta conciliatoria.

7. El 19 de noviembre de 2003, se dictó acuerdo relacionado con la negativa de aceptar la propuesta conciliatoria, y en consecuencia se ordenó que se continúe con el procedimiento de queja según lo disponen los artículos 69 y 73 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

8. Con la finalidad de resolver en buenos términos la presente queja, el 12 de febrero de 2004, personal de este organismo celebró reunión de trabajo con José Gutiérrez Anguiano, Fausto Armeldies Díaz Guerrero, René Arenas Gutiérrez, Ciuyen Alejandra Martínez Chao, Abel Castillo Barajas, Alicia Padilla Gutiérrez, presidente municipal, síndico, secretario general, directora de Seguridad Pública, oficial mayor y regidora de asistencia social, respectivamente, adscritos al Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, a quien se les explicó que la finalidad de la reunión era analizar los 4 puntos de la propuesta conciliatoria emitida por este organismo el 19 de agosto de 2003.

Díaz Guerrero manifestó que el problema que atañe al cañón antigranizo es un problema social, que si el gobierno municipal regresa el aparato, se alteraría la paz social del municipio. Continuó diciendo que en la pasada sesión del ayuntamiento se resolvió lo siguiente: respecto al punto 1, el ayuntamiento no podía amonestar a Ricardo Gómez Cortés y a Mario Arturo Ortiz Sevilla, debido a que dejaron de ser servidores públicos; del punto 2 dijo que las facultades del secretario general serán las que señalan la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal; sobre el punto 3 refirió que la revisión del reglamento de ecología será turnada a las comisiones respectivas, y con relación al punto 4, el pleno determinó analizar en qué se basó la administración anterior para mantener resguardado el aparato denominado cañón antigranizo. Asimismo, el funcionario público entregó copia simple del oficio SGPARN.014.02.00.018/03, signado por Norberto Álvarez Romo, delegado federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

9. El 12 de abril de 2004, se propuso a la actual administración municipal resolver la queja por conciliación en los siguientes términos: primero, agregue copia simple del acuerdo del 19 de agosto de 2003 a los expedientes de Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla, ex presidente municipal y ex secretario general, respectivamente, adscritos al Ayuntamiento de Zacoalco de Torres; segundo, en la siguiente sesión de cabildo establezca las facultades y obligaciones del secretario general del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres; tercero, en la siguiente sesión de cabildo analice el Reglamento de Ecología Municipal con relación al artículo 4°, fracción III, y cuarto, se forme una comisión que resuelva de inmediato la situación jurídica del aparato denominado cañón antigranizo. La propuesta fue recibida en el Ayuntamiento de Zacoalco de Torres el 13 de abril de 2004. Sin embargo, no fue aceptada.

II. EVIDENCIAS

1. El 29 de octubre de 2002, José Francisco Solís Escobar, anexó a su queja copia certificada de los siguientes documentos:

a) Orden 001/2002 del 28 de agosto de 2002, signada por Ricardo Gómez Cortés, presidente municipal de Zacoalco de Torres, mediante el cual comisionó a Mario Arturo Ortiz Sevilla, secretario general, para que se trasladara al predio La Venta y verificara la existencia de un aparato denominado cañón antigranizo, el cual al parecer era generador de contaminación ambiental, y en su caso procediera conforme a derecho. En Dicha orden lo autorizaba a aplicar las sanciones previstas en el reglamento municipal de ecología.

b) Acta circunstanciada del 28 de agosto de 2002, firmada por Mario Arturo Ortiz Sevilla, en su carácter de secretario general del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, en la que aseguró el bien mueble denominado cañón antigranizo.

c) Acta de inspección circunstanciada 517(02), del 28 de agosto de 2002, signada por Aldo Daniel Lomelí Cortés, María Pérez Ramos y Héctor Hugo González Hernández, inspectores adscritos a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), delegación Jalisco, y en la que se clausuró de manera total temporal el cañón antigranizo.

d) Oficio número SGPARN.014.02.01.01.142/02, del 24 de junio de 2002, signado por Norberto Álvarez Romo, delegado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en el cual informó al delegado de la Profepa, el dictamen técnico respecto a la viabilidad ambiental del uso de un aparato denominado cañón antigranizo localizado en el predio La Venta en el municipio de Zacoalco de Torres, y entre otras cosas, señaló:

> Se carece de elementos probatorios para solicitar a los promoventes la manifestación de impacto o de riesgo ambiental para la instalación y operación de un aparato denominado cañón antigranizo que pueda causar desequilibrios ecológicos grave e irreparable, daños a la salud o a los ecosistemas, o rebasar los limites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente...
>
> En cuanto a las obras o actividades como altamente riesgosas, son de conformidad con lo

> establecido en el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológicas-infecciosas. Para este apartado se puede también consultar los listados publicados en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 28 de marzo de 1990 y 5 de mayo de 1992, respectivamente y de acuerdo con los elementos que utiliza el aparato denominado cañón antigranizo tampoco se encuentran dentro de la anterior normatividad.
>
> Por lo antes expuesto, consideramos que la instalación y operación del aparato denominado cañón antigranizo se encuentra exenta de regulación por parte de la Semarnat tanto en impacto como en riesgo ambiental.

2. El 13 de diciembre de 2002, Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla, presidente municipal y secretario general de Zacoalco de Torres, anexaron a su informe copia certificada de los siguientes documentos:

a) Escrito del 4 de septiembre de 2002, suscrito por el quejoso José Francisco Solís Escobar, en el que solicitó a Ricardo Gómez Cortés, entonces presidente municipal de Zacoalco de Torres, la devolución del aparato denominado cañón antigranizo.

b) Acuerdo del 13 de septiembre de 2002, en el que se advierte que Gómez Cortés respondió a la promoción presentada por Solís Escobar, en términos como los siguientes:

> Téngase por recibido el escrito presentado por Francisco Solís Escobar de fecha 4 cuatro de septiembre del año en curso y al efecto se ordena: Glósese sin proveer el escrito de referencia en virtud de que el citado Francisco Solís Escobar no acredita con documento alguno el carácter con el que comparece ante esta autoridad a realizar las manifestaciones que de su escrito de cuenta se desprenden, por lo que esta autoridad no le reconoce personalidad o personería alguna con la que comparece en el presente procedimiento, por lo que una vez que se acredite el carácter se proveerá el escrito de cuenta...

3. Escrito signado por María Elena Escobar Ruiz, apoderada del quejoso José Francisco Solís Escobar, en el que ofreció la siguiente prueba:

a) Documental pública, consistente en la denuncia ciudadana del 5 de marzo de 2001, presentada por integrantes del comisariado ejidal de Zacoalco de Torres, en donde solicitaron a Ricardo Gómez Cortés, su intervención respecto al cañón antigranizo o "desbaratanubes" instalado en la propiedad de Francisco Solís Escobar, debido a que su funcionamiento perjudica la temporada de lluvias.

4. Por su parte, Ricardo Gómez Cortés, presidente municipal, y Mario Arturo Ortiz Sevilla, secretario general de Zacoalco de Torres, ofrecieron las siguientes pruebas:

a) Documental pública consistente en la *Gaceta Municipal* del 13 de agosto de 2002, que contiene el Reglamento de Ecología del Municipio de Zacoalco de Torres.

b) Documental privada, consistente en copia simple de la demanda de garantías interpuesta por Francisco Solís Escobar y María Elena Escobar Ruiz.

c) Declaración testimonial que rindiero Héctor Hugo González Hernández y María Pérez Ramos, inspectores federales adscritos a la Profepa, en la que coincidieron en señalar lo siguiente:

> Que el 28 de agosto de 2002 fueron comisionados mediante orden de inspección OF.P.F.E27.-S.I.V.-597-(02)-3951 al predio ubicado en el kilómetro 25 de la carretera Guadalajara-Colima, en el municipio de Zacoalco de Torres, para dar cumplimiento a los acuerdos OF.P.F.E27.-S.J. 1414 –(02) folio 2265; OF.P.F.E27.-S.J. 1654 –(02) folio 2643, donde se ordenó la clausura total temporal del cañón antigranizo propiedad del C. José Francisco Solís Escobar, que solicitaron el apoyo de las autoridades municipales de Zacoalco de Torres, Jalisco, únicamente como testigos de asistencia, que se levantó acta de inspección 597-(02) y al existir la negativa por parte de los dueños del cañón antigranizo, designaron como testigos de asistencia al C. Mario Arturo Ortiz Sevilla y Édgar Fernando Herrera Navarrete, el primero servidor público de la población en cita y el segundo asesor jurídico del municipio, por lo que se ejecutó la clausura total temporal del aparato denominado "cañón antigranizo"; por otra parte, señalaron que el personal del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, Jalisco, llevó a cabo su diligencia en el ámbito de su competencia, y al existir la negativa por parte del dueño en nombrar testigos de asistencia, la autoridad municipal los designó a ellos, en el acta circunstanciada del 28 de agosto del 2002, en la que las autoridades municipales decomisaron el "cañón antigranizo", por lo que únicamente fueron testigos de asistencia en ese acto, desconociendo si previo al decomiso existió algún acto adicional o procedimiento administrativo.

5. Acta circunstanciada del 25 de julio de 2003, en la que personal de esta Comisión hizo constar que Jorge Peredo González, agente del ministerio público de Zacoalco de Torres, dijo que en esa agencia se tramita la indagatoria 219/2001, por hechos delictuosos cometidos en contra de José Francisco Solís Escobar; que la Fiscalía en ningún momento ha tenido en depósito el bien mueble denominado

cañón antigranizo. Por otra parte, indicó que el 14 de abril de 2003 se trasladó a la plaza de toros de esa población para elaborar una fe ministerial, y constató que dicho mueble se encuentra en el interior del local y en depósito de las autoridades municipales. Para demostrar su dicho, entregó copia simple del acta del 14 de abril de 2003.

Igualmente, se hizo constar que se entrevistó a Gabriela Guadalupe Rojas Sánchez, síndica municipal, quien manifestó que desconoce la etapa en la que se encuentra el procedimiento administrativo relacionado con el cañón antigranizo. Refirió que físicamente el expediente no se encuentra en esa oficina, ya que el abogado que posee y tramita el procedimiento radica en Guadalajara. Dijo saber tan sólo que el 4 de septiembre de 2002, el quejoso presentó una promoción y el 13 del mismo mes se acordó que no era procedente reconocer personalidad o personería alguna hasta que no acreditara el carácter con el que comparecía.

6. Constancia telefónica del 29 de enero de 2004, en la cual personal de este organismo hizo constar que José Gutiérrez Anguiano, presidente municipal de Zacoalco de Torres, refirió que aún no se forma la comisión que determinará la entrega del bien mueble denominado cañón antigranizo, además agregó que si por él fuera ya lo habría entregado; por lo anterior, personal de este organismo le informó que si podría entenderse como una aceptación a lo que propuso llevar a cabo una reunión de trabajo acordando el 6 de febrero de 2004.

7. Acta circunstanciada del 12 de febrero de 2004, en la que personal de este organismo hizo constar la reunión de trabajo con José Gutiérrez Anguiano, presidente municipal; Fausto Armeldies Díaz Guerrero, síndico; René Arenas Gutiérrez, secretario general; Ciuyen Alejandra Martínez Chao, directora de Seguridad Pública, y Abel Castillo Barajas, Alicia Padilla Gutiérrez, Ruth Campos Ochoa y Evaristo Garibay Uribe, regidores del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, con la finalidad de analizar los cuatro puntos de la propuesta conciliatoria emitida por esta institución.

Díaz Guerrero manifestó que el problema que atañe al bien mueble cañón antigranizo es que si el gobierno municipal regresara el aparato se alteraría la paz social del municipio. Por su parte, Arenas Gutiérrez dijo que en la sesión pasada, el ayuntamiento resolvió que no podía amonestar a Ricardo Gómez Cortés y a Mario

Arturo Ortiz Sevilla, debido a que dejaron de ser servidores públicos. Respecto al punto 2 dijo que las facultades del secretario general serán las que señalan la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal; del punto 3 refirió que la revisión del reglamento de ecología será turnada a las comisiones respectivas; y sobre el punto 4, que el pleno determinó analizar en qué se basó la administración anterior para mantener resguardado el aparato denominado cañón antigranizo.

Asimismo, entregó copia simple del oficio SGPARN.014.02.00.018/03, signado por Norberto Álvarez Romo, delegado de la Semarnat del que a este organismo le interesa destacar lo siguiente:

> En atención a sus escritos de fecha septiembre 12 de 2002 y noviembre 27 de 2002, referentes al estudio de evaluación de impacto ambiental del sistema de protección contra granizo, denominado cañón antigranizo, y a la entrega de documentación señalada en el considerando VI de la resolución de fecha de 16 de octubre de 2002 del expediente JA050VI2002, emitido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y resultando:
>
> V. Que del análisis del estudio de evaluación del impacto ambiental del sistema de protección contra granizo denominado cañón antigranizo se desprende la no identificación de impactos ambientales negativos, por la operación del cañón antigranizo. Considerando:
> [...]
> II. Que además del estudio de evaluación de impacto ambiental del sistema generador de onda termo-acústica, denominado cañón antigranizo, se cuenta con dictámenes técnicos que señalan también la ausencia de evidencia alguna de desequilibrio ecológico graves e irreparables.
> [...]
> La presente no exime al C. José Francisco Solís Escobar de que tramite y en su caso obtenga otros dictámenes, licencias, permisos, autorizaciones o concesiones que emitan otras autoridades federales, estatales o municipales.

8. Acta circunstanciada del 20 de mayo de 2005, en la que personal de este organismo constató que en los talleres mecánicos del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres se encuentra un objeto en forma de cono y que a decir de René Madrigal Solórzano, encargado de los talleres, corresponde al cañón antigranizo.

9. El 4 de agosto de 2005 se recibió oficio PFPA.JAL/SJ/2121/053690, firmado por el CPA José Trinidad Muñoz Pérez, delegado de la Profepa, quien remitió copia certificada de la resolución administrativa PF-E27-SJ-2854-(02) folio 5292, del 16

de octubre de 2002, en la que resolvió el expediente administrativo JA050VI2002, del que a este organismo le interesa lo siguiente:

> … Que de conformidad a las constancias que obran en autos, se desprende que como medida de seguridad se ordenó la clausura total temporal del sistema generador de onda termo acústica denominado "cañón antigranizo", hasta en tanto los interesados acreditaran haber presentado ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el estudio en materia de evaluación del impacto ambiental relacionado con el artefacto de que se trata, por lo que de acuerdo con lo manifestado por esta autoridad en el considerando III de la presente resolución administrativa, se ordena dejar sin efecto dicha medida y proceder al levantamiento de los sellos de clausura que fueron colocados.

III. MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN

a) Análisis de pruebas y observaciones

Del análisis lógico y jurídico de las actuaciones y evidencias integradas en la queja se advierte que los hechos reclamados por el quejoso José Francisco Solís Escobar consistieron en la violación del derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, ya que tal como éste manifestó, el 28 de agosto de 2002, Ricardo Gómez Cortés, entonces presidente municipal de Zacoalco de Torres, mediante orden 001/2002, comisionó a Mario Arturo Ortiz Sevilla, entonces secretario general del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, para que se presentara en el predio La Venta, verificara la existencia de un aparato denominado cañón antigranizo, y aplicara las sanciones previstas en el reglamento municipal y, en caso de duda respecto al desequilibrio ecológico, aplicara los artículos establecidos en la ley estatal respecto al aseguramiento.

En la misma fecha, a las 14:45 horas, Ortiz Sevilla ejecutó la orden dada por el primer edil, y en el predio La Venta suscribió acta circunstanciada de inspección en la que se advierte que omitió indicar el número de expediente y nombre de quien presentó la denuncia ciudadana. Además, aseguró el objeto materia de la presente inconformidad sin antes haber oído y vencido al quejoso en juicio; por lo tanto, se le dejó en estado de indefensión, ya que no se respetaron los principios de legalidad y seguridad jurídica, al no haber sido oído y vencido en juicio, tal como lo prevé el procedimiento que señala la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico (punto 1 de antecedentes y hechos).

Al respecto, Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla, en idénticos términos, manifestaron que no se vulneraron las disposiciones establecidas en el procedimiento administrativo, ya que en razón de una denuncia ciudadana se giró la orden 001/2002, que hasta ese momento no se había integrado un expediente, pero iniciaron la investigación respectiva para proceder conforme a derecho y que la diligencia de inspección se hacía con el fin de encontrar posibles violaciones del artículo 18, fracción III, del Reglamento de Ecología de Zacoalco de Torres, ya que el cañón antigranizo producía ruidos y ondas acústicas y sonoras que perturbaban el sistema ecológico y del medio ambiente, lo cual era violatorio de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y con base en esta ley procedió a asegurar de manera precautoria el cañón antigranizo. Asimismo, dijeron que el artículo 144 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente los faculta para llevar a cabo aseguramientos precautorios cuando exista riesgo inminente del desequilibrio ecológico o daño grave a los recursos naturales (punto 3 de antecedentes y hechos).

Efectivamente, Ricardo Gómez Cortés, mediante orden 001/2002, comisionó a Mario Arturo Ortiz Sevilla para que se trasladara al predio La Venta, donde al parecer se encontraba un aparato denominado cañón antigranizo, el cual "aparentemente" era el generador de contaminación ambiental debido a su uso indiscriminado y frecuente. Asimismo, lo autorizó para que empleara el Reglamento Municipal de Ecología, así como sus leyes supletorias, y en caso de duda respecto al desequilibrio ecológico, aplicara los artículos establecidos en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente respecto del aseguramiento (punto 1, inciso a, de evidencias).

Por lo anterior, Mario Arturo Ortiz Sevilla, el 28 de agosto de 2002, se trasladó al predio La Venta y suscribió una acta circunstanciada de inspección, en la que hizo constar la existencia de un aparato denominado cañón antigranizo, "que al parecer" con su "activación se producían ruidos que perturban el sistema ecológico y del medio ambiente". Por tal motivo, aseguró el bien mueble y lo trasladó "temporalmente" a la plaza de toros de esa población (punto 1, inciso b, de evidencias).

Para entender el significado de los términos desequilibrio ecológico y recursos naturales, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en

su artículo 3°, fracciones IX y XXIV, los define de la siguiente manera:

> Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se tomarán las definiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y las siguientes:
> [...]
> IX. Desequilibrio ambiental: la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.
> [...]
> XXIV. Recurso natural: elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

El artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y los artículos 28 y 29 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo referente a la evaluación de impacto ambiental, no establece el procedimiento o las condiciones a que se sujetará la actividad del cañón antigranizo.

Asimismo, el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente clasifica las actividades que deben considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicio, considera además los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

De igual forma, el artículo 95 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señala que en actividades riesgosas, los gobiernos municipales únicamente vigilarán, cuando se generen residuos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, o integrados a la basura; así como cuando se trate de actividades relacionadas con residuos sólidos municipales generados en servicios públicos y privados.

Asimismo, es oportuno señalar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales delegación Jalisco, mediante oficio número SGPARN.014.02.01.01142/02, dictaminó respecto a la viabilidad ambiental del uso del aparato denominado cañón antigranizo y consideró que “la instalación y operación del aparato denominado cañón antigranizo se encuentra exenta de

regulación por parte de la Semarnat tanto en impacto como en riesgo ambiental" (punto 1, inciso d, de evidencias).

Debe tomarse en cuenta que el 28 de agosto de 2002, personal de la Profepa delegación Jalisco, viajó al predio La Venta para dar cumplimiento a los acuerdos OFPFE27-SJ 1414-(02), folio 2265, y OFPFE27-SJ 1654-(02), folio 2643. Por ello, suscribieron acta de inspección circunstanciada número 517(02), en la que clausuraron totalmente por un tiempo el cañón antigranizo, colocando dos sellos que cubrían la parte frontal del panel de control, el cual acciona el funcionamiento del aparato, y un tercer sello en el tanque de gas LP. Asimismo, solicitaron apoyo a Mario Arturo Ortiz Sevilla y Édgar Fernando Herrera Navarrete, secretario general y asesor jurídico, respectivamente, adscritos al municipio de Zacoalco de Torres, sólo como testigos de asistencia. Al mismo tiempo, personal del ayuntamiento, en el ámbito de su competencia, aseguró el cañón antigranizo (punto 1, inciso c y punto 4, inciso c, de evidencias).

Por lo anterior, contrario a lo aseverado por Gómez Cortés y Ortiz Sevilla en el sentido de que la activación del cañón antigranizo ocasionaba un riesgo inminente de desequilibrio ecológico y un daño grave a los recursos naturales, este organismo considera que, de forma subjetiva y sin un peritaje científico previo, Ortiz Sevilla determinó que la utilización del bien mueble representaba un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, y aseguró una base vertical de forma cilíndrica, rematada en forma de embudo, la cual integra el cañón antigranizo.

Al no existir una norma que imponga deberes y confiera facultades, el gobierno municipal se excedió en sus funciones al asegurar el cañón antigranizo. Por lo tanto, la CEDHJ considera que Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla, pasaron por alto las bases de convivencia social que deben ser establecidas por el gobierno, tales como los principios de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia.

Aunque Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla reconocieron en su informe inicial que la instalación y operación del cañón antigranizo se encuentra exenta de regulación, no así la alteración del medio ambiente, en este caso por ruidos que puedan causar un desequilibrio ecológico "grave que pudiese ser irreparable" (punto 3 de antecedentes y hechos).

También es cierto que los artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142 y 143 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente mencionan el procedimiento de inspección y vigilancia al que se sujetarán los gobiernos municipales:

> Artículo 132. La Secretaría y los gobiernos municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.
>
> Artículo 133. El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. La Secretaría y los gobiernos municipales, no podrán exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.
>
> Artículo 134. La Secretaría y los gobiernos municipales en el ámbito de su competencia, realizarán, por conducto del personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.
>
> El personal autorizado, al practicar las visitas de inspección, deberá de estar provisto del documento oficial que lo acredite o autorice a practicar la inspección, así como de la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad y funcionario competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.
>
> Artículo 135. El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos, los cuales, junto con quien atienda la inspección, se identificarán.
>
> En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.
>
> Artículo 136. En toda visita de inspección se levantará acta administrativa, en la que se asentarán, en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, haciéndose constar:
>
> I. Nombre, denominación o razón social del inspeccionado;
> II. Hora, día, mes y año en el que se inició y concluyó la diligencia;
> III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación

disponibles, municipio o delegación y código postal correspondiente al domicilio en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la inspección;

IV. Número y fecha de la orden que la motivó;

V. Nombre, cargo e identificación de la persona con quien se identificó la diligencia;

VI. Nombre, domicilio e identificación de las personas que fungieron como testigos;

VII. Datos relativos a la actuación;

VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo los de quienes la hubiesen llevado a cabo.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con quien se entendió la diligencia, para que en el mismo acto manifieste lo que a su derecho convenga o formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha en que se hubiese concluido la diligencia.

A continuación, se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos de asistencia y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negasen a firmar el acta, o el interesado se negase a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

Artículo 137. La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección, en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 134 de esta ley; así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales, conforme a las leyes especiales. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en el caso de requerimiento judicial.

Artículo 138. La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia o en los casos que juzgue necesario, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 139. Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, cuando así

proceda por haber violaciones a la ley, requerirá al interesado, mediante notificación personal, o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y demás aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones, o concesiones respectivas, fundando y motivando el requerimiento, señalando el plazo que corresponda, y para que, dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos dicha notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere necesarias, en relación con los hechos u omisiones que en la misma se hayan asentado.

Las pruebas serán acordadas por la autoridad competente, notificando al interesado, en su caso, la fecha y hora que se establezca para su desahogo.

Artículo 140. Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado o habiendo transcurrido el plazo que refiere el artículo anterior, sin que el interesado haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo no inferior a cinco días hábiles ni superior a diez, presente por escrito sus alegatos.

Artículo 141. En el procedimiento de inspección y vigilancia se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. La autoridad competente podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

Artículo 142. Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría o el gobierno municipal correspondiente procederá a dictar por escrito la resolución administrativa que en derecho corresponda, dentro de los treinta días hábiles siguientes, misma que se notificará al interesado conforme a lo establecido en el artículo 126.

Artículo 143. En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, estableciendo el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas, y las sanciones a que se hubiese hecho acreedor, conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá acreditar, por escrito y en forma detallada ante la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones que procedan conforme a esta ley, una

> multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en el presente ordenamiento.
>
> En caso de que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la autoridad competente, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el capítulo de medidas de seguridad de la presente ley, previa petición por escrito que formule el interesado ante la autoridad competente, el superior jerárquico podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

Debe tomarse en cuenta que en el acta circunstanciada de inspección del 28 de agosto de 2002 así como la orden 001/2002, se advierte que no se cumplió el procedimiento de inspección y vigilancia señalado en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Lo anterior, debido a que tal como se advierte de la orden 001/2002 ésta no establece un sistema de identificación del expediente que comprenda, entre otros datos, los relativos al número progresivo y año; asimismo, en el acta circunstanciada del 28 de agosto de 2002 no se asentaron en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se presentaron durante la diligencia.

De igual forma, no se asentó la hora en la que se concluyó la diligencia, además de que el objeto de la visita de inspección era verificar el cumplimiento del reglamento. El gobierno municipal ejecutó una medida de seguridad, sin fundarla ni motivarla. Asimismo no se le otorgó a José Francisco Solís Escobar su derecho de audiencia y defensa. Con ello, el gobierno municipal dejó de observar los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

No obstante, el gobierno municipal ha dilatado la resolución administrativa ya que el artículos 142 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que, recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la autoridad deberá dictar por escrito una resolución administrativa dentro de los treinta días hábiles siguientes.

Asimismo, antes de que el cañón antigranizo fuera asegurado no existió procedimiento en el que se hubiera garantizado al quejoso su derecho de audiencia y defensa, por lo que de forma unilateral y sin apoyo pericial, Ortiz Sevilla aseguró el cañón antigranizo. De ello se concluye que los quejosos no fueron oídos en un

procedimiento que debió culminar con una resolución debidamente notificada y con las formalidades esenciales del procedimiento, entre las que destacan las garantías de audiencia y defensa. Por lo tanto, se violaron de manera franca los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refieren:

> Artículo 14.- ... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
>
> Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda autoridad, antes de privar a un particular de sus bienes, debe escucharlo en defensa y recibir las pruebas que ofrezca, ya que el fundamento lógico y jurídico recae en la supremacía del artículo 14 de la Carta Magna sobre la legislación ordinaria, por lo que, sin perjuicio de lo que pudieran disponer las leyes secundarias sobre el procedimiento, el deber de toda autoridad es atenerse al citado artículo que contiene las garantías de audiencia y defensa.

Otros ordenamientos vulnerados por los servidores públicos involucrados son:

El artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en vigor el 18 de julio de 1978, que en lo aplicable prevé:

> Articulo 8.1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

El artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en vigor el 23 de marzo de 1976, que en lo conducente,

dispone:

> Artículo 14.1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Estos últimos son instrumentos de derecho internacional que deben ser respetados como ley suprema en México y, por ende, en nuestro estado de Jalisco, puesto que son de orden público y de observancia obligatoria con base en el artículo 133 de la Constitución federal y 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que han sido firmados por nuestro país y ratificados por el Senado de la república, preceptos que respectivamente disponen:

> Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.
> Artículo 4°. Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos [...] y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

Con su actuar, los servidores involucrados también transgredieron lo dispuesto en los siguientes ordenamientos:

Los artículos 8° y 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que disponen:

> Artículo 8°. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.
>
> 10°. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la

> determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Los artículos XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 2 de mayo de 1948, que prevé:

> Artículo XVIII. Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Estos últimos son instrumentos internacionales de orden declarativo, que por consecuencia son fuentes del derecho y deben respetarse en nuestro país. Emanan de criterios éticos universales, además de que han sido adoptados por las asambleas generales de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, de las que México forma parte.

Asimismo, los preceptos contenidos en ellos ratifican lo dispuesto en nuestra Carta Magna en sus artículos 14 y 16, en cuanto al reconocimiento por parte del Estado de derecho de las personas a que se respete su derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica. Los instrumentos internacionales de derechos humanos invocados en esta resolución han sido aprobados, ratificados y publicados en el *Diario Oficial de la Federación,* y tienen plena vigencia en México en función del artículo 133 constitucional, con jerarquía superior respecto de las leyes federales y locales, según lo dispone el criterio jurisprudencial siguiente:

> TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
>
> Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las normas del

sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior confortación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, noviembre de 1999, tesis: P.LXXVII/99, página: 46, materia: constitucional; Precedentes

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno.

En cuanto a la dilación del procedimiento administrativo, el 25 de julio de 2003, personal de este organismo se entrevistó con Jorge Peredo González, agente del

ministerio público de Zacoalco de Torres. Informado del motivo de la visita, señaló que en esa agencia se tramita la indagatoria 219/2001, por hechos delictuosos cometidos en contra de José Francisco Solís Escobar; que la Fiscalía en ningún momento ha tenido en depósito el bien mueble denominado cañón antigranizo. Por otra parte, indicó que el 14 de abril de 2003 se trasladó a la plaza de toros de esa población con el fin de elaborar una fe ministerial y constató que dicho mueble se encuentra en el interior del local y en depósito de las autoridades municipales. Para demostrar su dicho, hizo entrega de copia simple del acta del 14 de abril de 2003 (punto 5 de evidencias).

En la fecha ya señalada se entrevistó a Gabriela Guadalupe Rojas Sánchez, síndica municipal. Señaló que desconoce la etapa en la que se encuentra el procedimiento administrativo relacionado con el cañón antigranizo, y refirió que físicamente el expediente no se encuentra en esa oficina, ya que el abogado que posee y tramita el procedimiento radica en Guadalajara. Dijo saber tan sólo que el 4 de septiembre de 2002, el quejoso presentó una promoción y el 13 del mismo mes se acordó que no era procedente reconocer personalidad o personería alguna hasta que no acreditara el carácter con el que comparecía (punto 5 de evidencias).

Es oportuno precisar que personal de este organismo, el 12 de febrero de 2004, viajó al municipio de Zacoalco de Torres, y entrevistó a José Gutiérrez Anguiano, actual presidente municipal de dicha población, quien manifestó que el pleno del Ayuntamiento Municipal analizaría en qué se basó la administración anterior para mantener en resguardo el aparato denominado cañón antigranizo (punto 8 de antecedentes y hechos y punto 7 de evidencias).

No obstante lo anterior, es importante indicar que el 20 de mayo de 2005, personal de este organismo viajó a Zacoalco de Torres y constató que en la plaza de toros se encuentra asegurado el aparato denominado cañón antigranizo (punto 8 de evidencias).

Todos aquellos actos administrativos emanados de los poderes del estado de Jalisco, de los municipios, así como de sus organismos públicos que establezcan procedimientos administrativo, deben regirse por los principios de legalidad, seguridad jurídica, equidad, justicia, economía, celeridad, sencillez, eficacia, publicidad y audiencia; sin embargo, en el presente caso el Ayuntamiento de Zacoalco de Torres no ha emitido una resolución conforme a derecho referente al

cañón antigranizo, por lo que subsiste un retraso excesivo para que el gobierno municipal se pronuncie al respecto.

Es un hecho que prevalece la dilación en el procedimiento administrativo, con lo cual se viola el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

> … Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

Es importante subrayar que la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tiene como objetivo mejorar la calidad ambiental y la calidad de vida de los habitantes. Esta ley es de orden público y de interés social. Por otra parte, los procedimientos administrativos regulados por ésta se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, situación que hasta el momento no se ha dado, por lo cual se violaron los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, debido a que desde el 28 de agosto de 2002, fecha en la que la autoridad municipal aseguró el cañón antigranizo, aún no ha emitido resolución alguna. Incluso ha sido rebasado excesivamente el término señalado en el artículo 142 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que señala:

> Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría o el gobierno municipal correspondiente, procederá a dictar por escrito la resolución administrativa que en derecho corresponda, dentro de los treinta días hábiles siguientes, misma que se notificará al interesado conforme a lo establecido en el artículo 126.

Asimismo, debe considerarse que mediante oficio SGPARN.014.02.00.018/03, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales emitió dictamen referente al estudio de evaluación de impacto ambiental del cañón antigranizo y determinó que no existe un impacto ambiental negativo, y tampoco evidencia suficiente que demuestre que su utilización ocasione un desequilibrio ecológico grave e irreparable (punto 7 de evidencias).

Incluso, el 25 de noviembre de 2002, personal de la Profepa en Jalisco, mediante acta de inspección circunstanciada 983-(02), dio cumplimiento al acuerdo de

resolución OFPF-E27-SJ-2854-(02) 5292, del 16 de octubre de 2002, donde se ordenó dejar sin efecto la medida de seguridad llamada clausura total temporal y levantar los sellos de clausura colocados el 28 de agosto de 2002 (punto 9 de evidencias).

Asimismo, a pesar del diálogo y de las diversas mesas de trabajo que personal de este organismo llevó a cabo con autoridades del gobierno municipal de Zacoalco de Torres, prevalece la negativa por parte de éstos en resolver en buenos términos lo relativo al cañón antigranizo; es decir, no existen visos, y ni si quiera reflejan interés o voluntad por resolver conforme a derecho el aseguramiento que de forma antijurídica y fuera de todo marco legal llevaron a cabo el 28 de agosto de 2002.

Por ello, considerando que el pleno del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres se ha mantenido en su actitud omisa y transgresora de los derechos humanos del agraviado, se estima oportuno dar vista de la presente resolución al H. Congreso del Estado de Jalisco, específicamente a las comisiones de derechos humanos, responsabilidad, y seguridad pública, prevención y readaptación social, para que, en uso de sus facultades y atribuciones, vigilen el cumplimiento de esta resolución por parte del pleno del ayuntamiento. Asimismo, se le da cuenta de la actitud omisa e ilegal en la que se mantiene dicho pleno respecto a las violaciones acreditadas en agravio de José Francisco Solís Escobar.

V. RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 66, 73, 75 y 79 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 109 y 119 de su Reglamento Interior; 61, 62 y 69 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco; 111 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, y 142 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en las diversas leyes y tratados internacionales que se invocaron en este documento, se formulan al pleno del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres las siguientes conclusiones:

Primera. De forma inmediata reintegren el cañón antigranizo que fue asegurado al quejoso, con independencia de la resolución que deberán emitir en el procedimiento iniciado al respecto.

Segunda. En la siguiente sesión del ayuntamiento se adecue el artículo 4°, fracción III, del Reglamento de Ecología Municipal de Zacoalco de Torres, con el fin de que sea congruente con los artículos 42, fracción I, y 60 de la actual Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Tercera. En ese mismo reglamento se incluya un capítulo que contemple los medios de audiencia y defensa que puedan ejercer los gobernados con respecto a las facultades que les otorga ese mismo reglamento a las autoridades municipales.

Cuanta. Que, en razón de que Ricardo Gómez Cortés y Mario Arturo Ortiz Sevilla dejaron de ser servidores públicos, se agregue a su expediente una copia de la presente recomendación; lo anterior no como sanción, sino como constancia de los actos u omisiones que cometieron.

Aunque no es una autoridad responsable en el presente caso, se solicita al procurador general de Justicia del Estado:

Único.- Instruya al personal a su cargo para que inicie, tramite y concluya averiguación previa en la que se analice la probable responsabilidad en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 146, fracción IV, del Código Penal para el Estado de Jalisco, en la que hubiesen incurrido el actual presidente municipal y los integrantes del pleno del H. Ayuntamiento de Zacoalco de Torres ante su actitud omisa para detener la violación de los derechos humanos del agraviado; en su caso, solicite el juicio de procedencia. Lo anterior de conformidad con los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2°, fracciones I y II; y 3°, fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y 7, fracción XX y 55 bis de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Esta recomendación tiene el carácter de pública, por lo que esta institución deberá darla a conocer de inmediato a los medios de comunicación, según lo establecen los artículos 76 y 79 de la Ley que la rige y 91, párrafo primero, de su Reglamento Interior.

Con fundamento en los artículos 72, 76, 77 y 78 de la Ley de la Comisión Estatal

de Derechos Humanos, se informa al presidente municipal de Zacoalco de Torres que tiene diez días naturales, contados a partir de la fecha en que se les notifique, para que informe a esta CEDHJ si la acepta o no; en caso afirmativo, acredite su cumplimiento dentro de los quince días siguientes.

Las recomendaciones de esta Comisión pretenden ser un sustento ético y exigencia para las autoridades y ciudadanos en la resolución de problemas cotidianos que impliquen un abuso de aquéllas y, por ello, una violación de los derechos de éstos, así como de casos graves y excepcionales como el aquí analizado. Es compromiso de este organismo coadyuvar con las autoridades, orientarlas y exigirles que su actuación refleje la alta investidura que representan en un Estado constitucional de derecho.

A t e n t a m e n t e

Carlos Manuel Barba García
Presidente