

RECOMENDACIÓN 7/2015¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/TEJ/31/2014, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existen elementos que comprueban violaciones a derechos humanos en agravio de la persona identificada con las siglas **LVM**, cuyo nombre y el de testigos en el caso se anexaron de manera confidencial, atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Siendo las 16:30 horas, aproximadamente del día 21 de febrero de 2014, **LVM** fue asegurado en la localidad de San Francisco Mihualtepec, a petición del delegado municipal, por los elementos José Francisco Cleofás García, Rafael Eduardo Vega y Agustín de Jesús Reyes; siendo puesto a disposición del oficial calificador licenciado Evaristo Lorenzo Feliciano, quien determinó como sanción administrativa una multa de \$3,200.00 (tres mil doscientos pesos 00/100 m.n.) que, al no poder pagarla, se le conmutó por arresto administrativo de 36 horas, retirándose la autoridad calificadora de las oficinas a las diecinueve horas.

Posteriormente, los policías municipales: José Francisco Cleofás García, Irving Reyes Reyes y Rafael Sánchez Reyes, tomaron constancia de la presentación, a las cinco de la mañana del 22 de febrero de 2014, de los familiares de **LVM**, dejándolo en libertad tras el pago de \$3,200.00 (tres mil doscientos pesos 00/100 m.n.) sin que la autoridad calificadora estuviera presente. Finalmente, el monto de la multa quedó fijo al ser validado por el oficial calificador, aun cuando el agraviado había permanecido doce horas y media arrestado.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se requirió el informe de ley al Presidente Municipal Constitucional de Donato Guerra; en colaboración al Procurador General de Justicia de la entidad, se recabaron las comparecencias del quejoso y de servidores públicos relacionados con los hechos. Además se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

PONDERACIONES

VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICA AL TRANSGREDIRSE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SEDE ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Donato Guerra, México, el 26 de febrero de 2015 por violación a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica al transgredirse el principio de proporcionalidad en sede administrativa municipal. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 50 fojas.

El municipio es “el Estado al alcance del ciudadano”; por tanto, se acude a dicha representatividad a efecto de hacer efectivos los derechos cívicos establecidos de manera puntual en las Normas Supremas federal y estatal, la Ley Orgánica Municipal de la entidad y el correspondiente bando municipal.

La responsabilidad del municipio es trascendental en la comunidad al tener como uno de sus fines probados mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, así como situar sus esfuerzos en un contexto comunitario, cuya participación activa, al ser herramienta y medio, en gran medida fortalecerá el desarrollo del país desde el espacio local.

Ante tales alcances, el municipio, mediante las funciones calificadoras y mediadoras conciliadoras, transmite, impulsa, desarrolla, establece y mantiene la implantación de la justicia en sede administrativa municipal, deber esencial al ser la instancia encargada ex profeso de atender los procedimientos y medios de solución ante probables infracciones o faltas, por lo que en su caso, determina la sanción correspondiente o propicia la mediación y conciliación en la resolución de conflictos.

En este orden de ideas, en nuestra entidad corresponde al oficial calificador afianzar la cultura de respeto a la dignidad humana al ser la autoridad responsable de desahogar un debido procedimiento administrativo que observe irrestrictamente los principios de legalidad y seguridad jurídica, teniendo la capacidad técnica y profesional de sancionar a quien cometa infracciones administrativas mediante el pago de multas o arrestos administrativos.

En particular, las facultades de la autoridad administrativa de mérito se encuentran plasmadas en el artículo 21 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

El espíritu de la norma dispone expresamente la atribución exclusiva de la autoridad administrativa para definir e imponer la sanción pertinente por la infracción al Bando Municipal; que en el caso de la experiencia mexiquense, corresponderá a aquélla con funciones calificadoras lo siguiente:

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

[...]

II. De los Oficiales Calificadores:

[...]

b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal...

Ahora bien, las atribuciones legales en comento deben considerar lo dispuesto por el artículo primero de la Norma Suprema, al implantar una serie de mandatos específicos que están dirigidos a todas las autoridades; luego entonces, deben entenderse implícitamente enlazados con las normas convencionales e internacionales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico.

En concreto, el Texto Fundamental sostiene la conexidad relatada en el párrafo que antecede en el contenido de los párrafos segundo y tercero de su artículo primero:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Al respecto, se advierte como criterio interpretativo esencial el principio pro persona, el cual busca la protección y defensa efectiva de las personas. El novedoso replanteamiento del respeto a la dignidad humana en la Norma Básica Fundante dirige el deber y obligación de las autoridades para observarla y aplicar las nociones y principios rectores de los derechos y libertades humanas en sus ámbitos competenciales, de modo que prevalezca de forma primordial lo que más convenga a las personas.

Sobre esta base, los artículos 14 y 16 constitucionales contienen elementos concretos que orientan a las autoridades a obedecer los principios de legalidad y seguridad jurídicas en términos del debido proceso, tal y como lo exponen a la dicción:

Artículo 14.

Nadie podrá ser privado 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.

Artículo 16. *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 hilo conductor que fija los deberes y obligaciones de las autoridades, prescribe la interacción entre la Ley Suprema y los tratados internacionales, en consecuencia, se consideran bases para una actuación protectora de derechos humanos en sede administrativa las siguientes:

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 3. *Todo individuo tiene derecho... a la libertad y a la seguridad de su persona.*

[...]

Artículo 8. *Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.*

[...]

Artículo 10. *Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*

Artículo 11.

1. *Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.*

Artículo 12. *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada... ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.*

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo I. *Todo ser humano tiene derecho... a la libertad y a la seguridad de su persona.*

[...]

Artículo XVIII. *Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.*

[...]

Artículo XXV. *Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.*

[...]

Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad...



Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

- 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.*
- 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.*
- 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.*
- 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.*

Artículo 8. Garantías Judiciales

- 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*
- 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...*

[...]

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

[...]

- 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.*



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 9

- 1. Todo individuo tiene 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.*

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

[...]

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. 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.

[...]

Artículo 8. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión

Principio 4

Toda forma de detención o prisión y todas las medidas que afectan a los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión deberán ser ordenadas por un juez u otra autoridad, o quedar sujetas a la fiscalización efectiva de un juez u otra autoridad.

[...]

Principio 9

Las autoridades que arresten a una persona, la mantengan detenida o investiguen el caso sólo podrán ejercer las atribuciones que les confiera la ley,

y el ejercicio de esas atribuciones estará sujeto a recurso ante un juez u otra autoridad.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio III. Libertad personal

1. Principio básico

Toda persona tendrá derecho a la libertad personal y a ser protegida contra todo tipo de privación de libertad ilegal o arbitraria.

...

2. Excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad

Principio IV. Principio de legalidad

Nadie podrá ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones establecidas con anterioridad por el derecho interno, toda vez que sean compatibles con las normas del derecho internacional de los derechos humanos...

Sin duda alguna, el sistema jurídico nacional ha explorado y establecido criterios benéficos tocantes al respeto de la dignidad humana; por ende, las medidas que limitan el ejercicio de los derechos y libertades humanas, si bien pueden justificarse de manera legítima, como el caso de la restricción de libertad y la imposición de sanciones, también es cierto que tales mandatos deben sujetarse de manera irrestricta a lo admitido en la Carta Política Fundamental; además demostrar su idoneidad, que implica demostrar la necesidad de toda restricción para la consecución de sus fines; y sobre todo, será proporcional, principio que justificará la excepcionalidad o la limitación a una medida que afecta la libertad.

a) En la especie, este Organismo conoció de los hechos suscitados el 21 de febrero de 2014, fecha en que **LVM** fue asegurado alrededor de las dieciséis horas a petición de autoridades auxiliares de San Francisco Mihualtepec, perteneciente a la municipalidad de Donato Guerra, por los policías municipales: José Francisco Cleofás García, Rafael Eduardo Vega y Agustín de Jesús Reyes, para posteriormente ser presentado ante el licenciado Evaristo Lorenzo Feliciano, oficial calificador, con motivo de una supuesta infracción al bando municipal.

Obra en evidencias recabadas por este Organismo que **LVM** estuvo sujeto a la potestad del oficial calificador de Donato Guerra, quien incluso suscribió una acta informativa en la cual, en presencia de **ACG**, como representante de la sociedad de padres de familia de la escuela primaria *Josefa Ortiz de Domínguez*, y **LVM**, se reconocía la existencia de un incidente en el que supuestamente había participado el quejoso, y en la que se le atribuía una conducta indebida.

Asimismo, se advirtió en constancias documentales, que el oficial calificador estimó pertinente sancionar a **LVM** imponiéndole un arresto administrativo de 36

horas, al proceder la conmutación respecto a la multa de 50 días de salario mínimo que había calificado, en razón a la presunta infracción de los artículos 144 y 145, pero existe incongruencia en la delimitación del motivo de la falta que se le atribuyó al agraviado, pues se asentaron como fundamento, en una primera acta, las fracciones X y XLIII, y en un segundo documento, las fracciones X y XLI. Es oportuno destacar que el bando municipal 2014 de Donato Guerra, dispone en los preceptos enunciados lo siguiente:

ARTÍCULO 144.- Es infracción, todo acto u omisión que contravenga las disposiciones del presente Bando o sus Reglamentos, misma que será sancionada por la autoridad municipal correspondiente, en los términos que establece este Bando, los reglamentos y acuerdos que de él se deriven.

ARTÍCULO 145.- Se consideran faltas e infracciones al Bando Municipal, las acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito, o que tengan efectos en este tipo de lugares; de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

[...]

X. Realizar en la vía pública conductas o actos que atenten contra el orden público y las buenas costumbres;

[...]

XLI. Causar ofensa y escandalizar en perjuicio de la dignidad humana y las buenas costumbres de una persona o grupo;

[...]

XLIII. Ejercer el comercio en lugar o giro diferente al autorizado...

Sin prejuzgar los atributos exclusivos de la función calificadora, las fracciones XLI y XLIII del dispositivo municipal, en la especie, no fueron corroboradas durante el procedimiento en el que intervino la autoridad para decidir la situación jurídica de **LVM**, sin dejar de considerar la incongruencia que existe entre ambos supuestos, inclusive, en comparecencia ante este Organismo, Evaristo Lorenzo Feliciano, oficial calificador, aseguró que la hipótesis que se actualizaba en razón del aseguramiento era el artículo 145 fracciones X y XLI, esta última referida así en términos de la norma, como se citó: *Causar ofensa y escandalizar en perjuicio de la dignidad humana y las buenas costumbres de una persona o grupo.*

Al respecto, debe precisarse que todo acto de molestia que implique afectación, restricción o limitación en forma alguna a la libertad personal, además de emitirse por autoridad competente, implica necesariamente una debida **fundamentación y motivación**, para que el asegurado esté en aptitud de saber sobre su situación jurídica, esto es, conocer desde el momento de su detención, las causas y motivos por los que ha sido detenido o privado de su libertad personal.

Por ende, resultó palmario que aun cuando existía un acta informativa sobre lo acontecido, dicha documental no arrojaba correspondencia a los extremos

constitucionales que deben invocarse; por el contrario, pudo advertirse la meridiana falta de certidumbre jurídica al no inferirse que se haya otorgado la garantía de audiencia acorde al debido procedimiento, toda vez que no figura en dicha documental que se hiciera del conocimiento a **LVM** los motivos por los que fue asegurado; incluso, en su lugar, en la documental de referencia, el Oficial Conciliador y Calificador de Donato Guerra, asentó ... *El suscrito... procedí a preguntar al arrestado **LVM** porque fue asegurado por elementos de Seguridad Pública Municipal de referencia, manifestando este que: solo estaba vendiendo mi producto...* consecuentemente, se deduce que fue posible un entorno como el descrito por el agraviado: *tampoco me permitieron realizar una llamada telefónica para notificarles a mis familiares que estaba detenido...*

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha resuelto:

DETENCIÓN. DEBER DE INFORMAR MOTIVOS Y RAZONES DE AQUELLA. CARGA DE LA PRUEBA

La Comisión y los representantes sostienen que el señor Chaparro no fue informado que estaba siendo detenido y que únicamente le dijeron que debía acompañar a los agentes de policía para hacer una declaración. El Estado se limitó a rechazar en términos generales estos hechos sin aportar o hacer referencia a pruebas concretas. En suma, la prueba disponible por el Tribunal sobre estos hechos es escasa. En el presente caso, la víctima no tiene ningún mecanismo a su alcance que le posibilite probar este hecho. Su alegación es de carácter negativo, señala la inexistencia de un hecho. El Estado, por su lado, sostiene que la información de las razones de la detención sí se produjo. Esta es una alegación de carácter positivo y, por ello, susceptible de prueba. Además, si se toma en cuenta que la Corte ha establecido en otras oportunidades que “en los procesos sobre violaciones a derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado”², se llega a la conclusión de que la carga probatoria en este punto corresponde al Estado. En consecuencia, la Corte considera que el Estado no probó que sus autoridades informaron al señor Chaparro de los motivos y razones de sus detención, lo que constituye una violación del artículo 7.4 de la Convención y, por ser también contrario a la ley interna, del artículo 7.2 del mismo tratado (Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170)

DETENCIÓN. DEBER DE NOTIFICAR POR ESCRITO DEL CARGO (S) ATRIBUIDO (S)

La primera obligación del artículo 7.4 de la Convención no especifica que la información que el detenido debe recibir tenga que ser escrita. Para esta Corte, puede satisfacerse dicha obligación de manera oral, no así la segunda obligación del artículo 7.4 de la Convención, referente a la notificación, sin demora, del cargo o cargos formulados contra el detenido, la cual debe darse

² Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 julio de 2007. Serie C No. 166. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

por escrito. Tomando en cuenta que esa información permite el adecuado derecho de defensa, es posible sostener que la obligación de informar a la persona sobre los motivos y las razones de su detención y acerca de sus derechos no admite excepciones y debe ser observado independientemente de la forma en que ocurra la detención (Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170; Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99; Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141).

Luego entonces, la conducta desplegada por el servidor público Evaristo Lorenzo Feliciano, responsable de administrar justicia en sede administrativa, incidió en la violación a los derechos de seguridad y certeza jurídica del agraviado. Más aún, si bien esta Defensoría de Habitantes reconoce que la situación pudo haber derivado en algún momento en tensión social, al intervenir autoridades auxiliares y ciudadanos, lo cierto es que en la especie, no existió precisión ni claridad sobre los hechos o motivos que originaron la detención de **LVM**, ni mucho menos procedimiento que asegurara a éste conocer el motivo de su detención desde el momento mismo de su consumación; además, la autoridad calificador no razonó ni tampoco hizo un enlace interpretativo sobre los artículos 144 y 145 del Bando Municipal 2014 de Donato Guerra, lo cual también es incompatible con los derechos y libertades consagradas en el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte, existen evidencias suficientes que establecen la falta de proporcionalidad en la sanción impuesta a **LVM**, en la inteligencia de que si bien la ponderación de derechos y la restricción decretada, resulta acorde a las competencias establecidas en la norma al oficial calificador, lo cierto es que al final se impuso a **LVM** la sanción, consistente en el pago de \$3,200.00 (tres mil doscientos pesos 00/100 m.n.) sin ponderar o considerar las 12 horas y media que el agraviado había permanecido en la cárcel municipal.

A mayor precisión, está plenamente acreditado en actuaciones que **LVM** comenzó a purgar el arresto administrativo que se fijó alrededor de las dieciséis treinta horas del 21 de febrero de 2014, momento en el que ingresó a las galeras municipales al serle conmutada la sanción de multa, tal y como se desprende del informe del oficial calificador, de la denominada puesta a disposición, el propio depositado de **LVM**, el informe del ejecutivo municipal, la comparecencia del oficial calificador ante este Organismo, y policías municipales.

Ahora bien, del cúmulo de evidencias se pudo advertir que a las cinco horas del 22 de febrero de 2014, familiares de **LVM** solicitaron su libertad, siéndole impuesta la multa de 3,200 pesos. Lo anterior permite establecer que **el asegurado se había encontrado privado de su libertad al menos durante doce horas y media**, asimismo, se otorgó la libertad a **LVM con la imposición de una nueva multa**,

sin la presencia del oficial calificador y bajo la potestad de policías municipales.

Así, se actualizó una transgresión al principio de proporcionalidad en sede administrativa municipal al imponerse, en primer término, la máxima sanción pecuniaria a **LVM**, y después el arresto administrativo por treinta y seis horas, que si bien, tales imposiciones administrativas se encuentran contenidas en la norma, lo cierto es que el oficial calificador **no demostró la pertinencia de las mismas y que éstas a la vez fueran proporcionales a las condiciones socio económicas del supuesto infractor**, sino que se limitó a estimar dicha calificación sin considerar que fuera la medida idónea o necesaria, al no justificarla ni dar una argumentación sobre la misma a pregunta expresa realizada por personal de este Organismo: *... optó por pagar la multa con arresto, sin embargo como llegaron familiares posteriormente por él, no cumplió con arresto administrativo, si no con multa...*

Más aún, aunque se configuró la conmutación de la sanción de multa por el arresto administrativo, al no estar en condiciones el presunto infractor para pagarla, resultaba necesario que ante el posible cambio de situación jurídica -pago posterior de la multa- **estuviera presente la autoridad calificadora, lo que en la especie no aconteció**, tal y como se advirtió de comparecencias de policías municipales de Donato Guerra, quienes manifestaron que el oficial calificador se retiró a las diecinueve horas, siendo las cinco horas del 22 de febrero de 2014, cuando se presentaron los familiares de **LVM** solicitando su liberación.

Sobre el particular, se pudo establecer que el servidor público Evaristo Lorenzo Feliciano, en funciones de oficial calificador de Donato Guerra, **no estuvo presente ni calificó en su momento la reducción de la sanción**, consistente en multa de \$3,200.00 (tres mil doscientos pesos 00/100 m.n.), la cual ratificaría posteriormente, **ni tampoco determinó la liberación del agraviado**, pues además de la aseveración de los elementos policiales, destacó la propia manifestación del servidor público, quien reconoció haberse enterado de la liberación del asegurado hasta las nueve horas del 22 de febrero de 2014, y a pregunta directa sobre el tiempo que estuvo en galeras precisó: *Desconozco... únicamente elementos policiales me indicaron que familiares del quejoso fueron en la madrugada al día siguiente...*

Lo anterior se convirtió en un despropósito en la función pública, pues además de evidenciar la patente falta de controles en la función calificadora, también demuestra la notoria contravención a lo previsto en la Norma Básica Fundante pues recae en la figura del oficial calificador asumir plenamente las atribuciones descritas, previo desahogo de la vía gubernativa con sostén en el bando municipal.

Con base en lo antepuesto, si bien la intromisión arbitraria que trasgredió el derecho a la seguridad jurídica, también involucra a integrantes policiacos de Donato Guerra, lo cierto es que dicha circunstancia fue inercial al supeditarse su

actuación a hacer efectiva la multa que en su momento determinó el Oficial Calificador para que fuera otorgada la liberación al agraviado, hechos que no deben repetirse porque propician un notorio clima de incertidumbre jurídica.

Con todo, el oficial calificador, al ser persuadido de la liberación de **LVM**, estaba en posibilidades de reducir de manera proporcional la sanción impuesta, sin embargo, se limitó a validar sin más el concepto de multa inicial por la suma de \$3,200.00 (tres mil doscientos pesos 00/100 m.n.), sin considerar que el asegurado ya había compurgado al menos **doce horas y media de arresto**, por lo que la multa, en sus términos, se tornó excesiva al no ser proporcional al tiempo que el agraviado permaneció asegurado.

Por tanto, y al considerarse que el derecho administrativo sancionador forma parte del denominado “sistema sancionador constitucional”,³ le son aplicables los criterios que rigen para el derecho penal, por lo que la conducta permitida por el oficial calificador, de continuar, podría trasgredir el principio *non bis in idem*, cuya fórmula se consagra en el artículo 23 constitucional: ... *Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene...*

Tornó comprometida la actuación el hecho de que policías de Donato Guerra acatan un mandato que no les es propio ni exclusivo, como dejar en libertad a los asegurados sin la emisión de la correspondiente boleta de libertad por parte de la autoridad calificadora y que puedan recibir el monto de la multa en ausencia de dicho servidor público, acción que fue realizada por los policías: José Francisco Cleofás García, Irving Reyes Reyes y Rafael Sánchez Reyes, quienes tuvieron contacto con los familiares del agraviado y pusieron en libertad a **LVM**.

En ese sentido, y para evitar cualquier práctica que insinúe la duplicidad o la repetición de procedimientos, se instó a la autoridad edilicia a considerar la cobertura presencial del oficial calificador y la creación de turnos para cumplir de forma correcta dicha responsabilidad. Asimismo, no debe pasar desapercibido que el servidor público de mérito concentra, funciones conjuntas mediadoras conciliadoras y calificadoras, lo cual contraria a la norma, por lo que la autoridad edilicia deberá regularizar la instancia para la debida aplicación de las disposiciones y formalidades que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con base en la separación de funciones, atribuciones y actuaciones; así como la definición de horarios y turnos con la única finalidad de cumplir con la máxima diligencia el servicio público encomendado

En suma, se advirtieron acciones y omisiones del servidor público Evaristo Lorenzo Feliciano, en funciones de oficial calificador, así como de los policías:

³ Cfr. Fonseca Luján, Roberto Carlos, “Non bis in idem en el Derecho administrativo sancionador”, en *Hechos y Derechos*, revista electrónica de opinión académica, 1 de febrero de 2013, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en la liga: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/13/art29.htm>. Recuperado el 13 de febrero de 2015.

José Francisco Cleofás García, Irving Reyes Reyes y Rafael Sánchez Reyes, al no actuar de manera proporcional y trasgredir los principios de legalidad y seguridad jurídicas al contravenir la norma y no ser proporcionales ni ajustadas a la ley.

b) Fue evidente que el concierto de acciones y omisiones de las autoridades municipales descritas trasgredieron derechos humanos elementales; y si bien en un inicio la intervención se desarrolló acorde a los mandatos legales que se disponen de forma exclusiva a la función calificadora y de seguridad pública en Donato Guerra, lo cierto es que a la postre no se sujetaron a la legalidad ni a los principios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, lo cual generó incertidumbre jurídica al no aplicarse con estricto apego a las garantías del debido procedimiento y al respeto de la dignidad humana.

En el caso, se desprendió que **LVM** fue sujeto a la restricción de su libertad por la autoridad calificadora, al conmutar sanción pecuniaria por arresto administrativo; no obstante, independientemente de la legitimidad de tal acción, se advirtió que la medida sancionatoria, pese a su severidad fue cambiada por multa de \$3,200.00 (tres mil doscientos pesos 00/100 m.n.), sin importar los antecedentes que motivaron la sanción, ni la necesidad de que fuera impuesta por la autoridad calificadora, quien después de conocer la decisión optó por confirmar la sanción sin considerar que **LVM** tenía cerca de doce horas y media confinado en la galera municipal.

Por tanto, la sanción impuesta **no fue proporcional ni ajustada a derecho y propició incertidumbre jurídica irremediable**, circunstancia que no puede pasar desapercibida por la municipalidad al trasgredir las normas convencionales e internacionales. Así lo considera la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversas decisiones que ha emitido respecto a la importancia del principio de legalidad en cualquier detención al señalar que los requisitos de razonabilidad, previsibilidad y proporcionalidad se aplican no sólo a las medidas que afectan la libertad, sino también a las normas de Derecho Interno que autorizan la privación de libertad.⁴

Así las cosas, se acreditó en documentales que **LVM** fue sujeto a multa como sanción, la cual correspondió a la suma de \$3,200.00 (tres mil doscientos pesos 00/100 m.n.), sin importar que precediera una conmutación de la multa a arresto que materialmente había comenzado a cumplir, por lo que la sanción que se le aplicó al ser la máxima contemplada por el bando municipal vigente de Donato Guerra, constituyó una nueva sanción tal y como se observa en dicho dispositivo:

DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES

⁴Cfr. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, p.315.

ARTÍCULO 146.- *Las Infracciones al Bando Municipal, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas, serán sancionadas con:*

[...]

II. Multa de 10 a 50 días de salario mínimo vigente en el área geográfica del Municipio de Donato Guerra...

En consecuencia, se advirtió la configuración de una duplicidad de sanción, lo cual es irrazonable, imprevisible y falta de proporcionalidad, al no ser valorado por la autoridad calificadora, convirtiéndose en una medida excesiva y arbitraria.

Por tal motivo, y al originarse la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica por ausencia de proporcionalidad en la sanción en perjuicio de **LVM**, resulta aplicable lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo primero constitucional, que en alusión a los derechos humanos estipula:

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar **y reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley.*

Este Organismo, no ignora que el derecho a indemnización es un mecanismo reconocido por el derecho internacional para enfrentar la impunidad en tratándose de violaciones a derechos humanos, por lo que toda medida tendente a desaparecer los efectos de las violaciones cometidas beneficia la correcta progresividad y complementariedad de los derechos. En la especie, respecto al caso a estudio, la indemnización no implica enriquecimiento ni beneficio adicional para la víctima y familiares; más bien, guarda estrecha proporción y relación con el derecho humano trasgredido.⁵

Así las cosas, como medida compensatoria y restitutoria para lograr el respeto y protección de los derechos humanos de **LVM**, este Organismo sugirió se verificara indemnización a su favor, al restituirse la cantidad que erogó por concepto de multa, al implicar una duplicidad de sanción administrativa y no ser proporcional a la situación jurídica que se actualizaba en favor del agraviado, al haber estado restringido de su libertad cerca de doce horas y media.

c) Las evidencias, ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes en la investigación de los hechos motivo de queja permitieron afirmar que los servidores públicos: Evaristo Lorenzo Feliciano, José Francisco Cleofás García, Irving Reyes Reyes y Rafael Sánchez Reyes, en ejercicio de sus obligaciones, pudieron trasgredir lo dispuesto en el artículo 42, fracciones I, V, XXII, XXIV y XXVI, de la Ley de Responsabilidades de los

⁵Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafo 297.

Servidores Públicos del Estado y Municipios, al omitir cumplir con diligencia el servicio público encomendado.

Consecuentemente, corresponde a la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Donato Guerra, durante el procedimiento conducente, perfeccionar en términos de Ley, en el expediente MDG/CI/IP/001/2015, las evidencias y medios de convicción de los que da cuenta el documento de Recomendación, para que administrados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, cuente con los elementos objetivos que sustenten fehacientemente el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, su resolución y, en su caso, la sanción que se imponga, conforme al marco jurídico estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, atribución que sin duda contribuye a la debida defensa y protección de los derechos humanos fundamentales.

Por lo expuesto, esta Defensoría de Habitantes, respetuosamente, formuló al Presidente Municipal Constitucional de Donato Guerra, Estado de México, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Derivado de las omisiones documentadas, remita al titular de la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Donato Guerra, la copia certificada de la Recomendación, que se anexó, para los efectos legales a que haya lugar, en virtud de que en dicha instancia se sustancia fase de información previa en el expediente **MDG/CI/IP/001/2015**, donde se encuentran señalados los servidores públicos relacionados con esta queja; hecho que sea, se sirviera allegar a esta Comisión, las constancias relativas al inicio del procedimiento administrativo disciplinario, su resolución y, en su caso, la sanción que se imponga al o los responsables.

SEGUNDA. Como medida compensatoria que deberá tomarse con el objeto de observar lo estipulado en el artículo primero párrafo tercero constitucional, al existir una conducta violatoria a derechos humanos relacionada con la falta de precisión e incongruencia en la causa o motivo de la detención y privación de libertad del agraviado, así como la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta de multa, se sirviera a hacer efectivo, por el medio conducente, el derecho a indemnización de **LVM** afin de que le sea reembolsada la cantidad que erogó por concepto de multa, para lo cual deberán remitirse a este Organismo constancias de su efectivo cumplimiento.

TERCERA. En aras de propiciar certeza jurídica y el correcto acceso a la justicia, se sirviera proponer al cabildo de Donato Guerra, en estricto acato a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la separación de las funciones de la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora, así como su reglamentación, para lo cual, deben considerarse la posibilidad de turnos de 24 por 48 horas, que incluya sábados y domingos, remitiéndose las documentales que acrediten el debido cumplimiento.

CUARTA. Para consolidar una cultura de respeto a la dignidad humana, en correspondencia a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, instruyera a quien corresponda, mediante el mecanismo o instrumento que considere pertinente, hacer del conocimiento a los integrantes de la oficialía calificadora y de la dirección de seguridad pública de Donato Guerra, la prevención estipulada en el artículo 150 fracción II inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y que en caso de su incumplimiento dará lugar al deslinde de las responsabilidades respectivas; lo cual deberá ser acreditado ante este Organismo con los correspondientes acuses de recibido.

QUINTA. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda se implementen cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos y del marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos adscritos tanto de la dirección de seguridad pública, como de la oficialía calificadora de Donato Guerra, México, a fin que durante el desempeño de su encargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos, para lo cual esta Comisión ofreció su más amplia colaboración.