



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

Síntesis:

El 6 de noviembre de 2002 esta Comisión Nacional recibió el recurso de impugnación presentado por el señor Rafael Castro Morales, por la no aceptación de la Recomendación 73/2002, por parte del Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, emitida por la Comisión estatal de Derechos Humanos de esa misma entidad, dentro del expediente de queja Q-1099/2002, con lo cual se inició en esta Comisión Nacional el expediente 2002/343-I.

Del análisis lógico-jurídico de las constancias que integran el expediente 2002/343-I, tramitado con motivo del recurso de impugnación presentado por el señor Rafael Castro Morales por la no aceptación de la Recomendación 73/2002, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, se desprende que el administrador del mercado municipal, sin contar con las facultades específicas en términos del Reglamento Municipal de Mercados, privó al señor Rafael Castro de la posesión del local 62, ubicado en la nave 3 del Mercado “Emiliano Zapata”, procediendo a ceder los derechos del mismo a un tercero, sin seguir procedimiento alguno.

En ese sentido, este Organismo Nacional advirtió que el administrador del Mercado “Emiliano Zapata” incurrió en actos violatorios a los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica del señor Rafael Castro Morales, al no cumplir lo previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, en los que se tutelan las formalidades esenciales a las que se deben ceñir los procedimientos administrativos, consistentes en que nadie puede ser privado de sus posesiones o derechos, sino conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a través de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del mismo.

Con base en lo anterior, el 11 de julio de 2003 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 73/2002, dirigida al Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, a fin de que se sirva dar cumplimiento a la Recomendación 73/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

RECOMENDACIÓN 29/2003

México D. F., 11 de julio de 2003

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN PROMOVIDO POR EL SEÑOR RAFAEL CASTRO MORALES

H. Ayuntamiento constitucional de Orizaba, Veracruz

Muy distinguidos señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., último párrafo; 6o., fracciones III y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 158, fracción III; 159; 160; 165; 166, y 167 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2002/343-I, relacionados con el recurso de impugnación del señor Rafael Castro Morales, y visto los siguientes:

I. HECHOS

A. El 24 de enero de 2002 el señor Rafael Castro Morales presentó ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz una queja contra actos cometidos por el administrador del Mercado “Emiliano Zapata”, del municipio de Orizaba, Veracruz, ya que éste transmitió los derechos de un local que tenía en posesión sin que siguiera previamente un procedimiento legal, como lo prevé la ley.

Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 10 de julio de 2002 la Comisión estatal dirigió al señor Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, la Recomendación 73/2002, en la que textualmente recomendó lo siguiente:

PRIMERA. Conforme a lo dispuesto a los artículos 150; 151, fracción II y 153 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el C. Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal constitucional de la ciudad de Orizaba, Veracruz, deberá de sancionar conforme a Derecho corresponde al C. César Silva Reyes, administrador del Mercado “Emiliano Zapata”; asimismo, deberá girar sus instrucciones a quien considere pertinente a efecto de que le sean recibidos los pagos al quejoso así como también se le deberá restituir en el uso y goce del multicitado local al C. Rafael Castro Morales.

B. En esa tesitura, el doctor Rodolfo Freeman Gutiérrez, entonces Presidente municipal interino de Orizaba, Veracruz; el señor César Silva Reyes, administrador del Mercado "Emiliano Zapata"; el señor Pablo Perfecto Martínez, Director de Comercio, y el licenciado Alberto Camarillo Godarth, Coordinador de Mercados, mediante el oficio 65/2002, del 6 de agosto de 2002, manifestaron que no aceptaban la Recomendación bajo el argumento de que se trata de una controversia entre un particular y la autoridad municipal, la cual debe dilucidarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado y no en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz. Ante esta negativa, el quejoso interpuso un recurso de impugnación.

C. Con motivo del recurso, esta Comisión Nacional inició el expediente 2002/343-I, al que se agregaron las constancias respectivas, cuya valoración será objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

A. El escrito de recurso de impugnación recibido en esta Comisión Nacional el 6 de noviembre de 2002, suscrito por el señor Rafael Castro Morales, en contra de la no aceptación de la Recomendación 73/2002.

B. El expediente de queja Q-1099/2002, que integró la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en el que se destacan las siguientes constancias:

1. El escrito de queja de fecha 24 de enero de 2002.

2. Un oficio sin número, del 11 de febrero de 2002, por medio del cual el señor Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, rindió el informe requerido por la Comisión estatal de Derechos Humanos, anexando las siguientes documentales:

a) La Gaceta Oficial del 4 de diciembre de 2000, que contiene la lista de Presidentes, síndicos y regidores que resultaron electos para integrar los 210 Ayuntamientos en la entidad veracruzana.

b) Los nombramientos del administrador del mercado, del Coordinador de Mercados Municipales, y del Director de Comercio, suscritos por el Presidente municipal del H. Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, el 2 de enero de 2001.

c) El Reglamento Municipal de Mercados.

d) Las notificaciones números 437, 457 y 231, del 6 de febrero, 7 de marzo y 6 de agosto de 2001, respectivamente, suscritas por el C. César Silva Reyes, Administrador del Mercado “Emiliano Zapata”.

3. Un acta circunstanciada del 20 de febrero de 2002, elaborada por el licenciado Alfredo Alarcón Palmeros, delegado regional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en la que se asentó el resultado de la visita realizada en el local 62, nave 3, del Mercado “Emiliano Zapata”, municipio de Orizaba, Veracruz, en relación con los hechos motivo de la queja.

4. La Recomendación 73/2002, del 10 de julio de 2002, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz dirigió a Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz.

5. El oficio 65/2002, del 6 de agosto de 2002, por medio del cual el doctor Rodolfo Freeman Gutiérrez, entonces Presidente municipal interino de Orizaba, Veracruz, informó a la Comisión estatal de Derechos Humanos la no aceptación de la Recomendación 73/2002.

C. El oficio 116, del 13 de enero de 2003, por medio del cual el doctor Rodolfo Freeman Gutiérrez, síndico único del Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, reiteró a esta Comisión Nacional la negativa para aceptar la Recomendación 73/2002.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 24 de enero de 2002 el señor Rafael Castro Morales presentó ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz una queja en contra de los actos realizados por el señor César Silva Reyes, administrador del Mercado “Emiliano Zapata” del municipio de Orizaba, Veracruz, toda vez que éste le indicó que “su local había sido vendido”, por lo que el quejoso consideró abuso de autoridad al ser despojado del mismo sin existir un procedimiento legal y ser requerido como lo establece la ley.

La Comisión estatal, después de investigar los hechos antes mencionados, así como de recabar los informes y constancias correspondientes, acreditó las violaciones a los Derechos Humanos del quejoso, por lo que propuso una conciliación al señor Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta, Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, la que, sin embargo, no fue aceptada, motivo por el cual se emitió, el 10 de julio de 2002, la Recomendación 73/2002, dirigida a dicha autoridad, pero ésta tampoco fue aceptada, bajo el argumento de que se trata de una controversia entre un particular y la autoridad municipal, misma que debería dilucidarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado y no en la Comisión estatal de Derechos Humanos.

IV. OBSERVACIONES

Antes de entrar al estudio de las constancias que integran el expediente de impugnación, las cuales permitieron a esta Comisión Nacional confirmar la existencia de violación a los Derechos Humanos precisadas en el capítulo que antecede, es oportuno señalar que en nuestro país el Estado de Derecho sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto se reconoce un catálogo de Derechos Humanos que otorgan y garantizan seguridad jurídica a los gobernados mediante el principio de legalidad, mismo que se extiende a otras normas.

Lo anterior permite concluir que en el texto de la Constitución General de la República, como ley suprema en el orden jurídico mexicano, se establece el régimen de garantías que deberán respetar las autoridades en sus tres niveles de gobierno: Federación, estados y municipios, cuando realicen un acto u omisión hacia los gobernados, de tal suerte que si traen como consecuencia que se conculquen los Derechos Humanos previstos en el contenido de los preceptos constitucionales, éstos podrán acudir a los organismos defensores de los mismos, para que intervengan en defensa de sus intereses.

Del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que forman parte del expediente 2002/343-I, esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por el señor Rafael Castro Morales es procedente y fundado contra la no aceptación de la Recomendación 73/2002, emitida por la Comisión estatal y dirigida al Presidente municipal de Orizaba, Veracruz, ya que de la valoración realizada quedó acreditada, en agravio del recurrente, la violación a los derechos fundamentales respecto de la legalidad y la seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a los siguientes razonamientos:

El señor Rafael Castro Morales acreditó ser poseedor del local número 62, ubicado en la nave 3 del Mercado “Emiliano Zapata”, en el municipio de Orizaba, Veracruz, y que el señor César Silva Reyes, administrador del mercado referido, lo privó de la posesión de éste y transmitió los derechos del local a un tercero, sin estar facultado para ello ni seguir procedimiento alguno.

La autoridad municipal informó a la Comisión estatal que, efectivamente, los derechos de posesión del local los transmitió a un tercero, pero esta determinación fue del conocimiento del quejoso, a través de las notificaciones números 437, 457 y 231, del 6 de febrero, 7 de marzo y 6 de agosto de 2001, respectivamente, ya que “en las dos primeras se le requirió el pago de la cuota del local y en la tercera se le señaló que incurrió en las faltas que establece el Reglamento Municipal de Mercados, previstas en el capítulo IV, fracción VII del artículo 46, de este ordenamiento, la cual consiste en pagar oportunamente los

impuestos y derechos de su actividad comercial, en caso de rezago por más de tres meses, se haría acreedor a las sanciones previstas en el capítulo XI del ordenamiento en cita”.

De igual manera, la autoridad municipal señaló que el señor Rafael Castro Morales nunca se presentó ante el administrador de mercados para mediar su situación, aun cuando todas las notificaciones fueron puestas visiblemente en su local, mostrando con ello su falta de interés al hacer caso omiso de éstas, por lo tanto “se le aplicó lo establecido en el capítulo XI, fracción V, del artículo 83”, del Reglamento Municipal de Mercados, consistente en la cancelación de la cédula de empadronamiento y pérdida de derechos sobre el local, puesto o lugar, cuando se trate de casos de reincidencia o abandono del local, entendiéndose por reincidencia que una misma persona infrinja tres veces indistintamente dicho ordenamiento.

De lo antes expuesto, es evidente que la autoridad municipal no respetó lo previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, en los que se tutelan las formalidades esenciales a las que se deben ceñir los procedimientos administrativos, consistentes en que nadie puede ser privado de sus posesiones o derechos, sino conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a través de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del mismo, por lo cual, en el caso que nos ocupa, se vulneraron los Derechos Humanos del señor Rafael Castro Morales, al no cumplir lo previsto en los artículos constitucionales citados, ya que el administrador del mercado municipal, sin contar con las facultades específicas, cedió los derechos del local 62, ubicado en la nave 3 del Mercado “Emiliano Zapata”, al señor Abel Alcántara.

En este orden, se observa que la autoridad municipal envió al señor Rafael Castro Morales tres notificaciones suscritas por el señor César Silva Reyes, administrador del Mercado “Emiliano Zapata”, las dos primeras con la finalidad de que se presentara a tratar asuntos relacionados con su local y en la tercera se le comunicaba que “se le aplicó la sanción en que incurrió”; sin embargo, se hace notar que el referido servidor público no tiene facultades para suscribir las citadas notificaciones, toda vez que de las atribuciones que le confiere el artículo 36 del Reglamento Municipal de Mercados no se desprende que tenga asignado vigilar el cumplimiento de las disposiciones del reglamento citado, seguir procedimiento y aplicar sanción, ya que éstas le corresponden a la Dirección de Comercio y a la Subdirección de Mercados, tal y como lo establece el numeral 34, fracción V, del citado ordenamiento, por lo que dicho acto de autoridad se encuentra al margen del derecho.

Por otra parte, el único facultado para imponer las sanciones es el titular de la Subdirección de Mercados, mediante una resolución en la que se tome en

cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones personales y económicas del infractor o infractores, considerando, además, las actas levantadas por el administrador del mercado respectivo o por los supervisores, tal como lo establece el artículo 84 del referido reglamento.

De lo anterior se desprende que, para efectos de imposición de sanciones por parte de la Subdirección de Mercados, era necesario que el administrador del mercado y los supervisores previamente levantaran las actas en las cuales se asentaran los hechos que permitieran conocer la infracción en que se incurrió, y solicitar el inicio del procedimiento respectivo, situación que en el caso en cuestión no se llevó a cabo.

También se observó que el referido administrador de mercados no se ajustó a lo dispuesto por el Reglamento Municipal de Mercados, por lo que omitió cumplir con diligencia el servicio que le fue encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que causara deficiencia en el mismo, o bien, que implicara abuso o ejercicio indebido de su cargo, toda vez que procedió a vender el referido local sin tomar en consideración los razonamiento antes expuestos.

De esta forma, es evidente que la conducta realizada por el administrador del Mercado “Emiliano Zapata” del municipio de Orizaba, Veracruz, también contravino lo previsto en el artículo 115, fracciones I y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que tal precepto prevé que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, mismo que estará integrado por un Presidente municipal, regidores y síndicos; además, que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, entre otros el de los mercados, y que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, circunstancia que se omitió en el presente caso, al no haber realizado la autoridad municipal el procedimiento apegado al Reglamento Municipal de Mercados, respecto al asunto del señor Rafael Castro, quien fue privado de los derechos y posesión del citado local; asimismo, no hubo mandamiento escrito de la autoridad competente que fundara y motivara la causa legal de la determinación mediante la cual perdiera los derechos sobre dicho local, por lo que se violaron, en perjuicio del quejoso, los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que se omitió cumplir con diligencia el servicio que le fue encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que causara deficiencia en el mismo, o bien, que implicara abuso o ejercicio indebido de su cargo.

Por otra parte, es importante señalar que la autoridad municipal de Orizaba, Veracruz, pretende justificar la no aceptación de la Recomendación 73/2002 que le dirigió la Comisión estatal, en razón de que el quejoso interpuso una denuncia por el supuesto delito de abuso de autoridad y despojo ante el agente del Ministerio Público, quien determinó el no ejercicio de la acción penal, misma que fue impugnada y remitida a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, la cual confirmó la resolución anterior; sin embargo, esta Sala señaló que si el quejoso consideraba que el procedimiento que aplicó el administrador de mercados no fue desarrollado conforme a Derecho, la vía penal no era la conducente, por lo que debería acudir a la vía administrativa. No obstante ello, debe considerarse que las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión estatal no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes. Por lo tanto, la Comisión estatal actuó en el ámbito de su competencia, tal y como lo prevén los artículos 102, apartado B, de nuestra Carta Magna, así como el 67, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, ya que en el presente asunto se trata de la actuación de un servidor público en agravio de un particular.

Por consiguiente, el argumento utilizado por la autoridad responsable, en el sentido de pretender restarle legitimidad a las actuaciones de la Comisión estatal sobre la promoción y defensa de los Derechos Humanos, constituye una expresión y actitud que agravia el buen desempeño institucional, y muestra falta de voluntad por parte de la autoridad recomendada para observarlos y reparar las violaciones a estos derechos, ocasionada por actos indebidos de la autoridad municipal en cuestión.

En razón de lo expuesto, esta Comisión Nacional concluye que la actuación del señor César Silva Reyes, administrador del Mercado “Emiliano Zapata” del municipio de Orizaba, Veracruz, al aplicar la sanción consistente en la pérdida de derechos del local al señor Rafael Castro Morales, no se ajustó a lo establecido por el Reglamento Municipal de Mercados, y con ello transgredió los Derechos Humanos que se encuentran tutelados en los preceptos constitucionales mencionados con antelación, los cuales deben ser acatados por toda autoridad en la realización de sus actos, y que en este caso tuvo como consecuencia la transmisión de los derechos del local 62, ubicado en la nave 3 del Mercado “Emiliano Zapata”, en perjuicio del señor Castro Morales, y por ello se considera que ejerció en forma indebida el cargo conferido como servidor público, al no cumplir con diligencia el servicio que le fue encomendado.

Por los razonamientos enunciados, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos confirma en sus términos la Recomendación 73/2002 que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz remitió al Presidente

municipal de Orizaba, Veracruz, y se permite formular respetuosamente a ustedes, señores miembros del H. Ayuntamiento, la siguiente:

V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirvan dar cumplimiento a la Recomendación 73/2002 que emitió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

La presente Recomendación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de la dependencia administrativa o cualquiera otra autoridad competente, para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación se envíe a esta Comisión Nacional dentro del término de los 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se le dirige se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional

Rúbrica