



## **RECOMENDACIÓN 63/1998**

Síntesis: El 24 de febrero de 1998, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió el oficio V2-077/98-R, suscrito por la Directora de la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla, al que anexó el escrito de impugnación presentado por el señor Antonio Sesín Elías, inconformándose por la no aceptación de la Recomendación 39/97, dirigida por la Comisión Local al Presidente Municipal de Puebla, Puebla.

En su escrito de referencia, el recurrente expresó como agravios la infundada negativa para aceptar la Recomendación 39/97, emitida por la Comisión Estatal por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cometidas por el juez calificador de ese Ayuntamiento, al momento de ser detenido y sancionado equivocadamente por probables faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno de esa localidad. Lo anterior originó el expediente CNDH/121/98/PUE/I.087.

Del análisis de la documentación recabada, así como de la investigación realizada por este Organismo Nacional, se concluye que en el presente caso se acreditaron actos que violan los Derechos Humanos, y se transgredieron ordenamientos legales en perjuicio del recurrente.

Considerando que la conducta de los servidores públicos involucrados es contraria lo dispuesto en los artículos 16 y 23, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, y 5o., fracción XV, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla, en relación con el artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este Organismo Nacional considera que se violaron los derechos individuales, con relación al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, en la modalidad de actos y faltas contra el debido funcionamiento de la administración pública, y, específicamente, por la falta de fundamentación, por lo que, el 31 de julio de 1998, se emitió una Recomendación al Presidente Municipal de Puebla, a fin de que se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda para que se inicie un procedimiento administrativo de investigación en contra del Juez Calificador Número 06 de Puebla, de acuerdo con lo señalado en el capítulo Observaciones del presente documento, sin perjuicio de acumular al procedimiento correspondiente la queja que presentó el inconforme en

contra del síndico municipal de ese Ayuntamiento y diversos servidores públicos de la Coordinación de Juzgados Calificadores, y, de ser el caso, se les sancione conforme a Derecho proceda.

**México, D.F., 31 de julio de 1998**

**Caso del recurso de impugnación del señor Antonio Sesín Elías**

**Sr. Gabriel Hinojosa Rivero,**

**Presidente Municipal de Puebla,**

**Puebla, Pue.**

Distinguido Presidente Municipal:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 4o.; 6o., fracción IV; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 64; 65 y 66, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como por el Acuerdo 3/93, dictado por el Consejo de este Organismo Nacional, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/ 121/98/PUE/I.087, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por el señor Antonio Sesín Elías, y vistos los siguientes:

## **I. HECHOS**

A. El 24 de febrero de 1998, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió el oficio V2-077/98-R, del 19 del mes y año citados, suscrito por la Directora de la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla, al que anexó el escrito de impugnación, del 17 del mes citado, que presentó el señor Antonio Sesín Elías, inconformándose por la no aceptación de la Recomendación 39/ 97, dirigida por la Comisión Local a usted, en su calidad de Presidente Municipal de Puebla, Puebla.

El recurrente expresó como agravios su infundada negativa para aceptar la Recomendación 39/97, del 19 de diciembre de 1997, emitida por la Comisión Estatal por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, cometidas en agravio del inconforme al momento de ser detenido y sancionado por el juez calificador de ese Ayuntamiento, por probables faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno de esa localidad.

B. En cumplimiento a lo previsto por los artículos 62 y 63, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Organismo Estatal informó lo siguiente:

Por instrucciones del Presidente de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 62 y 63 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, me permito expresar lo siguiente:

1. El 1 de octubre de 1996 se recibió la queja de Antonio Sesín Elías, quien manifestó que el 9 de septiembre de ese año, aproximadamente a las 11:00 horas, al transitar entre las calles 19 Poniente y 25 Sur de esta ciudad, fue interceptado por cinco personas que viajaban en un vehículo marca Volkswagen, tipo sedán, indicándole que lo habían visto tirar basura en la calle, siendo trasladado a la Delegación Sur de esta capital y encerrándolo en una celda, donde permaneció hasta la una de la mañana del 10 de septiembre del año próximo pasado después de que su hija cubrió \$450.00 de multa, sanción impuesta con apoyo en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla, cuando en su caso y según su dicho era acreedor a una sanción del Reglamento de Limpia, cuyo monto es inferior al que le aplicaron; agregando que no se le permitió hablar telefónicamente a su abogado o a un familiar, como tampoco se le proporcionó alimento, y que se le denegó el derecho de desvirtuar las acusaciones que le imputó el supervisor del organismo operador del Servicio de Limpia del Municipio de Puebla.

2. Esta queja se registró con el número 446/96-1, y se solicitó informe al Presidente Municipal de Puebla, quien lo rindió en su oportunidad anexando diversas constancias.

3. De las evidencias relatadas en el expediente se desprende que la aludida multa no se apega a Derecho, habida cuenta que la conducta consistente en recolectar y tirar basura en la vía pública por la que se sancionó a Antonio Sesín Elías, no encuadra en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 5, fracción XV, del Bando de Policía y Buen Gobierno de esta capital, al referirse éste, en general, a maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de la infraestructura urbana, en tanto que el diverso artículo 7, fracciones II y III, del propio ordenamiento, no contempla hecho alguno que se considere como falta administrativa para efecto del citado reglamento, si no a las diversas sanciones a que se hace acreedora una persona que comete aquélla; constituyendo esto una indebida fundamentación y motivación, pues si bien la resolución impugnada se apoya en los preceptos del Bando a que se ha hecho mérito, los mismos son inaplicables al caso a estudio por no encuadrar en ellos la conducta que desplegó Antonio Sesín Elías el 9 de septiembre de 1996, motivo por el cual es evidente que se violó en perjuicio del

quejoso la garantía consagrada en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es pertinente hacer notar que el hecho de recolectar y tirar basura no es una conducta que se encuentre tipificada como falta administrativa en el Bando de Policía y Buen Gobierno de Municipio de Puebla, sino en el artículo 44, fracción II, incisos b y c, del Reglamento de Limpia del citado Municipio.

4. De acuerdo con lo anterior, se emitió la Recomendación 39/97, dirigida al Presidente Municipal Constitucional de Puebla, para que, en primer término, instruya a quien corresponda deje sin efecto el procedimiento administrativo iniciado a Antonio Sesín Elías, el 9 de septiembre de 1996, y en consecuencia se le devuelva la cantidad de \$450.00 cubierta por concepto de multa que pagó en el Juzgado 06 de esta ciudad, sin perjuicio que se inicie el respectivo procedimiento administrativo por la conducta que hubiere desplegado el quejoso; así como, que en lo sucesivo en los procedimientos administrativos que se tramiten ante los juzgados calificadores de esta ciudad, se sustenten en la ley o reglamento aplicable al caso concreto; y en segundo lugar, se inicie el respectivo procedimiento administrativo de investigación, con objeto de determinar la responsabilidad en que incurrió el Juez Calificador Número 06 de esta ciudad, en el procedimiento sancionador iniciado a Antonio Sesín Elías, el 9 de septiembre de 1996 (sic).

C. La Recomendación 39/97, emitida por la Comisión Local dentro del expediente de queja 446/96-I, es del siguiente tenor:

## **HECHOS**

I. El 1 de octubre de 1996, esta Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos recibió la queja de Antonio Sesín Elías, quien, en síntesis, manifestó que el 9 de septiembre de ese año, aproximadamente a las 11:00 horas, al transitar entre las calles 19 Poniente y 25 Sur de esta ciudad, fue interceptado por cinco personas que viajaban en un vehículo marca Volkswagen, tipo sedán, indicándole que lo habían visto tirar basura en la calle, siendo trasladado a la Delegación Sur de esta capital encerrándolo en una celda donde permaneció hasta la una de la mañana del 10 de septiembre del año próximo pasado, después de que su hija cubrió \$450.00 de multa, sanción impuesta con apoyo en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla, cuando, en su caso y según su dicho, era acreedor a una sanción del Reglamento de Limpia, cuyo monto es inferior al que le aplicaron; agregando que no se le permitió hablar telefónicamente a su abogado o a un familiar, como tampoco se le proporcionó alimento, y que se

le denegó el derecho de desvirtuar las acusaciones que le imputó el supervisor de el organismo operador del Servicio de Limpia del Municipio de Puebla.

II. Por determinación de 11 de octubre de 1996, se admitió la aludida queja asignándole el número 446/96-1, y se solicitó informe al Presidente Municipal de Puebla, quien lo rindió en su oportunidad anexando diversas constancias.

III. Por medio de los oficios V2-4-453/96, V2-4-469/96 y V2-4-070/97 se dio vista a Antonio Sesín Elías con el invocado informe y sus anexos, con objeto que aportara las pruebas tendentes a demostrar los extremos de su queja, sin que lo haya efectuado.

Del referido informe justificado y de las constancias existentes en autos, se desprenden las siguientes:

## **EVIDENCIAS**

1. La remisión número 4577 de 9 de septiembre de 1996, por la que el comandante de la Policía Estatal Armando Trujillo Bernal puso a disposición del juez calificador en turno de la Delegación Sur de esta ciudad a Antonio Sesín Elías, aproximadamente a las 11:45 horas, a petición de Carlos Antonio Noriega Rosete en su carácter de supervisor del organismo operador del Servicio de Limpia dependiente del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, a decir de éste por recolectar y tirar basura en la vía pública.

2. El acta de audiencia y determinación del 9 de septiembre de 1996, emitida por el Juez Calificador Número 06, en la que consta la imposición a Antonio Sesín Elías de una multa de \$1,000.00 o arresto de 24 horas, con fundamento en distintos artículos del Bando de Policía y Buen Gobierno, y su salida a las 01:55 horas del 10 de septiembre del año pasado.

3. El oficio 1698/96/L'MLCV, signado por el síndico del Municipio de Puebla, en el que se menciona que los hechos narrados por Antonio Sesín Elías son ciertos, pero no ilegales, estimando que la actuación del juez calificador se apegó a Derecho.

## **OBSERVACIONES**

El artículo 2o. de la Ley de esta Comisión establece: “Se crea la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene como objeto esencial la protección, respecto, observancia, promoción, estudio y divulgación de los

Derechos Humanos previstos por el orden jurídico nacional”, y el artículo 5o. del Reglamento Interno de la misma Comisión, señala: “Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión, se entiende que los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México”.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primer párrafo establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Ahora bien, de las evidencias relatadas, las que tienen pleno valor probatorio por tratarse de constancias expedidas por funcionario público en ejercicio de sus funciones, se advierte que el 9 de septiembre de 1996 el Juez Calificador Número 06, licenciado Ricardo García y García, con base en la remisión 4577 del oficial de guardia, comandante Armando Trujillo Bernal, radicó procedimiento administrativo a Antonio Sesín Elías, debido a recolectar y tirar basura en la vía pública, imponiéndole una multa de \$1,000.00 o un arresto de 24 horas.

Asimismo, la sanción a estudio se sustenta en el artículo 5, fracción XV, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla, que en lo conducente señala: “Se consideran faltas [...] maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de edificios públicos o privados, estatuas, monumentos, pisos, murales, postes, arbotantes, señales públicas y, en general, de la infraestructura urbana; y además en el diverso 7, fracciones II y III, del propio ordenamiento, que prevé las diversas sanciones a aplicar en caso de faltas administrativas del mencionado Reglamento.

De lo hasta aquí indicado, se infiere que la aludida multa no se apega a Derecho, habida cuenta que la conducta consistente en recolectar y tirar basura en la vía pública por la que se sancionó a Antonio Sesín Elías, no encuadra en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 5, fracción XV, del Bando de Policía y Buen Gobierno de esta capital, al referirse éste en general a maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de la infraestructura urbana, en tanto que el diverso artículo 7, fracciones II y III, del propio ordenamiento, no contempla hecho alguno que se considere como falta administrativa para efecto del citado reglamento, sino a las diversas sanciones a que se hace acreedora una persona que comete aquélla constituyendo esto una indebida fundamentación y motivación, pues si bien la resolución impugnada se apoya en los preceptos del Bando a que se ha hecho

mérito, los mismos son inaplicables al caso a estudio por no encuadrar en ellas la conducta que desplegó Antonio Sesín Elías el 9 de septiembre de 1996, motivo por el cual es evidente que se violó en perjuicio del quejoso la garantía consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo primero, cuyo tenor es el siguiente: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Es pertinente hacer notar que el hecho de recolectar y tirar basura no es una conducta que se encuentre tipificada como falta administrativa en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla, sino en el artículo 44, fracción II, incisos b y c, del Reglamento de Limpia del citado Municipio, que en esencia dispone que se impondrán 10 y cinco días de salario mínimo general, respectivamente, a quien se le sorprenda efectuando labores de pepena en la vía pública, o se le detecte depositando basura en la misma, precepto que en su caso debió aplicarse a Antonio Sesín Elías, porque en éste, indudablemente, encuadraba su conducta, y además por devenir del ordenamiento especial que rige el acto de recolectar y tirar basura como lo es el Reglamento de Limpia para el Municipio de Puebla.

Por otra parte, respecto a lo aducido por Antonio Sesín Elías en el sentido de que no se le permitió hablar telefónicamente con su abogado o algún familiar, así como que no se le proporcionó alimento durante el tiempo que estuvo detenido, y que se le impidió aportar pruebas tendentes a desvirtuar las imputaciones que en su contra hizo el supervisor del organismo operador del Servicio de Limpia de Puebla, únicamente se cuenta con la afirmación del quejoso, pues éste no ofreció prueba alguna para justificar sus aseveraciones, no obstante que se le requirió por tres ocasiones para que lo efectuara, motivo por el cual no se encuentran demostrados tales hechos.

Así pues, estando justificado que el Juez Calificador Número 06, licenciado Ricardo García y García, violó los Derechos Humanos del quejoso, procede recomendar al Presidente del Municipio de Puebla que instruya a quien corresponda para que se deje sin efecto el procedimiento administrativo iniciado a Antonio Sesín Elías el 9 de septiembre de 1996, y, en consecuencia, se le devuelva la cantidad de \$450.00 cubierta por concepto de multa en el juzgado calificador de mérito, sin perjuicio que se inicie el diverso procedimiento administrativo por la conducta que hubiera desplegado el quejoso; así como que en lo sucesivo en los procedimientos administrativos que se tramiten ante los juzgados calificadores de esta ciudad se sustenten en la ley o reglamento

aplicables al caso concreto; y además que se inicie el respectivo procedimiento administrativo de investigación a dicho funcionario, con objeto de determinar la responsabilidad en que incurrió en los mencionados hechos.

De acuerdo a lo expuesto, esta Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos, se permite hacer a usted, señor Presidente Municipal de Puebla, respetuosamente, la siguiente:

## **RECOMENDACIÓN**

PRIMERA. Instruya a quien corresponda para que deje sin efecto el procedimiento administrativo iniciado a Antonio Sesín Elías, el 9 de septiembre de 1996, y en consecuencia se le devuelva la cantidad de \$450.00, cubierta por concepto de multa que pagó en el Juzgado Calificador Número 06 de esta ciudad, sin perjuicio que se inicie el diverso procedimiento administrativo por la conducta que hubiera desplegado el quejoso; así como que en lo sucesivo en los procedimientos administrativos que se tramiten ante los juzgados calificadores de esta ciudad se sustenten en la ley o reglamento aplicable al caso concreto.

SEGUNDA. Se inicie el respectivo procedimiento administrativo de investigación, con objeto de determinar la responsabilidad en que incurrió el licenciado Ricardo García y García, Juez Calificador Número 06 de esta ciudad, en el procedimiento sancionador iniciado a Antonio Sesín Elías, el 9 de septiembre de 1996 (sic).

D. Radicado el recurso de referencia, se registró con el expediente CNDH/121/98/PUE/I.087, admitiéndose el 3 de marzo de 1998. En el proceso de su integración, esta Comisión Nacional efectuó las gestiones siguientes:

i) El 12 de marzo y 6 de mayo de 1998, por medio de los oficios 00006856 y 00012243, respectivamente, se solicitó a usted, en su carácter de Presidente Municipal de Puebla, Puebla, un informe detallado y completo sobre los hechos constitutivos de la inconformidad, en el que se precisara el razonamiento jurídico por virtud del cual no se aceptó la determinación reclamada.

ii) Mediante el diverso 5153/98/L'MLCV, del 29 de abril de 1998, recibido en este Organismo Nacional el 8 de mayo siguiente, proporcionó la información que se le solicitó, comunicando sobre el particular lo que a continuación se reproduce:

En atención a su oficio número 00006856, expediente CNDH/121/98/PUE/I.087, me permito informarle que no se aceptó la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos por los siguientes razonamientos:

Dentro del capítulo de observaciones de la Recomendación que se contesta, en conclusión se señala que la multa impuesta no se apega a Derecho, por lo que en tal virtud me permito manifestarle que contrario a lo expresado como se informó en el momento oportuno, la sanción impuesta al quejoso se encuentra debidamente apegada a Derecho por lo siguiente: en forma equivocada esa Comisión señala que no es aplicable el artículo 5o., fracción XV, del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla, por lo que es necesario manifestarle que sí es aplicable porque al ser remitido el señor Antonio Sesín Elías a la Delegación, a través de la remisión número 4577, lo que le compete al juez calificador, en primera instancia y de acuerdo a sus facultades, es recibir la remisión y percatarse respecto a si existe o no violación alguna al Bando de Policía y Buen Gobierno, y en caso de encontrarla intervenir resolviendo lo procedente, así que si en el caso concreto existió violación al Bando resulta infundado lo aseverado por esa Comisión, toda vez que la sanción impuesta, y por ende la actuación del juez calificador, se encuentra apegada a Derecho, en razón de que, en contradicción a la manifestación de que el hecho de recolectar y tirar basura no es una conducta que se encuentra tipificada como falta administrativa, es pertinente destacar que tal y como lo señala el acta de remisión sí está contemplada como tal en el artículo 5o., fracción XV, del Bando de Policía y Buen Gobierno, que al respecto refiere: “Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de edificios públicos o privados, estatuas, monumento, pisos, murales, postes, arbotantes, señales públicas y, en general, de la infraestructura urbana”, por lo que en dicho orden de ideas, se sobreentiende que el tirar basura es ensuciar y hacer uso indebido de la infraestructura urbana, ya que para una mayor comprensión es necesario señalar las acepciones gramaticales de los términos usados:

“Tirar” significa arrojar, lanzar en dirección determinada. Derribar, volcar una cosa. Desechar, deshacerse de algo.

“Basura”: desechos, desperdicios, suciedad, inmundicia, cosa despreciable.

“Ensuciar”: poner sucio, manchar una cosa; enmugrecer, macular, emporcar, etcétera.

“Sucio”: que tiene manchas, impurezas. Que se ensucia fácilmente, indecente, obsceno, suciedad, ensuciar.

“Infraestructura”: conjunto de trabajo de cimentación de edificios, carreteras y vías férreas; conjunto de servicios esenciales en la creación de una organización.

“Urbana”: relativo a la ciudad, familia, urbanismo.

“Urbanismo”: ciencia que se refiere a la construcción y ordenamiento de aglomeraciones, ciudades y pueblos.

Conforme a las reglas de la hermenéutica también resulta evidente que la interpretación al precepto antes indicado no es otra que la ya expresada, puesto que tiende a evitar polución y orden sanitario.

En razón de todo lo anterior cabe destacar que de las aclaraciones antes referidas se desprende que tal y como se aplicó el Bando de Policía y Buen Gobierno no se cometió violación alguna a la ley porque es aplicable la sanción impuesta, no obstante lo anterior, es menester señalar que, independiente- mente de lo manifestado por el quejoso en el escrito de referencia, en el acta de audiencia, ante el juez calificador, el infractor, en uso de la palabra, manifestó que él le hizo un favor a un cliente que le regaló unos fierros viejos y “que le dijo que le tirara su basura por favor y él pasó adonde hay una montonera y la tiró y ahí lo agarraron”, como es de observarse aceptó haber tirado basura en la vía pública, así que por dicha razón se le impuso la sanción respectiva.

Por otra parte, cabe manifestar que la sanción impuesta por el juez resulta legalmente fundada, pues el artículo 7o. del citado Bando de Policía y Buen Gobierno señala que a quien cometa cualquiera de las faltas contempladas en la fracción XV, del artículo 5o. del mismo ordenamiento legal, se le impondrá multa de 51 a 100 días de salario mínimo o arresto hasta de 36 horas, y, como consta en autos, a Antonio Sesín Elías se le impuso multa consistente en 52 días de salario mínimo o 24 horas de arresto, la que se encuentra aplicada dentro de los términos legales.

En vista de lo expuesto se hace de su conocimiento, como ya se dijo, que no se acepta la Recomendación emitida por esa H. Comisión por las siguientes consideraciones.

PRIMERO. El procedimiento seguido no resulta violatorio como se dice en la resolución inicialmente citada, y ya ha sido concluido con apego a las disposiciones descritas en el cuerpo del presente escrito, por tal razón no estamos en condiciones de aceptar lo por usted solicitado.

SEGUNDO. En cuanto al segundo punto relativo a la solicitud de que se investigue, a fin de determinar la responsabilidad en que incurrió el licenciado Ricardo García y García, Juez Calificador Número 06, de esta ciudad, en el procedimiento sancionador iniciado a Antonio Sesín Elías, el 9 de septiembre de 1996, me permito manifestarle que de conformidad con lo estipulado en el artículo

60, fracción XVI, de la Ley Orgánica Municipal, y 52 y 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado, corresponde a la Contraloría Municipal “conocer e investigar los actos ilícitos u omisiones en el cumplimiento de sus funciones de los servidores públicos, a fin de que se sancione administrativamente conforme a la ley o, en su caso, se ejerciten, por conducto del síndico municipal, las acciones legales correspondientes”, en razón de lo anterior, cabe señalar que no procede atender su solicitud puesto que como consta en autos de la queja dentro de la cual se actúa, el quejoso presentó escrito que contiene la formulación de la queja administrativa, ante la Contraloría General de este H. Ayuntamiento, no obstante que el artículo 52 de dicha Ley da oportunidad al público en general para presentar quejas y denuncias, a efecto de que dicha Contraloría en el momento procesal oportuno resuelva conforme a Derecho proceda.

Por las manifestaciones hechas valer a esa H. Comisión se le informa:

ÚNICO. No se acepta la Recomendación número 039/97, relativa al expediente 446/ 96-I, dadas las razones ya mencionadas, pidiendo expresamente, desde hoy, que para el caso de publicarse la inconformidad que aquí se hace valer, se publique también el contenido del presente ocuro (sic).

Una vez analizadas las constancias relativas al presente asunto, este Organismo Nacional es- timó integrado el expediente respectivo, toda vez que la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla acompañó el informe previsto por los artículos 62 y 63 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; además de constar el oficio 5153/98/L'MLCV, del 29 de abril de 1998, en el que la responsable hacer valer diversas consideraciones de derecho en las que sustentó la negativa aducida, por lo que se consideró innecesario solicitar informes adicionales. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4o.; 65, y 66, inciso b), del cuerpo normativo aludido.

## **II. EVIDENCIAS**

1. La Recomendación 39/97, del 19 de diciembre de 1997, emitida por la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla dentro del expediente de queja 446/96-I.

2. El oficio 4494/98/L'MLCV, del 13 de enero de 1998, por medio del cual el Presidente Municipal de Puebla, Puebla, hace del conocimiento de la Comisión Local la no aceptación de la Recomendación 039/97. Este documento fue presentado ante la Comisión Local el 15 de enero del presente año.

3. El escrito de impugnación del 17 de febrero de 1998, presentado por el señor Antonio Sesín Elías, inconformándose de la no aceptación de la Recomendación 39/97, dirigida por el Organismo Estatal al Presidente Municipal de Puebla, Puebla.
4. El oficio V2-077/98-R, del 19 de febrero de 1998, recibido en este Organismo Nacional el día 24 siguiente, mediante el cual la Directora de la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla anexó el escrito de impugnación presentado por el señor Antonio Sesín Elías.
5. El oficio sin número, del 19 de febrero de 1998, por medio del cual el Organismo Local rindió el informe previsto por los artículos 62 y 63 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
6. Los oficios 00006856 y 00012243, del 12 de marzo y 6 de mayo de 1998, respectivamente, mediante los cuales se solicitó al Presidente Municipal de Puebla, Puebla, un informe detallado y completo sobre los hechos constitutivos de la inconformidad, en el que se precisara el razonamiento jurídico por virtud del cual no se aceptó la determinación reclamada.
7. El oficio 5153/98/L'MLCV, del 29 de abril de 1998, recibido en este Organismo Nacional el 8 de mayo siguiente, proporcionándose la información que se solicitó.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

Una vez valoradas las constancias que se hicieron llegar a este Organismo Nacional, se observa que la situación que guarda la Recomendación 39/97, del 19 de diciembre de 1997, es de incumplimiento, por lo que subsisten las violaciones alegadas por el señor Antonio Sesín Elías, quien aduce que se violaron sus Derechos Humanos como consecuencia del arresto administrativo de que fue objeto y por la sanción que se le impuso al sorprendersele tirando basura en la vía pública.

### **IV. OBSERVACIONES**

Resulta conveniente precisar, previo a emitir algunas consideraciones sobre la posible violación a los Derechos Humanos del señor Antonio Sesín Elías, la competencia de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos para conocer del presente recurso de impugnación.

a) En efecto, la no aceptación de una Recomendación emitida por un organismo protector de Derechos Humanos, si bien es cierto no se encuentra comprendida expresamente dentro de las hipótesis planteadas en los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 158 de su Reglamento Interno, que determinan la procedencia de los recursos de impugnación, también lo es que atendiendo a la naturaleza jurídica de este Organismo Nacional, cuyo objeto esencial es, entre otros, la protección y observancia de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano, así como dada la importancia y trascendencia de las Recomendaciones en el cumplimiento de dicha función, como el medio idóneo para determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los Derechos Humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, injustas, inadecuadas o erróneas, el Consejo de esta Comisión Nacional, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 49 del Reglamento Interno, ha llevado a cabo la interpretación correspondiente, que quedó plasmada en el Acuerdo 3/93 del propio Consejo, la cual, en sus partes fundamentales, establece lo siguiente:

## **CONSIDERANDO**

I. Que los recursos de queja e impugnación a través de los cuales la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos regula las inconformidades por las actuaciones u omisiones de los Organismos Locales protectores de los Derechos Humanos o de las autoridades destinatarias de sus Recomendaciones, procuran garantizar la eficaz protección de tales derechos cuando son vulnerados por las autoridades locales y no son protegidos o no han podido serlo integralmente mediante la intervención de las Comisiones Estatales o del Distrito Federal, en su caso, y a la vez garantiza la unidad de criterio y coherencia del Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, establecido mediante el apartado B del artículo 102 constitucional.

II. Que si bien el caso de la no aceptación de una Recomendación proveniente de un Organismo Local por parte de la autoridad a la que se haya dirigido la misma, no se encuentra específicamente previsto dentro de los supuestos que establece la procedencia del recurso de impugnación, de los artículos 61, 63, 64, 65, último párrafo y 66 de la Ley citada, así como 158 del Reglamento Interno, debidamente interpretados, se desprende la competencia de la Comisión Nacional para admitir y sustanciar tal recurso, en virtud de que la no aceptación de una Recomendación constituye el caso extremo de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo Local, supuesto que se encuentra expresamente previsto en los numerales citados.

En consecuencia de lo anterior el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos acuerda:

ÚNICO: La Comisión Nacional podrá formular la Recomendación que corresponde a la autoridad local que no la haya aceptado inicialmente, la que deber informarle sobre su aceptación y cumplimiento.

Atento a ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos resulta competente para conocer del presente recurso de impugnación, que versa sobre la no aceptación de la Recomendación 39/97, emitida por la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla, dirigida al señor Gabriel Hinojosa Rivero, Presidente Municipal de Puebla, en términos de lo dispuesto por los artículo 102, apartado B, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 61, 63 y 64 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y 158 y 159 de su Reglamento Interno, así como del Acuerdo 3/93 dictado por el Consejo de este Organismo Nacional.

En este contexto, también cabe señalar que la función de esta Comisión Nacional en el trámite de los recursos es analizar detenidamente el mismo a fin de resolver sobre su procedencia, así como determinar si la actuación de la autoridad o el servidor público se llevó a cabo dentro del ámbito de las atribuciones que legalmente le corresponden o, en su caso, si aún persisten o no las violaciones a los Derechos Humanos del agraviado.

b) Una vez determinada la competencia de este Organismo Nacional y después de haber examinado el recurso de impugnación hecho valer, así como la información y documentación proporcionada, este Organismo Nacional colige que son parcialmente fundados los conceptos de agravio esgrimidos por la parte quejosa, en atención a lo siguiente:

Le asiste razón al inconforme al postular que infundadamente la autoridad municipal se niega a aceptar la Recomendación reclamada, toda vez que efectivamente no se le sancionó con sustento en el cuerpo normativo que contempla la conducta desplegada por éste, sino en otro diverso, como lo es el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla. En efecto, la conducta emitida por el inconforme, consistente en depositar basura en la vía pública, se encuentra prevista por el artículo 44, fracción II, incisos b) y c), del Reglamento de Limpia, que en su parte conducente establece que “se impondrán 10 y 5 días de salario mínimo general, respectivamente, a quien se le sorprenda efectuando labores de pepena en la vía pública, o se le detecte depositando basura en la

misma”; de tal suerte, al sancionarlo la autoridad municipal con base en otro cuerpo normativo emitió una resolución contraria a Derecho.

Si bien es cierto que, como lo sostiene la responsable, el Bando de Policía y Buen Gobierno, en su artículo 5o., fracción XV, tipifica como falta administrativa: “Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de los edificios públicos o privados, estatuas, monumentos, pisos, murales, postes, arbotantes, señales públicas y, en general, la infraestructura urbana”, no menos lo es que el cuerpo normativo especial que regula la pepena y recolección de basura es el Reglamento de Limpia aludido, resultando diferente el supuesto jurídico contemplado en el citado Bando de Policía, pues el mismo está destinado a restringir aquellas conductas que pudiesen desplegarse como consecuencia de pintas u otro tipo de acciones que dañen la infraestructura urbana, y no a sancionar aquellas acciones que se realicen con el propósito de pepenar o recolectar basura.

En este orden de ideas, es correcto iniciar procedimiento administrativo al licenciado Ricardo García y García, Juez Calificador Número 06 de Puebla, Puebla, por la inexactitud en la aplicación del precepto legal sancionador de la conducta desplegada por señor Antonio Sesín Elías, con la consecuente detención administrativa de éste.

c) Sin embargo, es de señalarse que para el Organismo Local pasó inadvertido que el propio inconforme, al interponer su queja, paralelamente hizo del conocimiento del órgano de control interno del Ayuntamiento de Puebla los mismos hechos que nos ocupan, denunciando al Síndico Municipal de ese Ayuntamiento y diversos servidores públicos de la Coordinación de Juzgados Calificadores, circunstancia que se debió valorar para proponer la resolución de dicha queja con apego en los principios de inmediatez, concentración y rapidez establecidos en el artículo 5o. de su Ley, evitándose la demora en el trámite y substanciación del reclamo del señor Antonio Sesín Elías. Precisamente por ello, la autoridad destinataria de la Recomendación, al rendir su informe ante este Organismo Nacional, arguyó que dicha Contraloría en el momento procesal oportuno resolver conforme a Derecho.

Empero, en concepto de este Organismo, tal situación no invalida la Recomendación formulada por la Comisión Local dada la autonomía de sus procedimientos, ni justifica la conducta de la autoridad señalada como responsable, sino, antes bien, es coincidente con el propósito fundamental de este tipo de denuncias, consistente en la investigación de los hechos que se reclaman por parte del recurrente para que, en su caso, se finquen las responsabilidades a

que haya lugar. De tal suerte, y dada la manifestación de la autoridad responsable, se estima procedente la acumulación de ambos procedimientos, para el efecto de que se resuelva y se le informe el resultado al quejoso, pues a éste le asiste interés jurídico para que se le haga saber el resultado del procedimiento administrativo.

En efecto, en la doctrina jurídico-administrativa es generalmente aceptado que la queja es uno de los derechos de instancia por el que el particular hace del conocimiento de una autoridad la conducta irregular de un servidor público para que a éste se le sancione y, en su caso, se le resarza al denunciante el menoscabo económico que se le hubiere ocasionado como consecuencia de un ejercicio indebido de la función pública, por lo que en el presente caso se le deber comunicar al señor Antonio Sesín Elías el resultado del referido procedimiento de investigación. Sobre el particular, es aplicable, por analogía, el siguiente criterio jurisprudencial:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el promovente de la acción de responsabilidad, si tiene interés jurídico para que se resuelva y se le haga saber:

Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive, al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad

líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, agosto 1995. Tribunales Colegiados de Circuito. 9a. época. Tesis I.4o.A.31 A., p. 552.

Así pues, el interés jurídico del inconforme es relativo a que, con apego a las formalidades esenciales del procedimiento, se emita una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e informarle del resultado de sus investigaciones y gestiones.

d) Es oportuno aclarar que el resolutivo primero de la Recomendación, cuyo incumplimiento se reclama, es contrario al régimen de atribuciones de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla, que carece de facultades para instar a que se deje sin efectos el procedimiento administrativo iniciado en contra del señor Antonio Sesín Elías y se le devuelva a éste la multa que pagó, pues a más de que éste ya se concluyó y quedó firme, la función de esta Comisión se circunscribe a exhortar a la autoridad destinataria de su resolución para que inicie el procedimiento administrativo correspondiente en contra del servidor público señalado como responsable, dejando subsistente el ejercicio de la potestad administrativa de la autoridad municipal y expedito el derecho del quejoso para impugnar ante el tribunal competente la multa que se le impuso, lo que es coincidente con lo establecido en el artículo 32 de la Ley de este Organismo, que establece lo siguiente:

Artículo 32. La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectar n el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, y no suspender n ni interrumpir n sus plazos de preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deber señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Si bien es cierto que de conformidad con el párrafo segundo del artículo 44 de la Ley de la Comisión Local se establece que “en el proyecto de Recomendación se

señalar en las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”, no menos lo es que la reparación de daños y perjuicios queda subjudice al resultado del procedimiento disciplinario correspondiente, caso en el cual se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que es del tenor siguiente: “En caso de imposición de sanciones económicas, por beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 50 de esta Ley, el monto de ellas será hasta dos tantos del lucro obtenido y de los daños o perjuicios causados, independientemente de la restitución que deberá hacer el infractor del bien obtenido”.

Del mismo modo, es preciso señalar que resulta equivocado que la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla inste a la autoridad responsable, en el propio resolutivo en comento, a que previa anulación del procedimiento administrativo incoado al señor Antonio Sesín Elías, se le inicie a éste uno diverso por la conducta desplegada, lo que es contrario a Derecho, pues conforme al principio non bis in idem, previsto en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito; en el caso, por la misma falta administrativa, por lo que se reitera la invalidez de dicha determinación.

d) No sobra señalar que ante la confesión expresa del señor Antonio Sesín Elías, corresponde formularle a éste un reproche por parte de este Organismo Nacional, en atención a que tal actitud es carente de civilidad, conducta que es contraria a las normas de la sana convivencia social, por lo que se le exhorta a que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en este tipo de comportamientos. Indudablemente, la presente controversia no se hubiere suscitado si éste se hubiere conducido con respeto a las normas en la materia.

No obstante lo señalado, esta Comisión Nacional considera que se han violado los Derechos Humanos del quejoso, en virtud de que los actos de autoridad realizados en su contra no estuvieron legalmente fundados.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 66 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, este Organismo se permite formular las siguientes:

## **V. CONCLUSIONES**

PRIMERA. Son parcialmente fundados los conceptos de agravios formulados por el inconforme, pero suficientes para instar a la autoridad responsable para que acepte la Recomendación emitida.

SEGUNDA. Se deja insubsistente el resolutivo primero de la Recomendación de antecedentes, conforme al cual la Comisión Estatal Local solicitó al Presidente Municipal de Puebla dejara sin efectos el procedimiento administrativo iniciado en contra del señor Antonio Sesín Elías y se le devolviera a éste la cantidad de \$450.00, sin perjuicio de que se le iniciara diverso procedimiento administrativo por la conducta que desplegó.

TERCERA. Se confirma el resolutivo segundo de la Recomendación reclamada, para el efecto de que se inicie un procedimiento administrativo en contra del licenciado Ricardo García y García, Juez Calificador Número 06 de Puebla, Puebla, y, en su caso, se le finquen las responsabilidades a que haya lugar conforme a Derecho. Lo anterior, sin perjuicio de acumular al procedimiento correspondiente, la queja que presentó el inconforme en contra del síndico municipal de ese Ayuntamiento y diversos servidores públicos de la Coordinación de Juzgados Calificadores.

CUARTA. Se violaron los derechos individuales, con relación al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, en la modalidad de actos y faltas contra el debido funcionamiento de la administración pública, y, específicamente, por la falta de fundamentación.

Por lo que con todo respeto se formula a usted, señor Presidente Municipal de Puebla, la siguiente:

## **VI. RECOMENDACIÓN**

ÚNICA. Se sirva enviar sus instrucciones a quien corresponda para que se inicie un procedimiento administrativo de investigación en contra del Juez Calificador Número 06 de Puebla, Puebla, de acuerdo con lo señalado en el capítulo Observaciones del presente documento, sin perjuicio de acumular al procedimiento correspondiente la queja que presentó el inconforme en contra del síndico municipal de ese Ayuntamiento y diversos servidores públicos de la Coordinación de Juzgados Calificadores, y, de ser el caso, se le sancione conforme a Derecho proceda.

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.

Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pretenden, en modo alguno, desacreditar las instituciones ni constituye una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, sino que, por el contrario, deben ser concebidas como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y los Estados de Derecho para lograr su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridades y servidores públicos ante la sociedad. Dicha legitimidad se fortalece de manera progresiva cada vez que se logre que aquéllas y éstos sometan su actuación a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conllevan el respeto a los Derechos Humanos.

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

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación 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 las pruebas dará lugar a que se interprete que la Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente,

La Presidenta de la Comisión Nacional

Rúbrica