

Recomendación 1/2001
Guadalajara, Jalisco, 22 de febrero de 2001
**Asunto: violación de las garantías de
seguridad jurídica, libre tránsito y del principio
de presunción de inocencia. Retenes**
Quejas: 310/99-I; 966/00-III y acumuladas

Ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Licenciado Gerardo Octavio Solís Gómez*
Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco

Señor Daniel Guillermo Ituarte Reynaud
Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado

Ingeniero Gabriel Vera Fonseca
Director General de Seguridad Pública del Estado de Jalisco

Licenciado Fernando Garza Martínez*
Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara

Doctor Macedonio Tamez Guajardo*
Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan

Licenciado Antonio Álvarez Hernández*
Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlaquepaque

Doctor Vicente Vargas López*
Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Tonalá

Distinguidos señores:

Recorrer el territorio de un Estado constitucional de derecho implica gozar de libre tránsito; con la confianza de que los derechos humanos van a ser respetados y protegidos por aquellos a quienes se les ha encomendado la alta tarea de hacer cumplir la ley. Cuando una falta, delito o violación de los derechos humanos se combate con otra, se vulnera el principio de legalidad a que debe estar sometida la autoridad, y se atenta contra el más básico principio de respeto de los estados de derecho modernos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4° y 10 de la Constitución Política de Jalisco; 1°, 2°, 3°, 4°, 7°, 17, fracciones III y VIII, 72, 73 y 75 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y 89 y 90 de su Reglamento Interior, examinó los elementos contenidos en los expedientes 310/99-I, y su acumulado 373/99, así como las actas de investigación 27/99 y 182/99, y el expediente 966/00-III, que se iniciaron por comparecencia y por oficio, todos ellos por las molestias ocasionadas a los ciudadanos en los diversos retenes, también denominados dispositivos de seguridad o vigilancia especial, volantas, módulos de revisión o despistolización, operativos de prevención de robos, etcétera, instalados en la zona metropolitana de Guadalajara.

I. RESULTANDO

a) antecedentes

El 18 de agosto de 1997 se publicó en los diarios El Informador, El Occidental, Siglo 21 y Ocho Columnas un pronunciamiento de este organismo acerca de las volantas o retenes móviles para garantizar la anhelada seguridad pública de la población. En esencia, se dejó claro que se vulnera específicamente la sabiduría acuñada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual hay varios requisitos previos que la autoridad debe cumplir para molestar a un individuo. “Para las volantas, en principio, toda persona es digna de sospecha, y éste viene a ser el argumento sumario que, depositado en el arbitrio de policías y soldados, suple todo juicio justo y objetivo sobre la inocencia o culpabilidad de las personas”. En el mismo documento se manifiesta que la delincuencia puede ser combatida desde otros enfoques; que el de las volantas o retenes es el de enfrentar el delito cometiendo el acto ilícito de violar la ley, oponiendo dureza contra dureza. La propuesta inmediatista de los retenes es deseducativa para la sociedad, puesto que siembra en ella la creencia de que sólo al margen de la ley se puede atacar el delito. El uso de las volantas, convoyes o retenes móviles, continua diciendo, “vulnera más de lo que protege y promete más de lo que logra”. El documento hace alusión también a diversas propuestas para combatir la delincuencia desde la vía legal, con la fuerza de la ética y de la razón.

A pesar de la publicación de este pronunciamiento, estos operativos se siguieron registrando abierta o solapadamente en la zona metropolitana de Guadalajara, entre 1997 y 1998. Ello dio origen a por lo menos 16 quejas en 1997, sólo una de ellas abierta de oficio, y a 5 en 1998, muchas de las cuales, previa investigación, se enviaron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por estar involucrados servidores públicos de la decimoquinta zona militar dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional; otras, concluyeron en este organismo mediante el procedimiento de conciliación. Los quejosos denunciaron abusos como robos, golpes e incluso una persona, Martín Zavala Limón perdió la vida a raíz de las volantas de agosto de 1997.

El 1° de febrero de 1999 apareció en el periódico Público la nota “Preparan despistolización para la zona metropolitana”. “En coordinación, autoridades policíacas municipales, estatales y federales actuarán para reducir la venta y tráfico de armas, cuyo uso común en asesinatos y asaltos ya es una preocupación.” Se refiere también: “La Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), las policías municipales metropolitanas y la Policía Federal de Caminos y Puertos (PFCP) se encuentran afinando ya los últimos detalles para iniciar en breve un programa de despistolización para la zona metropolitana de Guadalajara.”

El 6 de febrero de 1999, en el periódico Público se incluye una nota cuyo encabezado refería: “Convoyes para evitar que circulen armas en Zapopan”. “La campaña comenzará en los próximos días y los módulos se instalarán en el Periférico. Es un dispositivo similar al utilizado contra el robo de tráilers.” La nota menciona: “De tal forma, para la despistolización funcionarán pequeños ‘convoyes’ compuestos por elementos de diferentes corporaciones, que se instalarán en lugares estratégicos del periférico de Zapopan para la revisión de vehículos que les parezcan sospechosos, en procura de descubrir la portación de armas de fuego”.

El 8 de febrero de 1999, el periódico Público sacó la nota “En Periférico Sur comenzó el plan de despistolización”. “El primero de los módulos se instaló en la glorieta del ITESO. Junto con policías de Tlaquepaque, trabajaron agentes estatales y de la Procuraduría.” Más adelante se menciona: “El circuito de despistolización es uno de los componentes de una estrategia común emprendida entre el gobierno del estado y las autoridades municipales para tratar de disminuir la comisión de los delitos con armas de fuego...”.

El 9 de febrero de 1999, el periódico Ocho Columnas publicó la nota “Para combatir el pistolero regresaron las ‘volantas’, en la que se manifiesta: “Operatividad. Se instala un punto estratégico y se seleccionan 20 vehículos cuyos ocupantes se vean sospechosos y a éstos se les aplica la revisión”.

b) Hechos

1. El 18 de febrero de 1999, Antonio Padilla Cuevas formuló queja por escrito en contra del agente del Ministerio Público Javier Zamora Reyes y de elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara (DGSPG). Refirió que el 16 de febrero de 1999 fue detenido sin causa justificada en el retén instalado en la calzada General Marcelino García Barragán, a una cuadra del Organismo Paraestatal Descentralizado Servicios y Transportes; fue obligado a salir de su automotor y humillado con palabras soeces. Respondió que le mostraran la orden de aprehensión y solicitó hablar con el responsable del retén. En el momento se presentó el agente del Ministerio Público, quien lo ofendió y le dijo que él era el responsable.

El 19 de febrero de 1999 se radicó la queja con el número 310/99-I en la Primera Visitaduría General de este organismo.

El 23 de febrero de 1999 se requirió por su informe de ley al agente del Ministerio Público, con fundamento en el artículo 61 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El 11 de marzo de 1999, el licenciado Javier Zamora Reyes, agente del Ministerio Público especializado del área de delitos sexuales, rindió su informe y refirió que no son ciertos los hechos reclamados por el ahora quejoso, ya que él no estaba al mando del operativo, sólo prestaba apoyo al módulo de seguridad junto con tres elementos de la Policía Investigadora (PI), cuyos nombres son: Santiago Jiménez Ramírez, Claudio Flavio Sánchez González y Miguel Ángel Hernández Cuéllar. Manifestó que en ningún momento ofendió al quejoso; que cuando éste circulaba en su vehículo acompañado de otra persona, los elementos de Seguridad Pública de Guadalajara lo invitaron para hacerle una revisión de rutina en apoyo al ciudadano, y así verificar si su auto estaba bien y no tuviera problemas; se le hizo saber que los módulos se instalaron para apoyar al ciudadano y combatir la delincuencia, como el robo de vehículos, personas armadas, transportación de droga, etcétera; en ese momento empezó la discusión con el quejoso y fue cuando él se acercó; se percató que éste y su compañero se encontraban un poco alterados y ligeramente tomados, por ello le expresó que no había problema, que no se le iba a molestar en nada y podía retirarse. Aseguró que no se les obligó a bajar del vehículo y tampoco se revisó éste, por lo que consideró que no se violó su libertad de tránsito.

El 16 de marzo de 1999, los tres elementos de la PI Santiago Jiménez Ramírez, Claudio Flavio Sánchez González y Miguel Ángel Hernández Cuéllar, involucrados en los hechos, fueron requeridos por su informe de ley, el cual presentaron el 24 de marzo del mismo año. En él asentaron que bajo el mando del agente del Ministerio Público Javier Zamora Reyes acudieron como apoyo al módulo de seguridad instalado por personal de la DGSPG y en un momento dado observaron que dos personas que estaban dentro de un vehículo discutían con personal de dicha dirección, por lo que se acercó el agente del Ministerio Público, que trató de calmar al ahora quejoso, quien al parecer se encontraba en estado de ebriedad y no aceptaba explicaciones; éste amenazó con interponer una queja en la CEDHJ. Aclararon que ellos no intervinieron directamente en los hechos y que no se le violó ningún derecho humano al quejoso, pues se le trató en forma comedida y respetuosa.

2. El 26 de febrero de 1999, José de Jesús Núñez González presentó queja por escrito en contra de dos policías de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE) asignados a la unidad C-05. Refirió que un día antes, cuando circulaba en su automotor en compañía de su padre y su hijo, fue detenido sin causa justificada en el retén instalado entre Santa María Tequepexpan y San Sebastianito en Tlaquepaque, rumbo a la Calerilla, con el pretexto de que no portaba placa delantera ni oficio de la Procuraduría de Justicia respecto de su pérdida; que su automóvil era extranjero e iban borrachos. Los elementos policiacos lo condujeron hasta un teléfono y le solicitaron que los pusiera en contacto con el Coordinador de la Unión Campesina Democrática de Tlaquepaque, ya que su automóvil traía el engomado 10796 de dicha organización; después de gastar dos tarjetas telefónicas hablando con dicha persona, lo regresaron al lugar en donde se

ubicaba el retén, y se comunicaron por el radio de su unidad; transcurrió cierto tiempo antes de decirle que se podía retirar, pero al percatarse los policías que en el automotor ya no se encontraban ni su padre ni su hijo, se encolerizaron y lo amenazaron que de tener ellos algún problema, ya sabían en donde encontrarlo a él y a su familia.

El 1° de marzo de 1999 se radicó la queja con el número 373/99-I en la Primera Visitaduría General de la CEDHJ.

El 4 de marzo de 1999 se solicitó al Director General de la DGSPE que dictara las medidas cautelares necesarias para salvaguardar la integridad física y psicológica del agraviado y su familia, de conformidad con el artículo 55 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco; se le requirió los nombres de los servidores públicos a su cargo que iban en la unidad C-05 el día de los hechos y que se les pidiera su informe de ley.

El 16 de marzo de 1999, una vez identificados Francisco Javier Rodríguez Cruz y Jorge Abel Martínez Herrera, policías de la DGSPE involucrados en los hechos en los que resultó agraviado José de Jesús Núñez González, se les pidió su informe de ley, pero no se obtuvo ninguna respuesta. Con ello faltaron al deber que les imponen los artículos 61, 85 y 86 de la ley de la CEDHJ, que implica que se les tengan por ciertos los hechos, salvo prueba en contrario, así como la imposición de una sanción administrativa en su contra.

El 18 de mayo de 1999 se resolvió el procedimiento de responsabilidad administrativa 104/99 que por los mismos hechos se instauró en la DGSPE, y resultó en contra del suboficial número dos Francisco Javier Rodríguez Cruz, con la suspensión de treinta días de su puesto sin goce de sueldo.

Por los mismos hechos se inició la averiguación previa 4630/99-B, actualmente en trámite en la agencia especial de abuso de autoridad de nueva creación en la División de Averiguaciones Previas y Coordinación Metropolitana de la PGJE.

3. El 9 de febrero de 1999, personal de este organismo recibió dos llamadas telefónicas de distintas personas, quienes manifestaron que a su paso por la avenida Patria, frente al parque de Los Colomos, se encontraba un retén de vehículos de la DGSPG; ahí paraban y revisaban algunos autos que transitaban por la avenida. Con motivo de dichas llamadas, el 15 de febrero de 1999 se abrió el acta de investigación 27/99 y se turnó a la Primera Visitaduría General.

4. El 8 de marzo de 1999 se ordenó acumular la queja 373/99 y el acta de investigación 27/99 a la queja 310/99, por guardar estrecha relación en cuanto a los actos reclamados de conformidad con el artículo 55 del Reglamento Interior de Trabajo de la CEDHJ.

5. El 22 de abril de 1999 y con motivo de la publicación de las notas periodísticas relativas a la instalación de retenes en los cuatro municipios que comprende la zona metropolitana de Guadalajara, se solicitaron los informes de ley a los directores generales de Seguridad Pública de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, con el objeto de que dieran a conocer los antecedentes, fundamentos y motivaciones para poner en marcha, a partir de febrero de 1999, los operativos de despistolización o de vigilancia o puestos de revisión o volantas en sus respectivos municipios.

En la misma fecha se solicitó al Procurador General de Justicia del Estado, al Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, al Director General de Seguridad Pública del Estado y a los entonces presidentes municipales de los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá que proporcionaran datos al respecto en vía de colaboración con este organismo.

El 11 de mayo de 1999, Raúl Armando Pinedo Huerta, ex director general de Seguridad Pública Municipal de Zapopan, informó que de conformidad con las notas periodísticas de referencia, se alude a diversas corporaciones dentro de las cuales no se encuentra la que él dirige; no obstante, refirió que los dispositivos especiales de carácter preventivo se han establecido en respuesta a la petición expresa de diversas agrupaciones de autotransportistas. Agregó que los integrantes de dicho sector han reconocido los dispositivos como puntos de auxilio inmediatos ante intentos de asalto, plagios o traslados de mercancías robadas. Finalmente, destacó que en los pocos casos que han tenido inconformidad de algún ciudadano o exceso comprobado de sus elementos en dichos dispositivos, se ha procedido con energía para corregir las fallas, incluso se ha decretado el cese.

En la misma fecha, Héctor Torres Serrato, entonces director general de Seguridad Pública de Tlaquepaque, informó que es verdad que el 25 de febrero de 1999 inició a las 18:00 horas el dispositivo de módulos semifijos de prevención y auxilio personal en el que participaron elementos de la PI, de la Preventiva del Estado, y de Tlaquepaque. El convoy fue instalado en la carretera libre a Zapotlanejo y la calle 18 de Marzo en la colonia San Pedrito; se revisaron durante seis horas vehículos con el objeto de encontrar armas y enervantes; a las 24:00 horas terminó y se tuvo como resultado 87 vehículos registrados "sin novedades de importancia".

El 14 de mayo de 1999, J. Enrique Cerón Mejía, antes director general de Seguridad Pública de Guadalajara, informó que en febrero de 1999, el Comité Técnico sobre Seguridad en Carreteras del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado acordó llevar a cabo una serie de acciones para combatir el robo a vehículos de carga en todo el estado, de las que resultaron operaciones de patrullaje y módulos de vigilancia por parte de la dirección a su cargo, en coordinación con las agencias del Ministerio Público especializadas, PI y la DGSP. Refirió que del análisis de las notas periodísticas, así como de las quejas, no se observa la imputación concreta en su contra en cuanto a que haya cometido alguna acción u omisión violatoria de derechos humanos.

El Director General de Seguridad Pública de Tonalá Héctor Córdoba Bermúdez, nunca rindió su informe, lo que ocasionó que se le tengan por ciertos los hechos, salvo prueba en contrario, de conformidad con el artículo 61 de la ley de la CEDHJ, así como la posibilidad de la imposición de una sanción administrativa en su contra.

El 11 de mayo de 1999, el agente del Ministerio Público especial para la atención de asuntos relacionados con la CEDHJ refirió que por instrucciones del Procurador General de Justicia del Estado, antes de rendir información al respecto, solicitaba conocer los datos o argumentos que llevaban a este organismo a afirmar que el Primer Fiscal comisionó a servidores públicos de la Procuraduría en las referidas acciones operativas.

En la misma fecha, el Director Jurídico del Ayuntamiento de Zapopan informó, en nombre del entonces Presidente Municipal, que los dispositivos especiales de carácter preventivo en dicho municipio han sido en respuesta expresa de diversas agrupaciones de autotransportistas que los consideran puntos de auxilio inmediato ante asaltos, traslados de mercancía robada, etcétera.

El 25 de mayo de 1999, el antes Presidente Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara informó que el servicio de seguridad pública consiste en la vigilancia de la vía y lugares públicos; la colaboración en la investigación y persecución de delitos; la prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno, entre otras acciones. Recuerda que la seguridad pública es una necesidad de carácter general en la que muchas personas ven reflejada la suya propia, la cual debe ser respetada por nuestro Estado de derecho. Asimismo, puntualiza la fundamentación de este servicio en la Constitución federal, la estatal y la Ley Orgánica Municipal, de Seguridad Pública del Estado y el Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara. En relación con los retenes, refirió que la DGSPG ya había rendido el informe que le requirió este organismo, en el cual se respondía a las peticiones planteadas.

El Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, el Director General de Seguridad Pública del Estado y los presidentes municipales de los ayuntamientos de Tlaquepaque y Tonalá no proporcionaron la información solicitada por este organismo, y con ello faltaron al deber que les imponen los artículos 85 y 86 de la ley de la CEDHJ, y se hacen merecedores por lo tanto a una sanción administrativa.

6. Con motivo de una nota periodística publicada en El Occidental el 26 de junio de 1999, cuyo encabezado dice “Los retenes continúan en la zona metropolitana”, se ordenó iniciar el acta de investigación 182/99, que se acumuló a la queja 310/99 el 9 de agosto de 1999 por tener relación con los hechos.

En la nota se relata que el 25 de junio de 1999 a las afueras del parque El Deán sobre la calzada Lázaro Cárdenas, policías de Guadalajara detuvieron a tres personas que iban en un camión de tres toneladas y al no poder acreditar su legal posesión fueron enviados a los separos de la corporación.

De la investigación del acta se desprendió que según el informe de policía 1499 del 24 de junio de 1999, los policías Arturo Castor López, Ricardo Rodríguez y Luis César López Rodríguez, al encontrarse en “un punto de revisión de rutina” sorprendieron a un sujeto dentro del automotor mencionado, quien al percatarse de la presencia policiaca “se mostró nervioso”, por lo que lo interceptaron y le hicieron “la revisión de rutina”; resultó que dicho automotor tenía reporte de robo; como el sujeto aseguró ser chofer de una empresa, sólo se le recogió el vehículo por no existir flagrancia en la comisión de delito o falta administrativa alguna.

El 27 de julio de 1999, personal de este organismo se entrevistó con familiares del agraviado, quienes refirieron que éste no vivía de manera permanente en Guadalajara, pero que cuando estuviera en esta ciudad le dirían que se comunicara a este organismo; sin embargo, no lo ha hecho.

7. El 28 de octubre de 1999 se inició el acta de investigación 332/99, derivada de la publicación de una nota periodística en el diario El Occidental el 27 de octubre de ese año. Se señala que la Dirección de Seguridad Pública de Tonalá instaló un retén en el Periférico Oriente, en donde comienza la carretera libre a Zapotlanejo. El 20 de abril de 2000, en respuesta a los requerimientos de este organismo, Fausto Santiago González Cadena, director operativo de la DSPT, informó que en efecto habían puesto en marcha un dispositivo de vigilancia especial donde inicia la carretera libre a Zapotlanejo, pero que no era un retén, ya que no existía la disposición obligatoria de revisar a todo vehículo que por ahí transitara. En cambio, el dispositivo de seguridad, sin un horario fijo, tiene como fin preventivo dar seguridad pública y sólo se detienen aquellos vehículos y sus ocupantes que a simple vista muestren signos de encontrarse en estado de ebriedad o bajo efectos de alguna droga, en actitudes “altamente sospechosas” o en unidades que no exhiban placas u hologramas. El acta de investigación 332/99 se tornó en la queja 966/00, el 15 de mayo de 2000.

8. El 28 de octubre de 2000, el periódico El Occidental publicó la nota “Retenes no son anticonstitucionales: Córdoba Bermúdez”. En ella se destacan dos aspectos que tienen que ver con los señalamientos del director de la policía municipal de Tonalá, Héctor Córdoba Bermúdez: el primero sobre su concepción de los retenes; al respecto afirmó que no son anticonstitucionales “porque no se violan los artículos 14 y 16”, y el segundo se refiere a que en tres años la CEDHJ no le ha enviado ninguna recomendación ni le ha hecho observaciones sobre este asunto.

II. CONSIDERANDO

a) Observaciones

De conformidad con los artículos 4° y 35 de la ley de la CEDHJ, es competencia y facultad de esta Comisión, por medio de los visitadores generales, iniciar la investigación de las denuncias de presuntas violaciones de derechos humanos que sean de interés social o de dominio público. Aquí se incluyen las denuncias expresadas en las valiosas notas de los medios de comunicación, que, ejerciendo su derecho a la libre expresión e información, dan a conocer hechos como éstos.

I. Antonio Padilla Cuevas, tal como se desprende del propio informe del agente del Ministerio Público especializado del área de delitos sexuales, licenciado Javier Zamora Reyes, fue detenido por elementos de la DGSPG, quienes argumentaron que “lo invitaban” para hacerle una revisión de rutina en apoyo al ciudadano, y así verificar si su vehículo estaba bien y no le diera problemas (hechos, punto 1). En ello, se aprecia la anuencia del representante social en la violación del derecho humano de seguridad jurídica, libre tránsito y presunción de inocencia de Antonio Padilla Cuevas, ya que no hizo nada para detener la violación; más bien dice que su función era “de apoyo”. Aquí vale la pena preguntarse: ¿qué suerte hubiera corrido el ciudadano de no haber aceptado la “amable invitación” a que se le practicara la “revisión de rutina”, como dice el agente que hicieron los policías?

Este mismo tipo de violación cometieron los elementos de la DGSPG, de quienes no se logró descubrir su identidad.

II. Otro abuso policial en los retenes fue cometido en esta ocasión por policías de la DGSPE en la persona de José de Jesús Núñez González (hechos, punto 2), asunto en el que incluso se sancionó, mediante resolución administrativa el 18 de mayo de 1999, en el expediente 104/99, al policía Francisco Javier Rodríguez Cruz con suspensión de treinta días de su puesto sin goce de sueldo.

III. Respecto de los informes suscritos por los directores de Seguridad Pública de los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, y la omisión de éste por parte del Director de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Tonalá, en torno a la publicación de diversas notas periodísticas sobre la instalación de retenes en los cuatro municipios (hechos, punto 5), se desprende la aceptación de que participaron en los operativos en cuestión. Esto implica su confesión expresa en la comisión de una violación a la libertad personal, seguridad jurídica y presunción de inocencia, que contraviene los artículos 11, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de los directores Jurídico (en nombre del Presidente Municipal) y de Seguridad Pública de Zapopan, éstos consideran en sus informes que la mera petición de un grupo de autotransportistas de realizar los operativos es motivo suficiente para contravenir la Constitución general de la república, la particular de Jalisco y todas las leyes que se refieren al caso.

Este organismo considera que existen sectores de la sociedad más vulnerables al acoso de la delincuencia organizada, como los autotransportistas; no obstante, para ellos es factible establecer un sistema que garantice su tranquilidad sin que se vulnere la Constitución Política. El espíritu del artículo 16, en cuanto a la molestia que se causa a la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, lleva implícito el argumento de que, a contrario sensu, no implicará molestia cuando exista el libre consentimiento de ser revisado. La expresión de aceptación de “ser revisado” por un cuerpo de seguridad especializado en esta labor, entrenado y capacitado, se puede llevar a la práctica con la creación de calcomanías que sean ofrecidas a este sector vulnerable y colocadas en lugar visible para los servidores públicos instalados en retenes, cuyo objetivo exclusivo sea revisar a todos los que las porten. Éstas podrían referir: “Otorgo mi consentimiento para ser revisado”. Con esto se salvaría la violatoria medida del sorteo discrecional que de cualquier vehículo se hace en los retenes. Para su viabilidad, se hace necesaria una campaña ciudadana entre conductores, o masiva; en todos los medios, en caso de aplicarse a toda la sociedad, así como el compromiso del Estado de respetar las reglas, tanto de creación de un cuerpo único especializado para dichos operativos, así como de su supervisión, de manera tal que en cualquier abuso, se encuentren identificados y sean llamados a responsabilidad administrativa o penal por su actuar irregular. La titular de la CEDHJ ha presentado esta propuesta, desde julio de 1997, a

distintas autoridades del más alto nivel en el estado, para aportar a la solución del problema de seguridad. En otras ocasiones lo ha sugerido como viable para el gremio de autotransportistas. Basta entonces que la autoridad logre un acuerdo con empresarios del ramo, así como con los dueños de los tráilers o camiones, para que éstos porten sus calcomanías y sean revisados por su seguridad. No obstante, la propuesta ha sido descartada.

El problema de robo a vehículos de carga no se resolverá únicamente con la concreción de esta propuesta, sino con mayor presencia y vigilancia ambulatoria por parte de la policía en las carreteras que tienen más denuncias en este sentido.

Por otra parte, la Recomendación 17/99 da cuenta de algunos casos que reflejan cómo un actuar policiaco precipitado e ilegal puede abortar auténticas investigaciones para detener redes de robo a vehículos. En esos casos la policía de Zapopan dejó de dar parte a la PGJE de la existencia de convoyes de vehículos con visos de ser parte de este modus operandi ilegal.

Para justificar los retenes de despistolización también se utiliza el argumento de que se está aplicando la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, pero si se analiza dicho ordenamiento y su reglamento, no se advierte esta posibilidad. En su artículo 8° la citada ley refiere: “No se permitirá la posesión ni portación de las armas prohibidas por la ley ni de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, salvo los casos de excepción señalados en esta ley”. Tampoco se especifica que para verificar dicha disposición estén permitidas las revisiones que carecen de un carácter constitucional; es decir, no previenen de un mandamiento escrito de autoridad competente que las ordene, que funde y motive legalmente su causa, y cumpla así los elementos constitucionales para efectuar revisiones que impliquen una molestia a las personas, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; más aún, el artículo 90 del reglamento de la citada ley refiere el procedimiento para las visitas de inspección a los establecimientos, instalaciones o negociaciones que funcionen al amparo de permisos generales o extraordinarios:

El personal designado por la Secretaría para realizar las visitas de inspección a que alude el precepto anterior, sujetará su intervención estrictamente a lo que señale la orden expedida por la propia Secretaría, la que, en todos los casos, será por escrito con copia para la negociación afectada. Con el resultado de la inspección, el personal que la practicó levantará el acta respectiva, la cual será firmada por los que hubieren intervenido y por el o los representantes de la negociación de que se trate, con dos testigos que designarán el representante de la negociación, o en su defecto, el personal que practique la inspección.

Tampoco se detalla cómo debe aplicarse la facultad que el artículo 30 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos otorga a la Secretaría de la Defensa Nacional: “Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, con la salvedad señalada en el artículo 32 de esta ley, la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia”.

Con relación a los vehículos, el artículo 72 de la citada ley estipula un supuesto en el que no cabe la operación de retenes: “La Secretaría de la Defensa Nacional, cuando lo estime necesario, inspeccionará las condiciones de seguridad de las instalaciones en fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes, polvorines y vehículos destinados a las actividades a que se refiere este título”; es decir, referente a la fabricación, comercio, importación, exportación y actividades conexas.

En resumen, la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como su reglamento, no es pretexto para efectuar revisiones de vehículos que no cumplan los requisitos que para “molestar” a una persona estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el entonces Presidente Municipal de Guadalajara (hechos, punto 5), la seguridad pública es, a su vez, una necesidad de carácter general, y una obligación y responsabilidad del Estado brindarla a través de los ayuntamientos. En esto coincide este organismo, pero es necesario subrayar que los modos de propiciar ésta deben ajustarse a la norma constitucional para que no quede al libre arbitrio del prestador. Los retenes pasan por alto este hecho.

IV. El acta de investigación 182/99 (hechos, punto 6), sobre la revisión del chofer de un camión al que interceptaron en un “un punto de revisión de rutina” porque “se mostró nervioso”, es una clara muestra del incumplimiento de la norma constitucional, por parte de la DGSPG. Al aceptar la Recomendación 8/99 de la CEDHJ, relativa a la inconstitucionalidad de las revisiones de rutina, el entonces Director General de Seguridad Pública de Guadalajara emitió un oficio a todos los elementos policiacos a su cargo en el que se prohibían las revisiones de rutina por inconstitucionales; a pesar de ello, los servidores públicos involucrados en el operativo del acta aludida informaron precisamente que llevaron a cabo una revisión de rutina en un puesto fijo. Aquí debe entenderse que si dicho funcionario prohibió esta práctica, también debería hacerse lo mismo con los retenes, pues se comete la misma violación.

En este entendido, en el caso del acta de investigación 182/99, no había falta o delito que perseguir como lo refiere el informe de policía 1499; el chofer no debió ser molestado en su persona ni interrumpido en su tránsito, ni mucho menos ser privado de su libertad para luego ser liberado.

El criterio del servidor público apostado en el retén para detener a alguien, como se infiere de la investigación y los informes, es que el automóvil o sus ocupantes le parezcan sospechosos, sin que exista ningún dato objetivo, evidente o flagrante que lo justifique. La CEDHJ ha reiterado una y otra vez que la selección discrecional para revisar por mera sospecha vulnera el principio de inocencia del que debe gozar en tanto se demuestre lo contrario toda persona sometida a proceso, y con mayor razón las y los ciudadanos que deambulan libremente por las calles.

Según el penalista Miguel Sarre, el derecho a nuestra libertad personal se ve afectado cuando la detención no se sujeta a los siguientes cinco supuestos:

- Por orden judicial escrita, es decir, la orden de aprehensión, cuando un juez determina que el Ministerio Público le ha presentado suficientes elementos para acreditar la existencia de un delito y la probable responsabilidad del inculpado, siempre y cuando se trate de un delito que merezca pena corporal (artículos 16 y 18 constitucionales)
- En segundo lugar, y ya es un supuesto excepcional, es el caso en el que el Ministerio Público dicta una orden de detención por tratarse de un caso urgente. Éste es un supuesto introducido recientemente, en 1993, en el artículo 16 de la Constitución, específicamente en su párrafo quinto.
- En tercer lugar está el caso, también excepcional, de la flagrancia; es decir, el delito resplandeciente. En éste cualquier persona está autorizada para llevar a cabo la detención de un individuo, lo que se puede consultar en el párrafo cuarto del artículo 16 constitucional.

Aquí debe aclararse que no es lo mismo flagrancia que sospecha. Cuando se dice que alguien es detenido por sospechoso, es porque no había delito evidente, y si éste no se percibe a simple vista, simplemente no hay flagrancia. La detención en flagrancia se justifica porque existe una certeza y una urgencia de actuar. Si hay duda, ya no se trata de un caso de flagrancia y se debe seguir el trámite ordinario, esto es, acudir ante el Ministerio Público a presentar una denuncia o querrela; el juez después resolverá si ha de aprehenderse o no a la persona.

En casos excepcionales, el propio fiscal valorará la viabilidad de urgencia. En la falta administrativa no flagrante se deberá presentar denuncia al Procurador Social Municipal o quien haga las veces, para que sea éste quien cite al denunciante y al presunto infractor.

- El cuarto supuesto es el de las medidas de apremio; cuando hemos sido requeridos por una autoridad legítima de manera escrita para presentarnos y no hemos atendido sus requerimientos, entonces la autoridad puede disponer nuestra detención para el exclusivo fin de presentarnos ante la autoridad que nos está requiriendo.

- En quinto lugar está la detención por falta administrativa grave y flagrante; es decir, aquellas infracciones de orden administrativo que constituyen una ofensa a la colectividad. 1

Podemos citar, para reforzar estos principios, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis:

ABUSO DE AUTORIDAD (POLICÍAS)

Ninguna policía está facultada para detener a persona alguna sin ajustarse a los mandatos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Conforme al último precepto no podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser

por la autoridad judicial, sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona pueda aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniendo sin demora a disposición de la autoridad inmediata, y solamente en casos urgentes cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.

Tales preceptos constitutivos de la Ley Suprema del país deben normar la conducta de todas las policías, pues en su defecto sus miembros se hacen reos del delito de abuso de autoridad a que se refieren los artículos 213 y 214, fracción IV, del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

1. Miguel Sarre, "El derecho a la libertad personal como patrimonio colectivo", ponencia presentada en el III Foro sobre Derechos Humanos Seuia-ITESO, Guadalajara, Jalisco, 22-24 de octubre de 1998.

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 6A

Volumen: XLV

Página: 9

Amparo directo 5562/56. Miguel Claudio Padilla Camargo y coag. 2 de marzo de 1961. Unanimidad de 4 votos. Ponente, Miguel Rivera Silva.

Vale la pena aclarar que, no obstante las últimas modificaciones al 16° precepto constitucional de 1993 y 1998, subsiste el fondo de lo sustentado en la presente tesis, en lo que se refiere a los criterios de actuación de las policías municipales.

Revisar a las personas que a juicio de los policías parezcan sospechosas, no logra mayor seguridad pública como erróneamente se cree; todo lo contrario, se vulnera el Estado de derecho y genera impunidad, pues con posterioridad se deja en libertad a quienes pudieran ser en efecto responsables de alguna falta, por no llevar a cabo las detenciones conforme a derecho o por realizarlas como fruto de una revisión ilegal, argumentos que podrán hacer valer los defensores de oficio o los abogados particulares de quienes así fueran detenidos, y que los jueces de lo penal tendrán en cuenta en sus actuaciones. Se abre así una puerta a la impunidad. Con el pretexto de dar más seguridad, se permite la filtración de la injusticia. Revisar a una persona por su apariencia es tanto como darle el carácter de ilicitud a aquello que el doctrinista argentino Raúl E. Zaffaroni llama el delito de portación de cara. Lo que sí puede hacer la autoridad administrativa para actuar conforme a la ley es seguir a distancia, observar, patrullar, es decir, desanimar o desalentar, con la sola presencia de la policía preventiva, municipal o estatal a quien quiera cometer algún acto ilícito. Esta policía deberá actuar con tal capacitación y respeto por la ley, que pueda ganarse la indispensable confianza de la población. Sin ella, numerosos delitos o información valiosa seguirán sin denunciarse o comunicarse con oportunidad. Para exigir que se den cambios de estructura, de tal manera que los cuerpos policíacos alcancen el prestigio y reconocimiento que merecen por parte de la sociedad civil, es necesario que los altos mandos sean los primeros en respetar los derechos humanos de sus subordinados y les infundan con su ejemplo de profesionalismo una actitud de servicio; que sean ellos la fuente de ética y civilidad.

Este mismo razonamiento merecen los hechos descritos en la queja 966/00, derivada del acta de investigación 332/99 (hechos, punto 7), en los que se observa que el revisar aleatoriamente a los individuos que a juicio de los policías reúnan sus características de “sospechosos”, es un criterio que la Dirección de Seguridad Pública de Tonalá también ha practicado.

V. La declaración del director de Seguridad Pública de Tonalá, Héctor Córdoba Bermúdez, el 28 de octubre de 2000 (hechos, punto 8) muestra desconocimiento respecto de la norma suprema. Para opinar sobre la legalidad de los retenes, es necesario precisar su concepto y ubicarlo dentro del marco constitucional. Retener significa impedir que se vaya una cosa o persona; implica limitar el paso natural de una persona. El concepto “retén” se ha utilizado para definir a un grupo de personas que representan al Estado o a las fuerzas de seguridad pública, establecidos en un punto determinado, que por lo regular portan armas de fuego y que en forma aleatoria impiden que un vehículo conducido por una persona transite con libertad hacia su destino, con el fin de revisar físicamente a sus ocupantes, así como el interior del automóvil.

El simple hecho de que se interrumpa el libre tránsito a un destino, sin duda, constituye un acto de molestia; ¿a quién le agrada llegar tarde a su trabajo, al hospital, a la escuela o a cualquier otro destino a consecuencia de haber sido detenido por un retén? Y si agregamos la revisión corporal y del vehículo que en muchos casos se hace con prepotencia y abuso, se complica la situación.

La práctica de los “retenes”, también denominados dispositivos de seguridad o vigilancia especial, volantas, módulos de revisión o despistolización, operativos de prevención de robos, etcétera, en la zona metropolitana de Guadalajara no reúne los requisitos que para molestar a una persona establece el artículo 16 constitucional, contrariamente a lo que afirmó el Director de Seguridad Pública de Tonalá, ya que se hacen de manera aleatoria y a cualquier persona. Para que pudieran considerarse constitucionales los “retenes”, tendría que existir un mandamiento escrito, dirigido a la persona que se pretende detener y revisar, en el que se funde y motive la causa de la molestia.

En relación con el segundo aspecto contenido en la nota periodística que alude a las declaraciones del Director de Seguridad Pública de Tonalá, en el sentido de que en tres años la Comisión Estatal de Derechos Humanos no le había enviado ninguna recomendación u observación sobre los

retenes en el municipio tonalteca, es importante resaltar que el 23 de abril de 1998, este organismo inició la queja 869/98, en contra de Jorge Arana Arana, entonces presidente municipal de Tonalá, con motivo de diversas notas periodísticas en las que se establecía la puesta en marcha de “retenes” en dicho lugar. Ello fue confirmado por el propio Jorge Arana en entrevista de radio dentro del programa Público al aire, el 27 de abril de 1998, en el que reconoció que a pesar de que los “retenes” violan la Constitución, son necesarios en Tonalá.

El 28 de junio de 1999, la Comisión emitió una propuesta de conciliación sobre estos hechos en la que se pidió al entonces Presidente Municipal de Tonalá se comprometiera a realizar sus funciones con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las leyes que de ella emanen. Al ser aceptada dicha propuesta, se tuvo por cumplida y se ordenó su archivo.

VI. La seguridad pública va más allá de combatir la delincuencia: protege la vida, la integridad y propiedades de las personas; lograrla no implica como elementos primordiales más armamento, patrullas, intimidación al ciudadano y retenes. La seguridad pública es un proceso que busca la prevalencia de la paz en una comunidad. No es de manera forzada o impuesta, como se llega a este resultado, sino mediante el respeto a la legalidad y el acuerdo de toda la sociedad. La primera finalidad de los agentes preventivos es disminuir los índices delictivos, evitar violaciones a los derechos humanos, erradicar la corrupción y la impunidad. Se trata, en suma, de garantizar la convivencia armónica de todos los sectores sociales, mediante el fomento del respeto a la dignidad humana, sus valores y sus principios: tolerancia, diálogo, justicia, equidad, educación y democracia. Armar más y mejor a los cuerpos de seguridad para protegerlos de los riesgos que enfrentan en el cumplimiento de su deber, no es una medida a la que se oponga esta Comisión; pero sí, pretender erradicar la inseguridad sólo con estas disposiciones, porque es solucionar a medias un problema cuyas causas estructurales son más profundas: pobreza extrema, corrupción, impunidad, solapamiento de la autoridad, desempleo, limitado acceso a la educación media y superior, así como a los servicios profesionales de salud, y la falta de un testimonio ético de desempeño del poder en todas las esferas.

Desde el inicio de la presente administración, esta Comisión ha propuesto medidas para abatir la delincuencia y prevenir el delito desde un enfoque legal: profesionalizar la policía y elevar los requisitos académicos para ingresar a ella; preparar a los futuros miembros de las corporaciones en tareas de inteligencia investigativa, de ser posible, con grado de licenciatura; invertir en capacitación; crear programas vecinales de autoprotección y vigilancia; fortalecer la figura del policía de barrio; establecer patrullaje constante y capacitado para detener sin violencia y sólo en casos de flagrancia; instalar un alumbrado público de calidad; seguir depurando las corporaciones de miembros ineficaces o corruptos; responsabilizar a los superiores jerárquicos de las acciones u omisiones de sus subordinados; lograr la aceptación voluntaria de los miembros de las corporaciones, desde que son contratados, a ser sometidos a una estricta vigilancia en su ámbito público y privado, con lo cual se garantiza que haya manos limpias en la delicada misión de proteger a la sociedad; reforzar los programas institucionales de prevención del delito, e insistir en una política de creación de empleos, sobre todo para los más jóvenes, y de inversión en educación.

De las quejas que desde 1997 se han presentado en este organismo por violaciones de derechos humanos cometidas en los retenes o volantas, se ha demostrado que lejos de abatir la inseguridad pública, son el pretexto para que los malos servidores públicos encargados de ellos aterricen a la población y cometan delitos como abuso de autoridad, robo y extorsión. Su uso, como dijimos, es ajeno a nuestro régimen constitucional, excepto en la suspensión de garantías, que en ciertas condiciones y características específicas de tiempos y lugares, nunca de personas, está considerada en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un retén o volanta es deseducativo, pues emite continuamente el mensaje a la sociedad civil de que el dueño del ágora, es decir, del espacio público, es el policía y no el ciudadano; de que éste no puede transitar con tranquilidad y libertad, con la certeza de que nadie detendrá su paso ni lo molestará.

En otras ocasiones, la CEDHJ ha expresado que muy poca seguridad entraña vivir con las puertas aseguradas, con las calles y plazas cerradas a las manifestaciones cotidianas de nuestra vida en comunidad, en vez de ser los espacios seguros y naturales de encuentro. Determinar que es sospechosa la persona que transita de noche, o el joven que sale a la esquina a platicar con sus amigos, es un intento de expropiar al pueblo sus espacios de convivencia y sentar un precedente para autoritarismos que minan la confianza de la población en su gobierno. Los “operativos de revisión” son más aparatosos y sensacionalistas que aportadores de resultados y quienes los ejecutan no informan a la sociedad de los grandes logros que prometen y los magros resultados que alcanzan.

No es válido el argumento esgrimido los elementos policiacos participantes en los retenes de que cumplían órdenes superiores, ya que cuando éstas son ilegítimas, es decir, fuera del marco constitucional, tienen el deber de desobedecerlas, tal como lo prevé el artículo 13 del Código Penal del Estado en su fracción II, inciso e): excluyen de responsabilidad penal “...Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, cuando su orden no constituya notoriamente un delito”, como el de abuso de autoridad.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone el deber a los municipios de proporcionar seguridad pública; no obstante, esta obligación no puede ser utilizada como sustento para violar otros derechos constitucionales, sino que debe subordinarse a éstos, pues de no ser así, atentaría contra su espíritu garantista. Estar de acuerdo con el primer criterio sería tanto como aseverar que se va a combatir un delito cometiendo otro. La defensa de los derechos humanos no debe ser pretexto para dejar de garantizar justicia y seguridad a la población. Los organismos defensores de derechos humanos, incluidas las comisiones, no defienden la delincuencia, sino la vigencia del Estado de derecho.

A continuación, se transcriben los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que han sido pasados por alto con la instalación de los denominados retenes:

El artículo 11 refiere: “Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes...” (cursivas nuestras). En el mismo sentido se expresa el artículo 13.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un estado”.

El artículo 14 establece: “[...] Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante 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...” (cursivas nuestras).

El artículo 16 estipula: “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 [...]”; el mismo criterio sustenta el artículo 9° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, que expresa: “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”. El artículo XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada el 2 de mayo de 1948, en la IX Conferencia Internacional Americana, refiere: “Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México el 24 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del mismo año, refiere en sus artículos 9°, punto primero: “Todo individuo tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”

y 14.2: "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley".

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, dice en sus artículos 7°, puntos 1: "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales", 2: "Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas", y 3: "Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios"; y 8°, punto 2: "Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad".

Los anteriores derechos se encuentran tutelados y son a su vez ley suprema de la nación, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados"; y 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco: "Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el gobierno federal haya firmado o de los que celebre o forme parte".

El actuar de todo servidor público que participa en las volantas o retenes se opone a lo establecido en el artículo 2º del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 1979, válido como fuente del derecho de los estados miembros, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, que dice: "En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los Derechos Humanos de todas las personas".

Es deber de este organismo promover y evidenciar que la aplicación de los instrumentos internacionales es obligatoria cuando son ratificados por México de conformidad con los ya citados artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene en la siguiente tesis:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. [...] No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades

federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999.

Se comete igualmente el delito de abuso de autoridad, previsto en el artículo 146, fracción IV, del Código Penal del Estado de Jalisco: "Comete el delito de abuso de autoridad todo servidor público, sea cual fuere su categoría, que incurra en alguno de los casos siguientes: Cuando ejecute, autorice o permita cualquier acto atentatorio a los derechos garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por la del Estado".

Se vulnera, además, lo estipulado en la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en sus artículos 2º:

La seguridad pública es un servicio cuya prestación corresponde en el ámbito de su competencia al Estado, respetando a la ciudadanía y las garantías que a ella consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular de Jalisco y el respeto a los derechos humanos; teniendo como fines y atribuciones los siguientes:

I. Proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas, así como sus bienes...

y 12, fracción I:

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública deberán basar su actuación fundamentalmente en los siguientes principios: I. Velar por el respeto irrestricto de los derechos y garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los otorgados en la particular del Estado, así como el respeto permanente de los derechos humanos.

Igualmente se deja de acatar el artículo 55, fracciones I y II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios y 61, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, que se refieren a la disciplina, legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que están obligados a observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Las recomendaciones 16 y 17 de 1999, emitidas por este organismo, ofrecen argumentos serios en contra de las revisiones arbitrarias (fundamento de los retenes) efectuadas por los policías de Tlaquepaque y Zapopan respectivamente. En ambas Recomendaciones se dieron hechos de tortura física y psicológica; en la Recomendación 16/99 se hace pública incluso la muerte de dos personas ocasionada por estos hechos.

En la mayoría de los casos planteados en estas recomendaciones, los policías informaron que al registrar al ciudadano por "sospechoso" se le encontró droga o en posesión de un arma; con esto se trató de justificar su detención. Una gran parte de los afectados alegaron que la droga o el arma les fue "sembrada"; la falta de testigos hace que pocas veces se corroboren estos hechos. Lo anterior también puede ocurrir en los llamados retenes, pues el ciudadano queda al libre arbitrio de la autoridad una vez que es detenido en su tránsito. El fin no justifica los medios; en un Estado democrático de derecho hay reglas claras, fijadas de antemano por las leyes, que determinan lo que debe hacerse en caso de descubrir la comisión de un delito. La policía municipal no está facultada, por el mero hecho de ser guardiana de la seguridad pública, para asumir las funciones del Ministerio Público, de la Policía Investigadora, ni mucho menos las del juez o del ejecutor de sentencias. Sus atribuciones son limitadas y, como se ha dicho repetidamente, su actuar debe ceñirse a los criterios constitucionales del artículo 21 de la Carta Magna. Extralimitarse significa ignorar las garantías individuales plasmadas en ella y da cabida a un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica.

Cuando el policía protesta brindar protección a la sociedad, adquiere un gran compromiso, y este acto de voluntad lo hace digno de reconocimiento y respeto. No obstante, al actuar en contra de las normas establecidas, él mismo se degrada a la categoría del ríjoso, y en ocasiones se coloca como un infractor de la ley.

En este conjunto de quejas, las inconformidades presentadas tienen un hilo conductor, una subcultura de indiferencia hacia los derechos humanos o de un desconocimiento generalizado acerca del contenido y aplicación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los requisitos establecidos en los artículos 145 y 146 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco, que definen con toda claridad las hipótesis de flagrancia en la comisión de un delito. Para una cultura renovada de convivencia social entre autoridades y ciudadanos, es urgente poner en práctica el cumplimiento de los deberes y obligaciones contenidos en todos aquellos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos relativos a la dignidad, libertad, tolerancia y presunción de inocencia, inherentes a mujeres y hombres.

El abuso de autoridad es la conducta propicia para la comisión de otros delitos, tales como lesiones, tortura, robo, amenazas, intimidación, etcétera, cometidos por quienes paradójicamente deben servir a la seguridad de los habitantes. Con ello provocan agravio a los ciudadanos a quienes están llamados a cuidar y ocasionan tensión en la sociedad, que ahora, en un círculo vicioso de contradicciones, no sólo le teme a quienes infringen la ley, sino a sus propias autoridades.

No pretendemos que el gobierno deje de actuar con dureza en contra del crimen, pero sí hacer notar que esta función debe revestirse de legalidad, inteligencia y profesionalismo, para que no sufran inocentes y se enfrente oportuna y eficazmente la impunidad. La destreza en esta lid consiste en usar los instrumentos legales con rigor, pero en forma racional: cuando ésta significa arbitrariedad, represión, autoritarismo o abuso, agrava el problema de la inseguridad pública en lugar de prevenirla.

III. PROPOSICIONES

Se recomienda:

Al ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez, gobernador constitucional del estado de Jalisco:

Única. Que exhorte al secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, Daniel Guillermo Ituarte Reynaud, para que rinda la información que le sea solicitada por este organismo (hechos, punto 5) no sólo como un gesto, sino como una obligación que debe cumplir todo servidor

público de conformidad con los artículos 85 y 86 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Al señor Daniel Guillermo Ituarte Reynaud, secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco:

Única. Que exhorte al director general de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, Gabriel Vera Fonseca, para que rinda la información que le sea solicitada por este organismo (hechos, punto 5), de acuerdo con la obligación que los artículos 85 y 86 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco imponen a todo servidor público del estado.

Al licenciado Gerardo Octavio Solís Pérez, procurador general de Justicia del Estado de Jalisco:

Primera. Que amoneste por escrito al agente del Ministerio Público especializado del área de delitos sexuales, licenciado Javier Zamora Reyes, por haber violado los derechos humanos de seguridad jurídica, libre tránsito y presunción de inocencia de Antonio Padilla Cuevas.

Segunda. Que ordene a quien corresponda que, en atención al tiempo transcurrido, se determine a la brevedad la averiguación previa 4630/99-B de la agencia de abuso de autoridad, recién creada en la División de Averiguaciones Previas y Coordinación Metropolitana.

Al ingeniero Gabriel Vera Fonseca, director general de Seguridad Pública del Estado de Jalisco:

Única. Que exhorte a los policías Francisco Javier Rodríguez Cruz, suboficial número dos, y Jorge Abel Martínez Herrera, adscritos al Escuadrón de Apoyo, para que rindan la información que le sea solicitada por este organismo (hechos, punto 2), de acuerdo con la obligación que los artículos 85 y 86 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco impone a todo servidor público del estado.

Al doctor Vicente Vargas López, presidente municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco:

Única. Que exhorte al licenciado Héctor Córdova Bermúdez, director general de Seguridad Pública Municipal de Tonalá, Jalisco, para que rinda la información que le sea solicitada por este organismo (hechos, punto 5), de acuerdo con la obligación que los artículos 85 y 86 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco impone a todo servidor público del estado; asimismo, que al hacer declaraciones públicas en lo futuro, lo haga con pleno conocimiento de la ley.

A todas las autoridades del estado involucradas en brindar el servicio de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia:

Primera. Que se suspenda permanentemente la práctica ilegal de los denominados retenes o volantas por contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del estado de Jalisco, de conformidad con lo expresado en la presente recomendación.

Segunda. Se analicen y, de ser viables, se pongan en práctica las medidas mediatas e inmediatas que este organismo ha propuesto en el apartado de "considerando", puntos III y VI, del texto de esta recomendación, a fin de garantizar el derecho a la seguridad pública y prevenir la delincuencia sin cometer el acto ilícito de violar la ley.

El objetivo de las recomendaciones es coadyuvar con la autoridad para que sus actuaciones sean apegadas a derecho, como corresponde en un régimen democrático. Este organismo protector de

derechos humanos está comprometido con la demanda social de seguridad pública eficaz; sostiene que este derecho sólo puede ser obtenido plenamente por las vías legales y cumpliendo las garantías individuales fundamentales de la población, como habitar los espacios públicos y circular por ellos con la seguridad de que no serán molestados por parecer sospechosos.

Estas recomendaciones tienen el carácter de públicas, por lo que esta institución deberá darlas a conocer de inmediato a los medios de comunicación (artículos 76 y 79 de la ley que la rige y 91, párrafo I, de su Reglamento Interior).

Con fundamento en los artículos 72 y 77 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 104 de su Reglamento Interior, se informa a las autoridades a quienes se les dirigen que tienen diez días naturales, contados a partir de la fecha en que se les notifiquen, para que hagan de nuestro conocimiento si las aceptan o no; en caso afirmativo, acrediten dentro de los quince días siguientes su cumplimiento.

María Guadalupe Morfín Otero

Presidenta

* Esta recomendación se refiere, en algunos casos, a hechos ocurridos en administraciones anteriores a su gestión, pero se le dirige en su calidad de titular actual para que tome las providencias señaladas.