

## **Conclusiones**

### **Conclusiones generales**

A fin de evaluar el desempeño de la CNDH en la atención de las quejas que sus usuarios interponen contra presuntas violaciones atribuibles a las autoridades, el *Programa Atalaya* ha emprendido un proceso de acopio y análisis de información diversa proporcionada por dichas instituciones públicas, relativa a las quejas interpuestas en su contra ante la CNDH. En el presente documento se desarrolla un análisis de la información correspondiente a cuatro autoridades, a saber, la *Compañía de Luz y Fuerza del Centro*, la *Procuraduría Federal del Consumidor*, la *Comisión Federal de Electricidad* y la *Comisión Nacional del Agua*.

El *Programa Atalaya* solicitó por separado, a cada una de dichas autoridades, copia simple “de la totalidad de las fojas que integran los expedientes que hayan sido abiertos por (la autoridad respectiva) con motivo de las quejas presentadas contra la misma ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que hayan sido concluidas entre el primero de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006”. La *Compañía de Luz y Fuerza* entregó 112 expedientes, PROFECO 114, CFE 106 y CONAGUA 47, de los cuales el *Programa Atalaya* seleccionó, a efecto de integrar las muestras correspondientes, 33, 32, 27 y 14 expedientes, respectivamente. En suma, se tuvieron a disposición 379 expedientes, de los cuales se analizaron 106.

Es importante señalar que la información proporcionada por las autoridades referidas contenía los papeles y documentos necesarios para llevar a cabo el análisis. En efecto, prácticamente la totalidad de los expedientes proporcionados al *Programa Atalaya* incluían copia de la queja de puño y letra presentada ante la CNDH, o bien, el acta circunstanciada correspondiente, el oficio mediante el cual este Organismo solicitó información sobre el caso a la autoridad, la respuesta de ésta a la CNDH y el oficio mediante el cual la Comisión notificó la conclusión del expediente de queja.

#### *Desempeño de las entidades públicas*

A lo largo del presente documento se hace un recuento detallado de los hechos atribuibles a las autoridades que dieron motivo a las quejas ante la CNDH. Los hechos reclamados son muy diversos, sin embargo, destacan por su carácter reiterado, los cobros excesivos o injustificados por suministro eléctrico (LyF y CFE), las violaciones

al derecho de petición (CONAGUA), las violaciones al derecho a la información (todas las autoridades), los malos tratos (LyF, CFE y PROFECO), irregularidades en la emisión o renovación de títulos de concesión (CONAGUA) y las deficiencias en los mecanismos de supervisión y disciplina dentro de las instituciones (todas las autoridades). En el documento también se exponen casos que, si bien tienen un carácter aislado, constituyen motivos de preocupación en virtud de su trascendencia.

**Irregularidades más frecuentes atribuidas por los quejosos en las muestras analizadas**

Tipo de irregularidad	LyF	PROFECO	CFE	CONAGUA
Cobros excesivos o injustificados por suministro eléctrico	X		X	
Violaciones al derecho de petición				X
Violaciones al derecho a la información	X	X	X	X
Malos tratos	X	X	X	
Irregularidades en la emisión o renovación de títulos de concesión				X
Deficiencias en los mecanismos de supervisión y disciplina dentro de las instituciones	X	X	X	X

*Desempeño de la CNDH*

El análisis de los 106 expedientes puso de manifiesto algunas debilidades en la atención de las quejas por parte de la CNDH:

1. En una cantidad considerable de quejas, la CNDH no tomó en cuenta, al elaborar su solicitud de información a la autoridad, todos y cada uno de los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos referidos por el quejoso, sino que desechó discrecionalmente algunos de ellos, sin explicitar los motivos de la omisión;
2. La información adicional que los quejosos habrían proporcionado a la CNDH entre el momento de presentar la queja y el envío de las solicitudes de información a la autoridad, no fue aprovechada por el Organismo para subsanar o perfeccionar dichas solicitudes, como lo demuestra el hecho de que la Comisión, prácticamente en ningún caso, enriqueció o complementó, con dicha información adicional, lo narrado por éste en su escrito de queja o en su comunicación inicial. Lo anterior se traduce en el incumplimiento del deber del

Organismo de tomar en cuenta las aclaraciones o precisiones de los quejosos sobre los hechos materia de la queja (Art. 101 RCNDH);

3. Según se desprende de las muestra analizadas, la CNDH no utiliza su facultad de practicar inspecciones aun cuando éstas podrían ayudar a nutrir la investigación, como tampoco ejerce su facultad de citar testigos o peritos (art. 39, fracciones III y IV, LCNDH);
4. En todos los expedientes analizados pudo observarse que la CNDH utilizó enunciados sacramentales o fórmulas prediseñadas al solicitar información a la autoridad, cuya redacción tiene la virtud de referirse de manera amplia y omnicomprendensiva a todo aquello que pudiera tener relación con los hechos que se investigaban, pero tiene el defecto de favorecer la evasión por parte de la autoridad debido a que no se refiere a hechos particulares sino a situaciones difusas o vagas. Si bien es cierto que la CNDH también utilizó fórmulas redactadas específicamente para obtener de la autoridad información precisa sobre hechos particulares, también lo es que en los expedientes relativos a LyF y a la PROFECO, la CNDH las utilizó de manera insuficiente, originando con ello que la autoridad eludiera referirse a tales hechos, lo que redundó a fin de cuentas en investigaciones defectuosas. En el caso de la CFE, esta deficiencia fue menos acusada, mientras que en los expedientes de la CONAGUA se observó que las fórmulas específicas fueron utilizadas con frecuencia, lo cual, sumado a que dicha autoridad ha adoptado la práctica de responder punto por punto a las solicitudes de la CNDH, redundó en investigaciones más completas y sólidas;
5. El análisis de conjunto de los 106 expedientes permite sostener que la CNDH no contrapone, para su valoración, la información que le suministran el quejoso y la autoridad. En efecto, cuando las afirmaciones del quejoso se contradicen con lo sostenido por la autoridad, lo cual es muy común, la CNDH simplemente da por válido esto último, aunque no esté apoyado en evidencias. En muchos casos da la impresión de que el Organismo considera una afirmación como válida sólo por el hecho de que la emite la autoridad, aunque carezca de sustento, a partir de lo cual desestima la versión del quejoso. A esto hay que agregar que, en ninguno de los casos analizados, la CNDH puso a consideración del quejoso el informe rendido por la autoridad para que se manifestara sobre su contenido, ni aun en los casos en que la autoridad se

limitó a negar lo afirmado por el quejoso sin ofrecer evidencias contundentes. Tampoco lo hizo en los numerosos casos en los que existía una contradicción evidente entre lo sostenido por la autoridad y el quejoso, lo cual constituye un claro subejercicio de la facultad conferida a la CNDH en el artículo 107 de su Reglamento;

6. En una cantidad considerable de los expedientes analizados se observó que la CNDH omitió solicitar a la autoridad la enmienda, corrección o ampliación de su informe, a pesar de que éste estaba incompleto o no era suficientemente claro (art. 39, fracción I, LCNDH). La elaboración de informes defectuosos por parte de la autoridad, a juzgar por la información analizada, se debió en algunos casos a deficiencias en las solicitudes de información emitidas por la CNDH, y en otros, a que la autoridad eludió responder a lo solicitado. Sin embargo, independientemente de la causa, la CNDH prácticamente en ninguno de los 106 casos analizados giró una nueva solicitud a efecto de integrar la información necesaria para redondear la investigación; y
7. La mayor parte de los expedientes analizados fueron concluidos *por orientación*. Una proporción menor, por haber sido *resueltos durante el trámite*, y otra, aún más pequeña, por haber quedado *sin materia*. Se encontró un solo expediente concluido por *conciliación*. Llama la atención que, en una gran parte de los casos concluidos *por orientación*, la CNDH sugirió al quejoso, meses después de iniciada la queja, la adopción de medidas que bien pudieron ser aconsejadas desde que el Organismo tuvo conocimiento de los hechos, como por ejemplo, acudir a los órganos internos de control y a la PROFECO o promover la suscripción de convenios para pagos parciales. Con ello se colocó al quejoso en el mismo punto en el que se encontraba meses atrás, al interponer la queja. Pudo constatarse también que una cantidad considerable de expedientes fueron concluidos *por orientación* sin antes dejar totalmente aclarados los hechos. En diversos casos, a pesar de que durante la investigación quedaron acreditadas irregularidades en la actuación de las autoridades, la CNDH procedió a la conclusión de los expedientes sin dirigir señalamiento alguno a los responsables ni promover medidas para evitar en el futuro afectaciones similares.
8. Una cantidad considerable de las quejas analizadas se originaron en presuntos cobros injustificados imputables a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Prácticamente todos los quejosos que acudieron por este motivo a la CNDH lo hicieron luego de buscar, sin éxito, una respuesta satisfactoria a su inconformidad, primero en la propia paraestatal, y luego en la PROFECO. Lo anterior resulta explicable en la medida en que, según pudo advertirse, dichas instituciones se desempeñan ante tales reclamos bajo una lógica de postergar o desplazar su estudio y solución, lo cual tiene a la vez el efecto de desanimar y agotar a los inconformes. Únicamente quienes pacientemente logran completar el recorrido del circuito (LyF-PROFECO-CNDH) pueden aspirar a que se estudie con mayor profundidad su caso y, con suerte, a que se modifiquen los montos exigidos o las modalidades de pago. El *Programa Atalaya* advierte que esta situación puede derivar en el desarrollo de un “modus vivendi” por parte de la CNDH, la cual lejos de promover mejoras en los sistemas internos de las autoridades con la finalidad de reducir el volumen de los casos desplazados en el circuito, recibe y tramita dichas quejas asumiendo en los hechos la función de una suerte de tercera instancia administrativa que, con frecuencia, se limita a reenviar los casos al punto de origen. La CNDH habrá de trascender ese rol, promoviendo ante LyF y la PROFECO las medidas conducentes para que disminuyan las quejas por dicha causa, aunque ello le impidiere justificar los recursos que actualmente emplea en su atención.

### **Conclusiones por autoridad**

#### *a. Compañía de Luz y Fuerza del Centro*

##### Hechos imputados a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro por los quejosos

El análisis de las 33 quejas interpuestas contra la *Compañía de Luz y Fuerza del Centro* reveló que los usuarios de ésta acuden a la CNDH fundamentalmente a inconformarse por los presuntos cobros excesivos o indebidos por el consumo de energía eléctrica. Otras irregularidades imputadas a la paraestatal, tales como la falta de información y los malos tratos, fueron dadas a conocer por los quejosos a la CNDH de manera colateral o accesorio a los cobros excesivos.

En particular, las quejas por cobros injustificados se refieren a que los montos reclamados por la paraestatal no corresponden con los promedios históricos de

consumo, ni con el uso efectivo de energía por parte de los consumidores. Diversos quejosos sostuvieron, por ejemplo, que les fueron reclamados pagos muy elevados a pesar de que su domicilio está deshabitado, tienen pocos aparatos eléctricos o su vivienda se encuentra desocupada la mayor parte del día.

Asimismo, las quejas refieren que los incrementos son sostenidos, y llegan a alcanzar cantidades aparentemente inaccesibles para los usuarios. También pusieron de manifiesto que la inconformidad por lo elevado de los montos está íntimamente ligada con irregularidades en el funcionamiento de los instrumentos de medición del consumo. Se denunció frecuentemente que se cobran cantidades generadas en períodos en los que se encontraba en funcionamiento un medidor averiado, y que los cambios de medidor no van acompañados de la información adecuada, lo que lejos de dar certidumbre sobre la regularización de las mediciones, a menudo generan nuevas dudas sobre la confiabilidad de sus resultados.

#### Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la Compañía de Luz y Fuerza del Centro

La mayor parte de las quejas por cobros excesivos concluyeron con la confirmación de los montos a pagar. Esto se debe a que la intervención tanto de la CNDH como de la PROFECO, se limita a servir de intermediario entre los consumidores y la empresa eléctrica a fin de consultar a ésta respecto a la justificación de los montos impugnados. Invariablemente, cuando la paraestatal respondió que los montos estaban justificados, la CNDH se limitó a dar a conocer esta respuesta al quejoso, orientándolo para promover un convenio de pagos parciales. Según lo observó el *Programa Atalaya* en el apartado conducente, la PROFECO se limitó a hacer lo mismo en los casos de cobros excesivos imputables a *Luz y Fuerza*. Esto significa que, en esta materia, el consumidor promedio no tiene en realidad una alternativa para que una institución independiente a la empresa proveedora revise y, en su caso, redefina los montos por consumo de energía. La paraestatal detenta la potestad de definir las cantidades a pagar y, en los hechos, monopoliza la facultad de establecer si éstos deben ser o no modificados por carecer de sustento. En los pocos casos comprendidos en la muestra en los que se modificó a favor del usuario el monto de consumo, fue porque la paraestatal reconoció algún error en la facturación, el cual, por lo demás, no explicó suficientemente, lo que refuerza la percepción de que la arbitrariedad para fijar los montos, la ejerce también para realizar los descuentos y ajustes a la baja.

Prácticamente en todas las quejas en las que se impugnaron los montos por consumo eléctrico se describieron hechos que denotan graves fallas en las tareas de información y orientación de la paraestatal. Los quejosos reiteradamente señalaron que el personal de la empresa, tanto en las sucursales, como en los módulos que *Luz y Fuerza* tiene instalados en la PROFECO, no aclaró adecuadamente sus dudas sobre los motivos de los cobros por consumo. En muchos casos, los quejosos señalaron que los servidores públicos con quienes tenían contacto se negaron a identificarse, además de que no portaban gafetes o credenciales. Esta irregularidad favoreció que, en diversos casos, no pudieran ser identificados los servidores públicos presuntamente responsables de las afectaciones a los consumidores.

Pero el problema de información no se limita a las ventanillas de atención al público. Las quejas revelan que la paraestatal no cuenta con mecanismos para proporcionar oportunamente información a los consumidores, quienes en muchos casos tienen que esperar meses para conocer una explicación detallada y oficial sobre el origen de sus montos, luego de largos procedimientos ante la PROFECO y la CNDH. Ello en el raro supuesto de que, finalmente, se le proporcione adecuadamente dicha información. También tienen que esperar meses para que les sea dado a conocer, de manera clara, que se realizó un ajuste o refacturación por la falta de lectura del medidor; que pueden promover un convenio para pagar su adeudo en parcialidades; que pueden solicitar a los jefes de sucursales que se inicie un procedimiento contra los servidores públicos de la empresa; que pueden acudir al Órgano de Control Interno de la paraestatal para denunciar los hechos, o que deben revisar su instalación doméstica, entre otras cosas.

Con respecto a los malos tratos, fueron comunes las quejas por las largas e infructuosas esperas en las sucursales, los tratos descorteses, groseros e, incluso, prepotentes de los servidores públicos, así como el malestar por las múltiples ocasiones en las que los consumidores deben acudir a las oficinas de la paraestatal para intentar, muchas veces sin éxito, resolver sus problemas. En diversos casos, el personal jerárquicamente superior —en específico, los gerentes de sucursal—, no atendieron las quejas de los consumidores o, simplemente, no se encontraban en su lugar de trabajo.

Por lo demás, en el cuerpo del presente documento se exponen muchas irregularidades que, si bien tienen un carácter aislado, no por ello deben soslayarse, pues su gravedad amerita una revisión de los mecanismos internos de supervisión del personal, así como de los procedimientos disciplinarios de la paraestatal.

En cuanto al desempeño de la CNDH en la tramitación de las quejas debe destacarse que las solicitudes de información dirigidas por la CNDH a la paraestatal fueron elaboradas combinando fórmulas sacramentales y enunciados específicamente redactados para el caso concreto. Ello permitió al Organismo, por una parte, referirse de manera genérica a toda la información en poder de la autoridad sobre el caso concreto y, por la otra, enfatizar aspectos importantes relacionados con los hechos a fin de que la paraestatal no omitiera referirse a ellos en su respuesta. No obstante lo anterior, el *Programa Atalaya* pudo constatar que el uso de fórmulas específicas por parte de la CNDH fue insuficiente. En diversos casos, omitió injustificadamente referirse a aspectos que resultaban trascendentales para la aclaración de los hechos, lo que favoreció que la paraestatal eludiera tales aspectos en sus respuestas.

El análisis de las quejas permitió observar, asimismo, que la CNDH omitió, salvo en un caso, solicitar a la paraestatal la corrección, enmienda o ampliación de los informes rendidos por ésta aunque fueran defectuosos. El *Programa Atalaya* detectó que, en diversos casos, la autoridad presuntamente responsable no se refirió de manera directa a los hechos controvertidos planteados por el quejoso por una parte porque, como ya se indicó, la solicitud de la CNDH abrió en sus solicitudes márgenes para la evasión en las respuestas pero, por otra, porque la propia paraestatal eludió dar respuesta a puntos que estaban planteados no sólo en el escrito de queja del usuario o en el acta circunstanciada correspondiente, sino también en el oficio de solicitud redactado por la CNDH. No obstante lo anterior, la Comisión Nacional no requirió a la paraestatal para que se refiriera puntualmente a los hechos materia de la queja, ni solicitó la ampliación de la información o la precisión de conceptos, impidiendo el pleno conocimiento de los hechos. Es necesario subrayar que la intervención de la CNDH a favor de los quejosos se debilitó en la medida en que los hechos no lograron ser aclarados plenamente durante la investigación.

Por lo demás, en diversos casos se encontró que la valoración de la información contenida en los expedientes de queja por parte de la CNDH no fue adecuada. En particular, el Organismo validó, prácticamente en todos los casos, la información enviada por la paraestatal, incluso en los casos en que no guardaba correspondencia con los hechos o no tenía el soporte necesario. Muchas irregularidades atribuibles a *Luz y Fuerza* quedaron acreditadas en los expedientes, tales como las relacionadas con el mal funcionamiento de los sistemas de control y revisión en materia de cobros por servicio eléctrico, los malos tratos y la falta de información oportuna y clara en

perjuicio de los usuarios. Sin embargo, la CNDH no las consideró como violatorias de los derechos fundamentales, puesto que en todos sus oficios de conclusión justificó la misma comunicando al quejoso que “no se cuenta con elementos que acrediten violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio por servidores públicos de la autoridad en cita”.

En general, el análisis de los expedientes permitió comprobar que la CNDH desestimó de manera automática aquellos abusos que el quejoso denunciaba de manera adicional a los cobros excesivos. En efecto, una vez que la paraestatal informó a la CNDH que los cobros eran “correctos”, o por el contrario, que había lugar a un ajuste o refacturación, las demás violaciones fueron desechadas, aun teniendo evidencia de que efectivamente ocurrieron.

La mayor parte de los casos analizados fueron concluidos por la CNDH por *orientación* (16 de 33). El análisis de estos casos puso de manifiesto que las orientaciones específicas generalmente no consistieron en sugerencias al quejoso que no hubieran podido hacerse desde el momento mismo en el que presentó su queja: promover un convenio para el pago en parcialidades; acudir a las instancias internas de *Luz y Fuerza* para que se investigaran los hechos, se sancionara a los servidores públicos o se revisara el monto de los adeudos, y acudir a la PROFECO, entre otras. En ese sentido, si bien las orientaciones dadas por la CNDH probablemente ayudaron a los quejosos a satisfacer sus legítimas pretensiones, no parece existir justificación para que se les hiciera esperar largos períodos antes de ser orientados. Por su parte, los expedientes concluidos por haber quedado *sin materia*, también fueron finiquitados sin que se siguieran las consecuencias propias de las irregularidades y los abusos acreditados durante las investigaciones.

Respecto a los casos concluidos como *resueltos durante el trámite* (10 de los 33), la CNDH resolvió la terminación de la mayoría de los expedientes argumentando que la pretensión de los quejosos había sido satisfecha, puesto que el monto de su adeudo había sido ajustado a su favor. Sin embargo, cuando esto ocurrió, la paraestatal no justificó de manera suficiente cómo arribó a las nuevas cifras, lo que a fin de cuentas no hace sino reforzar el carácter arbitrario o discrecional de sus determinaciones sobre los montos.

El *Programa Atalaya* encontró diversas quejas que, comparadas unas con otras, denotan un trato diferenciado por parte de la CNDH en perjuicio de diversos quejosos,

especialmente de los consumidores del servicio eléctrico que afrontan una situación de especial vulnerabilidad en razón de su edad o su salud.

*b. Procuraduría Federal del Consumidor*

Irregularidades atribuidas a los proveedores ante la PROFECO

La muestra compuesta por los 32 expedientes proporcionados por la PROFECO al *Programa Atalaya*, puso de manifiesto que la tercera parte de las quejas ante la PROFECO se originaron en irregularidades imputadas a las paraestatales que proveen el suministro eléctrico a los consumidores, especialmente a la Cía. de Luz y Fuerza del Centro. En general, la información analizada arroja que el comportamiento de la PROFECO hacia dicha paraestatal es débil y proclive a los intereses de ésta, especialmente si se le compara con la actuación de la PROFECO hacia los pequeños proveedores y el grueso de los consumidores. En efecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según lo reveló la muestra, no mostró firmeza ante las omisiones y deficiencias de la PROFECO, especialmente en los casos de cobros excesivos o indebidos por parte de las referidas empresas paraestatales.

Hechos imputados a la PROFECO por los quejosos

Entre las irregularidades que con mayor frecuencia se reprocharon a la PROFECO están las violaciones al principio de imparcialidad, la actitud pasiva de sus servidores públicos para investigar los hechos y para promover acuerdos conciliatorios entre las partes y el sub-ejercicio de su facultad de iniciar procedimientos por infracciones a la ley contra los proveedores, especialmente contra las paraestatales que suministran el servicio eléctrico.

Llama particularmente la atención la cantidad de presuntas irregularidades originadas en razón de la inadecuada operación de los módulos de las proveedoras del suministro eléctrico en las instalaciones de la PROFECO. En los hechos esos módulos se han convertido en una especie de trampa para las personas inconformes con dichas paraestatales, pues no existen procedimientos ni mecanismos eficaces que impidan que los usuarios se queden con la idea equivocada de que fueron atendidos por personal de la PROFECO, ni tampoco garantías para que los servidores públicos que los atienden no cometan abusos en su contra, tales como solicitarles dinero “a

cuenta” a cambio de no suspenderles el servicio de energía, sin entregarles a cambio un recibo emitido por una caja registradora autorizada.

### *Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la PROFECO*

En cuanto a la actuación de la CNDH, la muestra pone de manifiesto diversas inconsistencias en los oficios de solicitud de información dirigidos a la PROFECO. Las solicitudes de información no producen los efectos que serían de esperarse, a saber, que la autoridad rinda informes precisos, exhaustivos, puntuales y atinentes con los hechos planteados por el quejoso, sino que permiten respuestas evasivas de la PROFECO, fundamentalmente debido a que son formulados, salvo excepciones, con expresiones genéricas de machote que facilitan los subterfugios. Lo anterior, aunado al hecho de que la CNDH adoptó la práctica de no solicitar a la PROFECO que subsanara las deficiencias en sus informes, dio como resultado que, en diversos casos, los hechos materia de la queja no fueran aclarados, ni en lo que toca a las irregularidades atribuidas a los proveedores, ni en lo concerniente a las imputadas a la PROFECO.

Las deficiencias en las investigaciones llevadas a cabo por la CNDH resultan imposibles de subsanar por el quejoso, en razón de que la CNDH no establece contacto con él, ni para los efectos de ampliar, aclarar y suplir su queja al inicio del procedimiento, ni para consultarlo sobre la versión de los hechos sostenida en los informes de la PROFECO, a fin de que pueda objetarla, redargüirla o desvirtuarla.

Casi nueve de cada diez quejas incluidas en la muestra fueron concluidas por *orientación*, es decir, haciendo sugerencias al quejoso para dar solución a su problema. En general, se pudo advertir que el sentido de las 40 orientaciones contenidas en las 28 quejas concluidas por esa causa no guardan estricta correspondencia con los hechos que motivaron la queja, especialmente en los casos de cobros excesivos atribuidos a las paraestatales que proporcionan el servicio eléctrico, en los cuales la CNDH básicamente se limitó a obtener la ratificación de los montos por parte de la propia proveedora, y colocó al usuario en el punto de inicio, al proponerle interponer una queja ante la propia empresa proveedora, o bien, ante la PROFECO. Diversas quejas fueron concluidas, después de dos o más meses, mediante una orientación al consumidor en el sentido de que reiniciara el periplo que lo había llevado a la CNDH.

### *c. Comisión Federal de Electricidad*

#### *Hechos imputados a la Comisión Federal de Electricidad por los quejosos*

La muestra correspondiente a la CFE, integrada por 27 expedientes, reveló que la mayor parte de los hechos reclamados a la CFE por los quejosos consisten en cobros excesivos o arbitrarios por el servicio de suministro eléctrico y refacturaciones injustificadas. Sin embargo, una parte considerable se refiere a hechos diversos, tales como los malos tratos en las visitas de campo y en las oficinas de la paraestatal, la suspensión injustificada del suministro, incumplimientos o tardanzas en la reanudación de los servicios, la indolencia de la empresa ante obras o instalaciones que ponen en riesgo la seguridad de las personas o de sus bienes, fallas en los cajeros automáticos habilitados por la CFE, la negación de documentos o información a los usuarios, presuntas obstrucciones de la paraestatal para la instalación de alumbrado público e impedimentos para la contratación del servicio doméstico, entre otros.

#### Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la Comisión Federal de Electricidad

Los expedientes revelan que la CNDH utilizó de manera recurrente fórmulas de carácter sacramental para solicitar a la CFE información sobre los hechos que motivaron las quejas. En efecto, prácticamente en todas las quejas solicitó un informe sobre los hechos constitutivos de la queja, una exposición de las consideraciones de los servidores públicos involucrados, la documentación inherente al caso, la normatividad en la que la paraestatal sustenta su informe y las alternativas de solución a la problemática planteada.

Sin embargo, también se observó que la CNDH utilizó con relativa frecuencia fórmulas o enunciados especialmente redactados para cada queja. Dichas fórmulas se refieren a aspectos concretos que, a juicio de la CNDH, ameritaban ser resaltados. El uso de fórmulas específicas contribuye sin duda a evitar respuestas evasivas y favorece la adecuada valoración de las quejas.

No obstante lo anterior, el análisis de conjunto de las quejas incluidas en la muestra, reveló que una de las inconsistencias reiteradas en el desempeño de la CNDH durante

la tramitación de las quejas, radica en el subejercicio de su facultad de utilizar fórmulas específicas en las solicitudes de información. Prácticamente en todos los casos estudiados se encontró que la CNDH pudo ser más enfática en la redacción de los oficios con los que requirió la información a la paraestatal.

El hecho de que la CNDH no utilice fórmulas específicas en todos los casos que lo ameritan, dio como resultado un tratamiento poco uniforme de las quejas, ya que en algunos casos la autoridad remitió espontáneamente información a pesar de que no le fue requerida, presumiblemente con el ánimo de que los hechos fueran totalmente aclarados, pero en otros, simplemente se amparó en las omisiones de la CNDH, y dejó de enviar información que no le fue requerida expresamente, y que sin embargo, resultaba fundamental para la cabal comprensión de los hechos.

Por otra parte, se observó que la CNDH llevó a cabo una suerte de preselección de los hechos que consideró dignos de investigación, desechando aquellos que, por el contrario, estimó irrelevantes o insustanciales. Sin embargo, como quedó de manifiesto en el cuerpo del presente estudio, en diversos casos los hechos desestimados por la CNDH no ameritaban serlo, pues se trata de actos u omisiones que, de resultar ciertos, constituirían violaciones a los derechos humanos, como es el caso de los maltratos por parte del personal de la CFE a los usuarios, la negligencia de ésta en la reanudación del suministro eléctrico, la opacidad de la empresa en perjuicio de los quejosos, la arbitrariedad o discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, entre otras irregularidades.

La muestra analizada permitió observar que la CNDH, salvo casos muy excepcionales, no estableció contacto con el usuario antes de emitir su solicitud de información a la CFE, con el objeto de suplir o subsanar las deficiencias de la queja. En diversos casos se encontró que tal omisión repercutió en la calidad del oficio de solicitud, llegando incluso a afectar de manera irremediable la investigación de los hechos.

Asimismo se observó que, en general, la CNDH adoptó la práctica de no solicitar a la paraestatal la corrección, enmienda o ampliación de su informe cuando éste resultaba oscuro, incompleto, incongruente o evasivo. En una buena parte de los casos la CFE no se refirió ni expresa ni tácitamente a los hechos que le fueron imputados por el quejoso, ante lo cual la CNDH prácticamente en ningún caso reconvino a la paraestatal para que corrigiera su informe. Por lo demás, no se encontró evidencia en los expedientes de que la CNDH diera vista a los quejosos de lo informado por la

autoridad a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera, lo que privó al Organismo de elementos adicionales para plantearle a la autoridad la necesidad de subsanar su informe.

Los expedientes fueron concluidos en la mayor parte de los casos por *orientación*. Más allá de que en algunos de estos casos la conclusión del expediente podría calificarse de precipitada, ya porque no se solicitó toda la información necesaria para esclarecer los hechos, ya porque la paraestatal evadió en su respuesta los hechos imputados, cabe subrayar que el sentido específico de las orientaciones dadas al quejoso, en diversos casos consistió en sugerencias para las cuales el quejoso no tendría por qué haber esperado que se agotara la tramitación de la queja. En efecto, la orientación en el sentido de que se presente queja ante el Órgano Interno de Control de la CFE, contra los servidores públicos involucrados, bien podría haberse proporcionado desde el momento mismo en el que la CNDH tuvo conocimiento de los hechos, a fin de que el tiempo opere a favor del quejoso.

#### **d. Comisión Nacional del Agua**

##### *Hechos imputados a la CONAGUA por los quejosos*

Las 14 quejas contra la CONAGUA, analizadas por el *Programa Atalaya*, revelaron que las personas que acudieron a la CNDH lo hicieron para denunciar presuntas violaciones de dicha autoridad a los derechos de petición e información, así como la falta de claridad respecto al alcance de los derechos que amparan los títulos de concesión emitidos por dicha autoridad. Los quejosos se inconformaron, asimismo, por los obstáculos injustificados en la renovación o conservación de los títulos de concesión, por el incumplimiento de la CONAGUA en la ejecución de obras y por la inactividad de dicha autoridad ante presuntos casos de explotación ilegal de aguas, perforaciones clandestinas e invasiones.

El resto de las quejas se refirió a asuntos tales como un presunto fraude en la implementación de un programa de modernización y tecnificación del riego; daños al entorno ecológico originados en obras de rehabilitación de canales de agua; deficiencias en la atención que proporciona la CONAGUA en sus oficinas; falta de claridad en el objeto de las visitas de inspección realizadas por el personal de esa autoridad y retrasos en la delimitación de un predio otorgado en posesión a un particular.

## *Desempeño de la CNDH en la atención de las quejas contra la CONAGUA*

Aproximadamente en la mitad de las quejas que integran la muestra, la CNDH solicitó de manera completa o exhaustiva la información necesaria para el estudio del caso. Esta proporción es considerablemente mayor a la observada en los expedientes abiertos contra otras autoridades (por ejemplo, la PROFECO y LyF). Por otra parte, el *Programa Atalaya* pudo advertir que la CNDH utilizó con frecuencia fórmulas específicas para solicitar información a la CONAGUA. En algunos casos, las fórmulas genéricas o sacramentales fueron superadas en número por las específicas, lo cual representa también una diferencia significativa respecto al trato que la CNDH dio a los expedientes abiertos contra las autoridades arriba mencionadas, en los cuales apenas utilizó fórmulas articuladas a la luz del caso concreto.

La práctica de usar enunciados específicos relacionados directamente con los hechos relatados por el quejoso fue, además, correspondida por la CONAGUA, la cual adoptó en todas sus respuestas la política de contestar, una por una, las fórmulas elaboradas por la CNDH, incluyendo por supuesto las específicas. Como resultado de esta correspondencia, se redujo, por un lado, la incongruencia entre lo planteado por el quejoso y lo solicitado por la CNDH, y por otro, lo requerido por ésta y lo informado por la autoridad. La precisión en las solicitudes mencionadas redundó, finalmente, en investigaciones más precisas y coherentes por parte de la CNDH.

Debe destacarse que en los expedientes no. 4 y no. 5, la solicitud de información se realizó de manera detallada, probablemente a partir de una hipótesis de investigación o aplicando una teoría del caso, a fin de impedir que la autoridad evadiera responder lo que se le solicitó. Se trata de oficios que el Organismo podría adoptar como referentes para la elaboración de sus solicitudes en general.

No obstante los aciertos referidos, el *Programa Atalaya* detectó que, en diversos casos, la CNDH no maximizó la utilización de fórmulas específicas, dejando resquicios que permitieron a la autoridad no responder directamente los hechos imputados por el quejoso. Esta deficiencia fue particularmente grave en los expedientes nos. 1 y 13, en los cuales se detectaron, respectivamente, tres y cuatro omisiones específicas en la solicitud de información, mientras que en los expedientes nos. 2, 3, 9, 10 y 14 se identificaron dos aspectos omitidos por la CNDH.

Según se infiere de la muestra analizada, la CNDH adoptó una política de no suplir las deficiencias de las quejas. No se encontró evidencia alguna de que el Organismo haya establecido comunicación con los quejosos antes de enviar sus solicitudes de información a la autoridad, a fin de recabar datos adicionales sobre los hechos materia de la queja y perfeccionar la solicitud de información. Los oficios enviados a la autoridad se refieren exclusivamente a los hechos planteados por el quejoso en su comunicación inicial, y nunca a hechos o aspectos adicionales que el Organismo hubiere hallado mediante la suplencia de la queja. En algunos casos, como en el expediente no. 9, dicha omisión impidió la aclaración de hechos relevantes relacionados con la queja.

Por otra parte, el análisis de las quejas permitió comprobar que, en diversos casos, la respuesta de la autoridad a la CNDH fue incompleta, o bien, no incluyó información idónea para justificar la actuación de los servidores públicos involucrados en los hechos (expedientes nos. 1, 3, 4, 7, 10, 13 y 14). Sin embargo, la CNDH omitió solicitar a la autoridad información adicional o complementaria a fin de subsanar tales deficiencias, aun cuando éstas constituyeran aspectos relevantes para la solución del caso, como por ejemplo en los expedientes no. 7, 13 y 14.

Se encontraron diversos casos en los que la autoridad no justificó ante la CNDH su actuación morosa o inoportuna, en particular, retrasos en la ejecución de obras y diligencias (expedientes nos. 1 y 5), en la emisión o registro de títulos de concesión (expedientes nos. 2 y 7), en la delimitación de cauces y zonas federales (expediente no. 10) y en la entrega de incentivos por antigüedad (expediente no. 12). La CNDH concluyó estos expedientes sin hacer señalamiento alguno a la autoridad en relación con dichas irregularidades.

Algo similar ocurrió en los expedientes nos. 2, 8 y 12, en los cuales la autoridad se abstuvo de dar respuesta por escrito a las promociones de los quejosos, o bien, omitió informar a la CNDH la fecha en la que habría emitido dicha respuesta. Todos estos expedientes fueron concluidos sin que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hiciera los señalamientos pertinentes a la autoridad, lo mismo que el expediente no. 11, en el cual quedó acreditado que la autoridad tardó más de un año en emitir una respuesta escrita a una promoción del quejoso y en notificar la respuesta a una promoción diversa.

El análisis de las quejas incluidas en la muestra permitió detectar diversos casos en los que la CNDH concluyó los expedientes sin antes haber aclarado suficientemente los hechos denunciados, o bien, sin haber establecido las consecuencias que habrían de atribuirse, conforme a la ley, a las presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos involucrados. Al concluir el expediente no. 7, no quedó aclarado si el quejoso debía o no pagar el monto exigido por la CFE por concepto de consumo eléctrico, el cual presumiblemente se originó en irregularidades atribuibles a la CONAGUA, ni tampoco otras violaciones atribuibles a la empresa eléctrica.

En el expediente no. 13, la CNDH no estableció, antes de dar por terminado el asunto, las razones por las que la autoridad no habría de asumir responsabilidad alguna en cuanto a la devolución del dinero reclamada por el quejoso, ni tampoco realizó lo necesario para que quedaran delimitadas las facultades de los servidores públicos, no obstante que la solución del caso así lo exigía. El expediente no. 2 fue concluido sin que quedaran debidamente establecidas las fechas en las que ocurrieron diversos hechos relacionados con la queja, mientras que el expediente no. 12 se cerró sin que antes se establecieran consecuencias a la falta de la autoridad, consistente en que omitió notificar al quejoso, por medios verificables, que estaba a su disposición el cheque correspondiente al pago de su premio por antigüedad. Por su parte, el expediente no. 4, fue concluido sin que la CNDH adoptara ninguna medida para asegurar que la autoridad orientara al quejoso sobre cómo regularizar su situación y contar de inmediato con el suministro de agua.

En el expediente no. 14, era de esperarse que la CNDH aplicara criterios sólidos que le permitieran pronunciarse sobre los conflictos, reales o aparentes, entre los derechos fundamentales invocados por la autoridad y por el quejoso, como también que estableciera el sentido en el que, según su parecer, deben ser interpretadas las relaciones entre los derechos individuales y los derechos colectivos. Según se explica en el cuerpo del presente documento, este expediente constituye un caso paradigmático que revela cómo la CNDH concluye algunas quejas asumiendo como válidas las justificaciones de la autoridad, aun cuando resulten falaces y carentes de fundamento.

En diversos casos se observó que la autoridad retomó el asunto del quejoso una vez que tuvo conocimiento de que se había interpuesto una queja ante la CNDH. En algunos de estos expedientes, el problema que motivó la queja se resolvió, y la CNDH,

en tal virtud, dio por concluido el expediente. Al respecto cabe advertir que la enmienda de la autoridad no se produjo como resultado de las actuaciones concretas de la CNDH, sino simplemente por el hecho de que se abrió la queja. Por otra parte, cabe mencionar que en diversos casos, según se expone detalladamente a lo largo del documento, las irregularidades se corrigieron, pero de forma inoportuna o incompleta, produciéndose daños injustificados al quejoso, los cuales fueron pasados por alto por la CNDH, con lo cual propició que la autoridad adoptara la lesiva práctica de no atender con un enfoque preventivo las irregularidades existentes en sus esquemas de operación, sino atenderlas únicamente cuando los afectados decidieron acudir a la CNDH.