

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 138
14 agosto 2019
Original: español

INFORME No. 129/19
PETICIÓN 153-10
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ROGELIO MONTEMAYOR SEGUY
MEXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 14 de agosto de 2019.

Citar como: CIDH, Informe No. 129/19. Petición 153-10. Admisibilidad. Rogelio Montemayor Seguy. Mexico. 14 de agosto de 2019.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Rogelio Montemayor Seguy
Presunta víctima	Rogelio Montemayor Seguy
Estado denunciado	México ¹
Derechos invocados	Artículos 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad) y 23 (derechos políticos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; ² y Artículos V (honra, reputación personal y vida privada y familiar), XIV (trabajo y justa retribución), XVI (seguridad social), XVIII (justicia), XX (sufragio y participación en el gobierno) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ³ y otros instrumentos internacionales.

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH^{4,5}

Recepción de la petición	3 de febrero de 2010
Notificación de la petición	4 de abril de 2016
Primera respuesta del Estado	7 de agosto de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	12 de junio de 2017

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 24 de marzo de 1981)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, 25 de agosto de 2009
Presentación dentro de plazo	Sí, 3 de febrero de 2010

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Rogelio Montemayor Seguy (en adelante “el peticionario” o “la presunta víctima”) relata que ejercía como Director General de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en las fechas en que Vicente Fox Quesada se encontraba en campaña aspirando a la presidencia del país. Alega que durante la campaña electoral Fox Quesada le amenazó públicamente en múltiples ocasiones, por ejemplo, advirtiéndole al peticionario que “cuidado y meta la mano por lo que primero vamos a hacer es auditar para asegurar que no se utilizaron recursos de PEMEX y de los mexicanos, que no se utilizó a PEMEX como caja chica de la campaña de

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Joel Hernández García, de nacionalidad Mexicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

³ En adelante “la Declaración Americana” o “la Declaración”.

⁴ Artículos, 3, 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); Declaración Universal de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

⁵ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Labastida”. Agrega que las amenazas continuaron tras la elección de Fox Quesada, citando como ejemplo que el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) se refirió al peticionario anunciado, a inicios del 2002 que “... tenemos carne en la sartén y vamos a freír pescados de buen tamaño...”. Aduce que desde esa fecha fue víctima de persecución por parte de las instituciones del Estado a fin de establecer un precedente y dar un escarmiento a quien consideraban un adversario político.

2. Indica que fue sujeto a tres procesos penales distintos, todos relacionados con convenios administrativos sindicales que, durante su dirección, fueron celebrados entre PEMEX y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, los que habían sido legalmente suscritos y pagados. El 12 de abril de 2002 se inició acción penal en su contra por el delito de peculado la que conllevó a que se dictara un auto de prisión en su contra, el que últimamente fue revocado el 10 de octubre de 2006 por el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Penal del Distrito Federal quien consideró en juicio de amparo que los datos de la averiguación previa resultaban insuficientes para demostrar que el peticionario hubiera desviados fondos de PEMEX en beneficio de un tercero ajeno a la relación laboral⁶. También fue procesado por el delito de uso indebido de atribuciones y facultades resultando en que el juzgado penal a cargo concluyera el 11 de septiembre de 2004 que no estaban acreditados los elementos de la figura típica⁷. De igual manera, se le procesó por delito electoral por lo que se ordenó su aprehensión el 4 de octubre de 2002 contra lo que interpuso juicio de garantía que conllevó a que el juzgado de amparo concluyera que se habían violentado los derechos constitucionales del peticionario pues no habían elementos probatorios “que acrediten que la participación que tuvo el quejoso con la celebración del citado convenio constituyó un ardid para desviar recursos públicos al Partido Revolucionario Institucional”.

3. Señala que por los mismos hechos también fue sujeto a un procedimiento administrativo de responsabilidad por parte de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública (ex SECODAM) el que inició en 2002 y conllevó a que dicha entidad emitiera resolución el 27 de abril de 2005 sancionándolo con: inhabilitación por 20 años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, así como con una sanción pecuniaria⁸. Contra dicha resolución, el peticionario presentó el 1 de julio de 2005 demanda de nulidad⁹ ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹⁰ quien confirmó la validez de las sanciones el 17 de noviembre de 2007. Luego, el 21 de febrero de 2008 el peticionario promovió juicio de amparo directo contra la resolución resultando en que el 12 de enero de 2009 el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito realizara una revisión de la legalidad y constitucionalidad de la resolución impugnada y concediera el amparo con respecto a la sanción pecuniaria¹¹ pero lo negara con respecto a la inhabilitación¹². Inconforme con esta decisión, el peticionario presentó recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia argumentando que la Secretaría carecía de competencia constitucional y que ésta no cumplía con los estándares constitucionales de tribunal imparcial e independiente¹³. El 20 de mayo de 2009 la Corte Suprema confirmó la sentencia recurrida por lo

⁶ Consecuentemente el Juzgado penal competente dejó sin efectos el auto de prisión y dictó auto de libertad en favor del peticionario el 16 de noviembre de 2006.

⁷ Esta decisión que luego fue confirmada en grado de apelación por el Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal el 14 de diciembre de 2004.

⁸ La Secretaría fundamentó las sanciones en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁹ El peticionario adujo que la Secretaría de la Función Pública carecía de competencia constitucional para iniciar procedimiento disciplinario contra e imponer sanciones a un Ex-Director General de PEMEX

¹⁰ El peticionario resalta que este tribunal no pertenece al poder judicial y está presupuestariamente adscrito al poder ejecutivo.

¹¹ El Tribunal consideró que la resolución impugnada no fundamentaba con suficiencia las bases legales utilizadas para la fijación de la sanción pecuniaria.

¹² El Tribunal consideró que los argumentos del peticionario respecto a la falta de competencia de la Secretaría de la Función Pública carecían de fundamento pues, en su opinión, existe una separación entre la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos; por lo que el que el plazo para la interposición de juicio político contra el peticionario hubiera prescrito al haber transcurrido más de un año desde que este hubiera estado desvinculado de su cargo no implicaba que no pudiera ser sujeto a responsabilidad administrativa conforme al artículo 113 de la Constitución.

¹³ Para estos efectos demandó la inconstitucionalidad del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regulaba los procesos ante la Secretaría de la Función Pública.

que el 1 de julio de 2009 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictó nueva sentencia contra el peticionario imponiéndole sólo la sanción de inhabilitación¹⁴.

4. El Estado no ha controvertido el relato de los hechos presentado por el peticionario. Sin embargo, solicita que la petición se declara inadmisibles toda vez que considera que la pretensión del peticionario es que la Comisión actúe como un tribunal de alzada, en contradicción de su naturaleza subsidiaria.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

5. El peticionario considera que los recursos internos se agotaron con la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 1 julio de 2009 con la cual se le impuso una sanción de inhabilitación para ejercer el servicio público por un término de 20 años, y que esta no es susceptible de posterior impugnación.¹⁵ También señala que dado que esta sentencia le fue notificada el 25 de agosto de 2009 su petición fue presentada de forma oportuna.¹⁶ El Estado, por su parte, no ha hecho referencia a recursos que no hayan sido agotados por el peticionario que pudieran ser idóneos para que sus pretensiones sean atendidas a nivel doméstico, ni argumentado que la petición haya sido presentada de forma extemporánea.

6. En atención a la información en expediente, la Comisión considera que los recursos internos se agotaron con la sentencia de 1 de julio de 2009 por lo que la presente petición cumple con los requisitos del artículo 46.1(a) de la Convención Americana. Dado que esta sentencia fue notificada al peticionario el 25 de agosto de 2009 y la presente petición presentada el 3 de febrero de 2010, la Comisión estima que la misma cumple con el plazo de presentación establecido en el artículo 46.1(b) de la Convención.

VII. CARACTERIZACIÓN

7. El peticionario considera que se vulneraron su derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas por razón de que una autoridad meramente administrativa le sancionó con 20 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, pese a no haber sido nunca sujeto de condena por parte de un juez penal. De igual manera, que se le vulneró su derecho al trabajo al impedirle dedicarse al servicio público, la actividad lícita y libremente elegida que correspondía a su vocación y a la que había dedicado su vida académica y profesional en integridad. También alega que el procedimiento administrativo que conllevó a esta sanción no cumplió con los estándares del debido proceso¹⁷ entre otras razones porque: 1) La autoridad sancionadora carecía de competencia pues la Constitución establecía que la determinación de responsabilidades de quien hubiera ocupado el cargo de director de PEMEX debía realizarse mediante la instauración de un Juicio Político¹⁸; 2) se violó la prohibición de doble juzgamiento pues ya había sido juzgado y absuelto por un juez penal por los mismos hechos (resalta que los delitos por los que fue acusado hubieran conllevado una pena accesoria de inhabilitación en caso de una condena); 3) la autoridad

¹⁴ El peticionario Agrega que el 9 de diciembre de 2009 la Secretaría de la Función Pública emitió una resolución imponiéndole nuevamente, bajo una fundamentación legal diferente, la sanción pecuniaria previamente anulada.

¹⁵ El peticionario argumenta que no sería procedente impugnar esta nueva sentencia existiendo ya pronunciamientos por parte del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmando la legalidad y constitucionalidad de la sanción de inhabilitación.

¹⁶ El peticionario reconoce que, al momento de la presentación de su petición, los recursos internos no se encontraban agotados con respecto a la sanción pecuniaria impuesta en su contra y declara que la misma no forma parte del objeto de su petición, la que se circunscribe a la sanción de inhabilitación.

¹⁷ También señala que, aunque finalmente estos resultaron en que se corroborará su inocencia, también se le violó el debido proceso en los distintos procesos penales que se adelantaron en su contra.

¹⁸ El peticionario cita el artículo 109 de la Constitución el cual a la fecha de los hechos establecía "Se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"; así como el 110 que establecía "Podrán ser sujetos de juicio político... los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas" y "las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público".

sancionadora se encontraba subordinada jerárquica y presupuestariamente al Poder Ejecutivo Federal, por lo que carecía de independencia; 4) la autoridad sancionadora no era imparcial pues ejercía como “juez” para determinar responsabilidades e imponer sanción en base a los resultados de su propia investigación; 5) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien conoció de la demanda de nulidad contra las sanciones también carecía de independencia por estar subordinado presupuestariamente al poder ejecutivo; 6) Las declaraciones públicas del Presidente de la República y el titular de la SECODAM denotaban interés personal de estos en el proceso y prejuzgamiento y parcialización en su contra.

8. En adición alega que la sanción que se le aplicó no cumplió con los estándares de legalidad y proporcionalidad porque: 1) La norma en que se basó la sanción establecía que la inhabilitación entre 10 a 20 años sería aplicable “por conductas graves de los servidores públicos”, sin que existiera norma alguna que proveyese parámetros respecto a que se debía entender por “grave”, concediendo un inaceptable nivel de arbitrio y discrecionalidad a la autoridad sancionadora; 2) Resulta cruel e inusitado que una autoridad administrativa aplique una sanción de inhabilitación por 20 años, cuando la ley penal establecía un máximo de 14 años de inhabilitación como pena para quienes incurrieran en las conductas que se le imputaron; 3) A diferencia de la ley penal, la ley que se le aplicó no proveía parámetros para la individualización y graduación de la pena; 4) La aplicación de la sanción máxima de 20 años resulta desproporcionada pues no había una situación de reincidencia ni ningún otro tipo de agravante que la justificara.

9. El Estado, por su parte, señala que el peticionario pretende improcedentemente que la Comisión actué como una cuarta instancia para revisar decisiones de las autoridades domésticas, por su mero desacuerdo con estas. Resalta que el peticionario tuvo la oportunidad de interponer todos los recursos judiciales que consideró prudentes, los que fueron resueltos fundada y motivadamente en tiempos razonables.

10. La Comisión ha revisado todos los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes. El mero hecho de que autoridades administrativas y las penales alcancen determinaciones distintas con respecto a la responsabilidad de una misma persona por unos mismos hechos no implica por sí sólo una violación a la Convención Americana. Sin embargo, en atención a los precedentes de la Corte Interamericana¹⁹ y los suyos propios²⁰, la Comisión considera que la aducida imposición al peticionario de una sanción de inhabilitación para el ejercicio del servicio público por parte de una autoridad que no contaba con la naturaleza de juez penal requiere un estudio de fondo pues lo alegado, de corroborarse, podría caracterizar una violación al artículo 23(2) de la Convención Americana. De igual manera, la Comisión estima que las alegaciones del peticionario relativas a que la autoridad que le sancionó carecía de independencia e imparcialidad, a que fue prejuzgado mediante declaraciones pública de agentes estatales y a que la sanción aplicada no cumplió con los estándares de legalidad y proporcionalidad, no resultan manifiestamente infundadas y requieren un examen de fondo pues lo aducido, de corroborarse, pudiera caracterizar violaciones a los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno). En cuanto a la aducida restricción injustificada al derecho del peticionario a escoger libremente su profesión y a seguir su vocación, la Comisión examinará estos alegatos en la etapa de fondo a la luz del artículo 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana.

11. En cuanto a las alegadas violaciones al artículo 7 (libertad personal) de la Convención Americana, la Comisión considera que no se desprenden del expediente argumentos o sustentos suficientes que le permitan concluir, prima facie, su posible violación.

12. Respecto a las aducidas violaciones a la Declaración Americana, la Comisión Interamericana ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un

¹⁹ Corte IDH. López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párr. 107-109.

²⁰ CIDH, Informe N° 130/07 (Fondo), Caso 13.044, Gustavo Francisco Petro Urrego, 25 de octubre de 2017, párr. 122-123.

Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continuada. En el presente caso, la Comisión considera que las alegadas violaciones a la Declaración Americana no escapan el alcance de la protección de los artículos 8, 11, 23, 25, y 26 de la Convención Americana. Por lo tanto la Comisión examinará estos alegatos a la luz de la Convención Americana. En cuanto a las aducidas violaciones a los artículos 3, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, el Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Político y la Declaración Universal de Derechos Humanos, La CIDH carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones a los mismos en el contexto del análisis de una petición individual, sin perjuicio que pueda recurrir a los estándares establecidos en estos instrumentos a fin de interpretar las normas de la Convención en virtud del artículo 29 de la misma²¹.

13. Respecto a los alegatos del Estado referidos a la fórmula de cuarta instancia, la Comisión reconoce que no es competente para revisar las sentencias dictadas por tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y apliquen el debido proceso y las garantías judiciales. No obstante, reitera que dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 5, 8, 11, 23, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 y 2;

2. Declarar inadmisibles las presentes peticiones en relación con los artículos 7 de la Convención Americana.

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 14 días del mes de agosto de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Antonia Urrejola Noguera, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Francisco José Eguiguren Praeli, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

²¹ CIDH, Informe No. 26/17. Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr. 9.