



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS:

El 26 de febrero de 2004 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió el escrito de los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva, a través del cual presentaron un recurso de impugnación en contra de la determinación del Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, de no aceptar la Recomendación 231/2003, emitida por la Comisión estatal de Derechos Humanos el 27 de noviembre de 2003, dentro del expediente 219/03-T, relativa a que se revise el desempeño de la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera, jueza calificadora de la aludida localidad, al considerar que su actuación contravino lo dispuesto en el artículo 14 del Bando de Policía y Buen Gobierno de esa ciudad, al negarles a los infractores la procedencia de pagar una multa e imponerles de manera autoritaria un arresto de 24 horas.

El recurso de impugnación se radicó en este Organismo Nacional con el número de expediente 2004/70-3-I, y una vez analizadas las constancias que lo integran se advirtió que la Recomendación de mérito estuvo apegada a Derecho, toda vez que la conducta de la enunciada jueza calificadora, al sancionar la falta administrativa cometida por los inconformes con un arresto inmutable de 24 horas, impidió que aquéllos pudieran optar entre la pena corporal o la pecuniaria, en cumplimiento a la garantía contemplada en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esto ya ha sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que en la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional que presentó don Venustiano Carranza se asentó, con relación a dicho artículo, que se dejaba en manos de los jueces la facultad exclusiva de imponer penas y sólo se concede a la autoridad administrativa la de castigar la infracción a los Reglamentos de Policía, que por regla general sólo da lugar a sanción económica y no privativa de libertad, la que únicamente se aplica cuando el infractor no pueda pagar la primera.

En tal virtud, se acreditó la violación a los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica en agravio de los recurrentes, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con base en lo anterior, el 7 de julio de 2004 esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 41/2004, dirigida al Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, con objeto de que se sirva dar cumplimiento a la Recomendación 231/2003, que emitió la Comisión estatal.

Recomendación 041/2004

México, D. F., 7 de julio de 2004

**Sobre el recurso de impugnación
presentado por los señores Francisco Silva
Monreal y Gabriel Guzmán Silva**

Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas

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 IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159, fracción IV, y 168 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente 2004/70-3-I, relacionado con el recurso de impugnación interpuesto por los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 5 de agosto de 2003, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas radicó la queja interpuesta por los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva en contra de elementos de la Policía Preventiva y la jueza calificadora en turno en el municipio de Tampico, Tamaulipas, en la cual manifestaron que en esa misma fecha, aproximadamente a las 01:00 horas, cuando se dirigían a su domicilio, fueron detenidos en forma arbitraria por dos policías, quienes los agredieron, los trasladaron y los pusieron a disposición del juez calificador en turno, quien les impuso un arresto de 24 horas, sin otorgarles el derecho al pago de una multa. Con base en los hechos citados se integró el expediente 219/03-T.

B. Una vez realizadas las investigaciones correspondientes, el 27 de noviembre de 2003, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas emitió, por una parte, un acuerdo de no responsabilidad en favor de los elementos de la Policía Municipal Preventiva de Tampico, Tamaulipas, y, por la otra, dirigió al Presidente municipal de dicha localidad la Recomendación 231/2003, en la cual se señala lo siguiente:

PRIMERA. Se recomienda al Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, ordene a quien corresponda, se revise la actuación de la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera, Juez Calificador de ese Ayuntamiento, por las consideraciones advertidas en el punto cuarto de este documento y determine lo conducente conforme a Derecho.

El punto cuarto, señala en lo que interesa:

Se comprobó que la calificadora de las faltas administrativas señalada como responsable no se ajustó plenamente a Derecho, al negarles a los infractores la procedencia de su beneficio para el pago de su multa, e imponerles de manera autoritaria un arresto de 24 horas, contrariando así lo dispuesto en el artículo 14 del Bando de Policía y Buen Gobierno de esa ciudad.

C. El 12 de diciembre de 2003, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas recibió el oficio 6001, del 3 del mismo mes y año, por el que el contador público Jorge Arturo Elizondo Naranjo, Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, comunicó que no aceptaba la enunciada Recomendación, argumentando que con fundamento en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 12 del Bando de Policía y Buen Gobierno para ese municipio, el juez calificador, en forma discrecional y tomando en consideración la mayor o menor gravedad de la infracción así como de las circunstancias que ocurrieron en su comisión, aplicó la sanción que a su juicio procedió, consistente en 24 horas de arresto, en ejercicio de sus atribuciones y dentro del marco legal.

D. Ante ello, por medio del oficio 5921/2003, del 16 de diciembre de 2003, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, a efecto de que el titular del aludido Ayuntamiento reconsiderara su decisión de no aceptar la Recomendación 231/03, le señaló que el artículo 21 constitucional establece, en primer término, los tipos de sanciones que de manera exclusiva pueden aplicarse a las infracciones administrativas, a saber, multa o arresto hasta por 36 horas, toda vez que la intención del Constituyente fue precisar la diferencia que existe entre las sanciones que corresponden a los delitos, que por su naturaleza son conductas que agravan fuertemente a la sociedad, y las que pueden imponer las autoridades administrativas cuando un determinado comportamiento merece reproche.

En tanto, la segunda parte del precepto invocado, añadió el titular de dicha Comisión estatal, se refiere a la prerrogativa del gobernado para “seleccionar” entre una sanción corporal y una pecuniaria, por lo que no es facultad discrecional del juez calificador como lo pretende ver la autoridad; por lo tanto, la valoración de la conducta será con objeto de fijar la multa, y sólo en el extremo de que el ciudadano no quiera o no pueda liquidarla, se permutará la sanción económica en arresto.

Finalmente, expuso que el deseo del legislador fue privilegiar el pago de la sanción pecuniaria, de conformidad con lo previsto por el artículo 13 de la Ley que Establece las Bases Normativas en Materia de Bandos de Policía y Buen Gobierno para el Estado de Tamaulipas, el cual dispone que si el infractor no pagare la multa, se le permutará por el arresto.

E. En respuesta, el Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, mediante el oficio número 17, del 29 de diciembre de 2003, reiteró su postura y, por ende, no aceptó la Recomendación en cita.

F. El 26 de febrero de 2004 esta Comisión Nacional recibió el escrito de los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva, a través del cual presentaron un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación 231/2003 por parte del Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, en el que señalaron que la licenciada

Berenice de Jesús Ortiz Barrera, jueza calificadora en esa localidad, les impuso arbitrariamente un arresto inmutable por 24 horas, cuando debió aplicarles una multa.

G. El recurso de referencia se sustanció en esta Comisión Nacional en el expediente 2004/70-3-I, al que se agregaron los informes y las constancias que obsequiaron la Comisión estatal de Derechos Humanos y la Presidencia Municipal de Tampico, Tamaulipas, los cuales se valorarán en el capítulo de observaciones del presente documento.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso, las constituyen:

A. El escrito de los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva, mediante el cual interpusieron el recurso de impugnación ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, el 10 de febrero de 2004.

B. El oficio 941/2004, del 17 de febrero de 2004, signado por el doctor Rafael Torres Hinojosa, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, a través del cual remitió una copia certificada del expediente 219/03-T, dentro del que destacan, por su importancia, las siguientes constancias:

1. Una copia del escrito de queja del 5 de agosto de 2003, suscrito por los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva.

2. Una copia del oficio 2725, del 20 de agosto de 2003, firmado por el ingeniero Víctor Valencia Morales, Director de Seguridad Pública y Vialidad del municipio de Tampico, Tamaulipas.

3. Una copia del parte general de novedades de barandilla, del 5 de agosto de 2003, signado por el señor Juan Méndez Brito, oficial de Barandilla, y por la licenciada Berenice Ortiz Barrera, jueza calificadora.

4. Una copia del informe del 4 de septiembre de 2003, suscrito por la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera, jueza calificadora.

5. Una copia de la comparecencia del señor Francisco Silva Monreal ante la Comisión estatal, del 8 de septiembre de 2003.

6. Una copia de la Recomendación 231/2003, del 27 de noviembre de 2003, que dirigió el Presidente de la Comisión de Derechos de Humanos del Estado de Tamaulipas al contador público Jorge Arturo Elizondo Naranjo, Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas.

7. Una copia del oficio 6001, del 3 de diciembre de 2003, mediante el cual el Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, informó a la Comisión estatal que no aceptaba la enunciada Recomendación.

8. Una copia del oficio 5921/2003, del 16 de diciembre de 2003, firmado por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas.

9. Una copia del oficio 17, del 29 de diciembre de 2003, signado por el contador público Jorge Arturo Elizondo Naranjo, Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas.

C. El oficio 1800, del 30 de marzo de 2004, por el cual el Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, informó a esta Comisión Nacional las causas que motivaron la no aceptación de la Recomendación 231/2003.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 5 de agosto de 2003 los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva fueron detenidos por elementos de la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad del municipio de Tampico, Tamaulipas, y puestos a disposición de la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera, jueza calificadora en turno en el municipio de Tampico, Tamaulipas, quien determinó imponerles una sanción administrativa consistente en 24 horas de arresto, por alterar el orden público y proferir agresiones verbales hacia su persona.

En consecuencia, los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva interpusieron una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, al considerar que la referida servidora pública, en forma injustificada, les impuso un arresto inconmutable, por lo que se aperturó el expediente 219/03-T, y una vez agotada la investigación e integración del mismo, al concluirse que ésta realizó una interpretación incorrecta del artículo 21 constitucional, y privó de la libertad a los agraviados, el 27 de noviembre de 2003, se emitió la Recomendación 231/2003, dirigida al Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas; sin embargo, tal determinación no fue aceptada por la referida autoridad.

Inconformes con esa decisión, el 10 de febrero de 2004 los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva presentaron ante la Comisión estatal el recurso de impugnación de mérito, iniciándose con ello el expediente 2004/70-3-I, el cual se encuentra debidamente integrado para su resolución.

IV. OBSERVACIONES

Esta Comisión Nacional considera que el recurso de impugnación promovido por los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva, sustanciado en el expediente 2004/70-3-I, es procedente y fundado con respecto a la no aceptación de la Recomendación 231/2003, por parte del Presidente municipal de Tampico, Tamaulipas, ya que de la valoración lógico-jurídica que se realizó al conjunto de evidencias que integran el presente asunto, quedó acreditada la violación a los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica en agravio de los recurrentes; lo anterior en atención a las siguientes consideraciones:

En primer término, cabe señalar que los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva ingresaron a la Cárcel Pública Municipal de dicha localidad a las 00:55 horas del 5 de

agos-to de 2003, después de ser asegurados por el oficial patrullero Jorge Medina Martínez y el policía municipal Jorge Viveros Balleza, al escandalizar en la vía pública, por lo que posteriormente fueron presentados ante la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera, jueza calificadora de ese municipio, quien determinó imponerles un arresto de 24 horas por infringir las disposiciones contenidas en el artículo 4o., fracción I, del Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de referencia, de acuerdo con lo asentado en el parte general de novedades de barandilla, del 5 de agosto de 2003, en el que se advierten la hora y la fecha del aseguramiento en cuestión, el nombre del servidor público a quien correspondió conocer del asunto, así como la sanción impuesta a los infractores.

A mayor abundamiento, en el informe del 4 de septiembre de 2003, rendido por la enunciada jueza calificadora a la Comisión estatal, ésta mencionó, entre otras cosas, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Tampico, Tamaulipas, consideró prudente aplicar las 24 horas de arresto, ya que los infractores desplegaron una actitud agresiva y grosera, profiriendo insultos en su contra, además del estado de ebriedad en el que se encontraban.

En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional considera que al sancionar la falta administrativa con un arresto inmutable de 24 horas, la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera, jueza calificadora en el municipio de Tampico, Tamaulipas, impidió que los inconformes pudieran optar entre la pena corporal o la pecuniaria en cumplimiento a la garantía prevista por el artículo 21 constitucional.

Sobre el particular, el artículo 14, párrafo segundo, de nuestra Ley Fundamental, establece que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un 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; en ese tenor, la garantía de seguridad jurídica implica la existencia de un orden que regule la actuación de las autoridades y dé certeza a los gobernados de que su actuación estará apegada a la ley. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el precepto constitucional citado, como se explicará posteriormente, no fue observado por la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera.

Por su parte, el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En tales términos, la garantía de legalidad establece que todo acto emanado de los órganos del Estado debe encontrarse debidamente fundado y motivado.

Por lo tanto, un acto de autoridad está debidamente fundado cuando la autoridad expresa con precisión los preceptos legales aplicables al caso, lo cual tampoco sucedió en el presente asunto; pues si bien es cierto que el artículo 21 constitucional señala la competencia de la autoridad administrativa en la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36, también lo es que en transgresión a las garantías invocadas, en el caso que se analiza les fue negado a los inconformes el derecho a obtener su libertad sin fundamento alguno, imponiéndoles una sanción corporal, con lo cual, a su vez, se contravino lo dispuesto

en los artículos 13, primer párrafo, de la Ley que Establece las Bases Normativas en Materia de Bandos de Policía y Buen Gobierno para el Estado de Tamaulipas, así como el 14 del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Tampico, los cuales refieren que cuando el infractor no pague la multa, el juez la permutará por el arresto.

En tal sentido, resulta evidente que la ley concede a las autoridades administrativas, como en la especie lo es la jueza calificadora, la facultad de imponer alguna de las sanciones señaladas en el artículo 10 del referido Bando de Policía y Buen Gobierno; no obstante, es criterio sustentado por nuestro más Alto Tribunal que el gobernado puede optar entre una privación de la libertad y una sanción económica.

Al respecto, se considera pertinente citar el siguiente criterio jurisprudencial:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Si bien conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y si no cumplen tales requisitos, violan garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución. Por otra parte, el artículo 21 las faculta para castigar con multa o arresto hasta por quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar, entre la pena corporal o la pecuniaria.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, tomo III, parte SCJN, tesis 21, página 17. Quinta Época.

Amparo en revisión 1341/29. Ortiz Marcelino. 7 de agosto de 1929. Cinco votos.

Amparo en revisión 4676/28. Alba Valenzuela Ezequiel. 10 de septiembre de 1930. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 2381/28. Carrillo Luis G. 8 de octubre de 1931. Cinco votos.

Amparo en revisión 3714/30. Cruz Juan de la y coag. 18 de noviembre de 1932. Cinco votos.

Amparo en revisión 2413/28. Híjar y Labastida René y coag. 21 de noviembre de 1932. Unanimidad de cuatro votos.

A mayor abundamiento, en la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional que presentó el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ante el Congreso Constituyente en 1916, se asentó, con relación al proyecto de reforma del artículo 21 constitucional, lo siguiente:

La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no de reclusión, las que únicamente se imponen cuando el infractor no pueda pagar la multa.

El hecho descrito en esta Recomendación lleva a considerar a esta Comisión Nacional que la actuación de la licenciada Berenice de Jesús Ortiz Barrera violó los Derechos Humanos respecto de la legalidad y la seguridad jurídica en agravio de los señores Francisco Silva Monreal y Gabriel Guzmán Silva, y transgredió, además, los artículos 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales señalan que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, y que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias, ni ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta; de igual modo, tal proceder puede actualizar la hipótesis prevista en el artículo 47, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Tamaulipas.

Por todo lo expuesto y fundado, se confirma en sus términos la Recomendación 231/2003, del 27 de noviembre de 2003, que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas remitió al Presidente municipal en Tampico, Tamaulipas, por estar dictada conforme a Derecho.

En tal virtud, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente al Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, la siguiente:

V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirvan dar cumplimiento a la Recomendación 231/2003, que emitió la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado de observaciones de este documento.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes, para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con los artículos 46, párrafo segundo, y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Con el mismo fundamento jurídico, les solicito, en su caso, que las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se les dirige sean enviadas 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