

Expediente: CDHEZ/185/2015

Persona quejosa: Q

Agraviados: Vecinos de la Alameda “Trinidad García de la Cadena” de Zacatecas, Zac.

Autoridad Responsable:

Integrantes del anterior H. Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas.

Derechos Humanos violados:

I. Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica en su modalidad de omisión en la aplicación y supervisión de la normatividad, relativo a la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

II. Derecho a un nivel de vida adecuado, en relación al derecho a un medio ambiente sano, a la salud y a una vivienda digna.

Zacatecas, Zac., a 20 de septiembre de 2016; una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/185/2015, y analizado el proyecto presentado por la Segunda Visitaduría, la suscrita aprobó, de conformidad con los artículos 4, 8 fracción VIII, 17 fracción V, 37, 51, 53 y 56 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con lo dispuesto por los numerales 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, la **Recomendación 12/2016** que se dirige a la autoridad siguiente:

H. CONCEJO MUNICIPAL INTERINO DE ZACATECAS, ZAC. ¹

I.- DE LA CONFIDENCIALIDAD

1. De conformidad con los artículos 6º, fracción II y 16, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y los artículos 23 y 85 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, los datos personales de la persona peticionaria y el agraviado, relacionadas con esta Recomendación, permanecerán confidenciales, ya que éstos no son públicos.

II. RELATORÍA DE LOS HECHOS Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

1. **Q** presentó, de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, escrito de queja en contra del H.

¹ Art. 40 de la Ley Orgánica del Municipio.

Ayuntamiento de Zacatecas, por actos presuntamente violatorios de sus derechos humanos.

Por razón de turno, se remitió el escrito de queja a la Segunda Visitaduría, bajo el número de expediente citado al rubro, a efecto de formular el acuerdo de calificación de ésta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 55 y 56 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

Los hechos se calificaron como presuntos violatorios a derechos humanos, procediendo en consecuencia a desarrollar diversas acciones para el desahogo del procedimiento.

2. Los hechos materia de la queja consisten en lo siguiente:

La Asociación A1, hicieron del conocimiento al Gobernador Constitucional del Estado, su inconformidad por la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por éste el jueves 31 de octubre del año 2013, cuando dieron inicio las mesas trabajo en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), consistentes en que no se otorgarían autorizaciones de licencias en el sitio, por parte de las autoridades estatales y municipales, hasta en tanto se concretizara el proyecto Alameda - Jardín Morelos y su reglamento para el manejo y uso de suelo.

No obstante, en diciembre de 2013, el Ayuntamiento de Zacatecas permitió la apertura del bar B1, arguyendo a los vecinos del lugar que dicha situación se solucionaría a la brevedad.

El 18 de enero de 2015, los vecinos solicitaron la presencia de la policía municipal, debido al volumen de la música proveniente de dicho bar; los cuales acudieron y verificaron que éste no contaba con la licencia de operación y permiso para el evento que se estaba llevando a cabo, por lo que se procedió a levantar el acta y multa correspondientes, así como a evacuar y cerrar el establecimiento.

Sin embargo, a la fecha, este bar sigue funcionando y promocionando en su página de *facebook* a bandas de rock, jazz y blues para que se realicen conciertos al aire libre durante el festival cultural. Por lo anterior, los vecinos solicitaron que el Ayuntamiento de Zacatecas pusiera remedio a la situación legal del bar.

Asimismo, refieren los promoventes que, la petición de regular el ruido y horarios del bar mencionado, ya ha sido planteada ante diversas autoridades del Ayuntamiento de Zacatecas, como el Director de Inspección y Ejecución Fiscal; la Tesorera Municipal; el Secretario del Ayuntamiento y, ante el otrora Presidente Municipal de Zacatecas.

Finalmente, refieren los vecinos que el ruido excesivo y la falta de respeto de los horarios de operación de dicho Bar, no les permite tener tranquilidad en su descanso.

4. El Apoderado Legal del Ayuntamiento presentó su informe, en donde detalla las acciones realizadas a fin de atender la petición de los promoventes.

III. COMPETENCIA.

1. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas es competente, en los términos de los artículos 1º, 4º, 6º, 8º fracción VII, inciso A) y 31 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 15, 16 y 17 de su Reglamento Interno, en razón de que la queja se promueve en contra de servidores públicos del H. Ayuntamiento de Zacatecas, por hechos que continúan corriendo desde el 2013.

2. De conformidad con los artículos 55 y 56 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, este Organismo advierte que los hechos narrados pudieran consistir una violación a los derechos humanos de los promoventes, así como una responsabilidad por parte de los servidores públicos señalados.

3. Esta Comisión advirtió la violación de los siguientes derechos:

- a) Derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, específicamente por la omisión en la aplicación y supervisión de la normatividad relativo al desarrollo de la actividad de venta y consumo de bebidas alcohólicas, y
- b) Derecho a un nivel de vida adecuado, en relación al derecho a un medio ambiente sano, a la salud y a una vivienda digna.

IV. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN.

Con la finalidad de documentar las presuntas violaciones a derechos humanos, así como para determinar la existencia o no de responsabilidad por parte de los servidores públicos señalados, este Organismo realizó las siguientes actuaciones:

1. Entrevistas a las personas relacionadas con los hechos:

- Se recabó la comparecencia de la persona peticionaria y agraviada dentro de la presente queja.
- Se tomó comparecencia al Apoderado Legal de la Presidencia Municipal de Zacatecas.
- Se recabó la comparecencia de persona peticionaria y agraviada en el expediente citado al rubro, a fin de clarificar y aportar elementos a su favor.

2. Solicitudes de informes:

- Se solicitó informe al entonces Presidente Municipal de Zacatecas.
- Se solicitó informe al Jefe de Inspección y Ejecución Fiscal del Ayuntamiento de Zacatecas.
- Se solicitó ampliación de informe al entonces Presidente Municipal de Zacatecas.

- Se enviaron recordatorios para la presentación de informes al Jefe de Inspección y Ejecución Fiscal del Ayuntamiento de Zacatecas, y se solicitaron informes a las siguientes autoridades:
 - o Jefe de la Unidad de Permisos y Licencias de la Presidencia Municipal de Zacatecas, y
 - o Secretaría de Finanzas de la Presidencia de Zacatecas.
- Se solicitó segunda ampliación de informe al entonces Presidente Municipal de Zacatecas, y se solicitó informe, en vía de colaboración, al Director General de la Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas.

3. Recopilación de información:

- Se recibió informe del Apoderado Legal de la Presidencia Municipal de Zacatecas.
- El Apoderado Legal de la Presidencia Municipal de Zacatecas remitió a este Organismo ampliación de informe.
- El Director General de la Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas, remitió informe en vía de colaboración a esta Comisión.

4. Recopilación y consulta de documentos:

- Fotografías presentadas por los agraviados, en donde se aprecia la realización de conciertos en el bar B1.
-
- Notas periodísticas de diferentes medios de comunicación, relativas a la inconformidad por la operación del mencionado bar.
- Consulta del expediente del juicio de amparo relacionado con los hechos materia de la queja, substanciado ante el Juzgado Primero de Distrito en Zacatecas, Zac.
- Consulta de las inconformidades presentadas por los promoventes de esta queja, en contra de la operación del bar referido.
- Consulta del expediente substanciado ante el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Estado de Zacatecas, por hechos materia de la presente queja.

5. Solicitud y obtención de dictámenes:

- Se remite dictamen técnico de la emisión de sonido del establecimiento B1, emitido por la encargada de la Dirección de Caracterización Ambiental y Calidad del Aire de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente.

6. Obtención de evidencia *in situ*:

- Personal de este Organismo realizó inspección en la zona de la Alameda, a efecto de verificar el sonido emanado del bar B1.

V. PRUEBAS.

Con base en lo estipulado en los artículos 48 y 49 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 64 y 65 del Reglamento Interior de este Organismo, durante el procedimiento realizado por esta Institución se recabaron los elementos probatorios documentales, declaraciones, dictámenes y demás evidencias que dan sustento a la presente recomendación.

VI. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS.

A) Violación al derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica en su modalidad de omisión en la aplicación y supervisión de la normatividad en el desarrollo de la actividad comercial.

1. La seguridad jurídica se traduce en la certeza, protección y claridad de las normas jurídicas y de su aplicación. Es decir, gracias a ella, las personas tenemos la certidumbre de que nuestra situación jurídica, posesiones o derechos sólo serán modificados por los procedimientos legales previamente establecidos. Para ello, autores como Rigoberto Ortiz Treviño, refieren que deben cumplirse cuatro condiciones: que el derecho esté formalizado; que éste no sea objeto de interpretaciones arbitrarias; que sea eficaz y que sea estable².

2. El derecho a la seguridad jurídica otorga primacía al derecho a la legalidad, ya que de conformidad con éste, todo acto de autoridad debe estar fundamentado en una ley, la cual debe estar armonizada con los derechos humanos reconocidos por nuestro país. De ahí que éstas sólo puedan hacer aquello para lo que estén facultados expresamente en la normatividad legal, a fin de brindar seguridad y certeza jurídica a las personas. Ya que así, se busca incidir sobre el poder público e impedir la arbitrariedad o discrecionalidad de las autoridades y personas que ejercen servicios públicos.

3. La interdependencia existente entre el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad es tal, que sus contenidos dan sentido a los contenidos de ambos. Así, mientras la seguridad jurídica nos permite conocer nuestros derechos y obligaciones de modo claro y preciso; el principio de legalidad requiere que todo acto destinado a producir efectos jurídicos debe tener como base una disposición y un procedimiento legal. En este sentido, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que la seguridad jurídica es la suma de principios como el de legalidad, publicidad de las normas, irretroactividad de la ley, entre otros, de tal suerte que permite promover la justicia y la igualdad³.

4. En el Sistema Universal de Derechos Humanos, el derecho a la seguridad jurídica a la legalidad se encuentran reconocidos tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴ como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

² ORTIZ Treviño, *La Seguridad Jurídica. Los derechos Humanos en la Jurisprudencia Mexicana*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, octubre de 2004, págs. 125 y 126.

³ STC 27/1981, de 20 de julio de 1981, publicada en BOE no. 193, de 13 de agosto de 1981.

⁴ Cfr. con el contenido del artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Políticos⁵, al señalarse que ninguna persona puede ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida, familia, derechos, posesiones, etc.

5. Por su parte, en el Sistema Interamericano, ambos derechos se consagran en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁶ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷, al señalarse que todas las personas tenemos derecho a la protección de la ley contra actos que tengan injerencias arbitrarias en su honra, reputación, vida privada y familiar, así como en su libertad.

6. En nuestro sistema jurídico nacional, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al proteger la libertad y seguridad de las personas, a partir de la exigencia de que, todos los actos de autoridad que causen sobre éstas molestias en ellas, papeles o posesiones, deben estar debidamente fundados y motivados. Es decir, las autoridades sólo podrán hacer aquello para lo están expresamente facultadas en una ley y, todo acto o procedimiento por el cual se interfiera en la esfera jurídica de un gobernado, debe estar previsto en una norma legal.

7. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, a través de la Tesis Aislada con registro 2005766, que el principio de legalidad constituye una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, consistente en que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas por la ley. De ahí que, aquellos actos realizados por éstas, sin el amparo de una facultad expresa, se considerarán arbitrarios:

“Época: Décima Época
 Registro: 2005766
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Tipo de Tesis: Aislada
 Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
 Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.)
 Página: 2239

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará

⁵ Cfr. con el contenido de los artículos 6, 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶ Cfr. con el contenido de los artículos V y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

⁷ Cfr. con el contenido del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación”.

8. En razón a lo anterior, la legalidad y seguridad jurídica conllevan la existencia de normas jurídicas que establezcan, por un lado, claramente los derechos y obligaciones de las personas, y por el otro, las atribuciones de las autoridades para actuar en determinado sentido y mediante el cumplimiento de procedimientos previamente definidos. En adición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la garantía de legalidad se cumple además con la existencia constatada de los hechos que permitan deducir la procedencia de la aplicación de la norma correspondiente y que se justifique la autoridad haya actuado en tal sentido y no en otro:

“Época: Novena Época
 Registro: 192076
 Instancia: Pleno
 Tipo de Tesis: Jurisprudencia
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo XI, Abril de 2000
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: P./J. 50/2000
 Página: 813

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.

Controversia constitucional 34/97. Poder Judicial del Estado de Guanajuato. 11 de enero de 2000. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 50/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil”.

9. En el marco jurídico local, los artículos 150, fracción III y 154 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, establecen que los servidores públicos de la entidad tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, y en el caso de que sus actos u omisiones afecten el cumplimiento de dichos principios, se les aplicarán las sanciones administrativas correspondientes. Por su parte, la fracción III del artículo 75 de la Ley Orgánica del Municipio prohíbe a los Presidentes Municipales incurrir en violaciones al principio de legalidad, al no ceñir sus actuaciones a lo que la ley le permite u ordena.

10. Esto indica que, el derecho a la seguridad y legalidad, será vulnerado cuando las autoridades se conduzcan al margen de la ley, ya sea por realizar acciones contrarias a ésta o por no realizarlas, o bien por extralimitarse en sus funciones. Es decir, por hacer más de lo que la ley les permite. Pues ello, implicaría el ejercicio de facultades discrecionales, quedando así los particulares a su arbitrio o capricho, vulnerándose así el derecho a la seguridad jurídica, consiste en que las autoridades deben ceñir sus determinaciones a los términos establecidos en la ley.

11. En el presente caso, esta Comisión advierte que las autoridades administrativas a las que se les atribuye la vulneración del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, no actuaron dentro del marco de las atribuciones establecidas en las normas jurídicas vigentes, al tolerar el funcionamiento de un establecimiento dedicado a la venta y consumo de bebidas alcohólicas, sin contar con la licencia de funcionamiento correspondiente, y al omitir implementar acciones de supervisión y evaluación de dicha actividad comercial.

12. La Ley sobre bebidas alcohólicas para el Estado de Zacatecas establece que la autoridad facultada para expedir las licencias para el funcionamiento de establecimientos dedicados al almacenaje, distribución, venta o consumo de bebidas alcohólicas, es el Ayuntamiento⁸. En este sentido, el artículo 84 del Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Zacatecas, establece que es en el Departamento de Permisos y Licencias donde recaen las atribuciones para revisar las solicitudes para la autorización de permisos y licencias en materia de embasamiento, almacenaje, distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas; así como para verificar y ordenar la práctica de visitas de supervisión para corroborar, que los establecimientos cumplen con los requisitos en materia de licencias para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

13. En el presente caso, de las actuaciones realizadas por este Organismo, se acreditó que el denominado bar B1 se abrió en diciembre de 2013, teniendo conocimiento de lo anterior el Ayuntamiento de Zacatecas. Toda vez que, en fecha 18 de diciembre de 2013, la asociación A1 presentó, ante dichas autoridades, escrito en el que se les informa acerca de la apertura de éste, así como de la inconformidad de éstos por ello, y se pide que no se otorgue ningún permiso eventual o definitivo en dicha área. En adición, del informe presentado por el Apoderado Legal del Ayuntamiento, se advierte que dichas autoridades reconocen que dicho bar funciona sin la licencia correspondiente, ya que ésta se encontraba en trámite.

14. En razón a ello, esta Comisión concluye que, el hecho de que las autoridades municipales tuvieran conocimiento de que el referido bar funcionaba desde diciembre de 2013, sin la licencia de funcionamiento correspondiente que se especifica en la ley, constituye una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, toda vez que la mencionada autoridad ha tolerado que el bar B1 desarrolle actividades de venta y consumo de bebidas alcohólicas al margen de la Ley. Situación que se evidencia con el oficio DIF 024-12/2015, de fecha 13 de abril de 2015, en donde se invita a la empresa a “acercarse” a la Tesorería Municipal para cubrir el adeudo que tenían, por diversas multas emitidas al bar B1, en fechas 18 de enero y 3 y 4 de abril del 2015. Lo que da cuenta de que el mencionado bar operó cerca de un año y cuatro meses sin licencia alguna, y con la tolerancia del Ayuntamiento, quien no procedió a la clausura correspondiente. Toda vez que, fue hasta el 29 de abril de 2015, que la Comisión Edilicia de Mercados, Centros de Abasto y Comercio del Ayuntamiento de Zacatecas, emitió el acuerdo número HAZ-CMCAC-047/2015, en el que autorizó cambio de domicilio de la Licencia con giro de restaurante - bar con venta de vinos y licores con graduación mayor a 10° G.L., en botella abierta y/o al coqueo, ubicada en domicilio conocido a la Alameda “Trinidad García de la Cadena” Zona Centro de la Ciudad de Zacatecas, Zacatecas. Lo que evidencia como dicho establecimiento operó sin la licencia correspondiente por más de un año.

15. En adición, este Organismo advierte que dicha autoridad municipal, incumplió con el procedimiento establecido para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento, específicamente en cuanto a la obligación de verificar previamente, al otorgamiento de éstas, la aceptación o rechazo de los vecinos próximos al lugar⁹. Incumpléndose así con el deber de garantizar la certidumbre jurídica que requieren los oferentes y las autoridades respecto de dicha actividad, así como los propios

⁸ Artículo 8 de la Ley sobre bebidas alcohólicas para el Estado de Zacatecas.

⁹ Artículos 26, 37 y 39 de la Ley sobre bebidas alcohólicas para el Estado de Zacatecas.

vecinos del lugar. Asimismo, durante la investigación del caso, se advirtió que el Ayuntamiento de Zacatecas omitió actuar conforme a sus obligaciones legales, al no atender la inconformidad de los vecinos del lugar, respecto a la apertura de dicho bar, sin que haya propuesto ninguna solución al respecto.

16. Adicionalmente, se acredita que la autoridad municipal incurrió en diversas irregularidades para el otorgamiento posterior de la licencia que amparara el funcionamiento de éste. Mismas que se señalan a continuación:

- La orden de visita al establecimiento denominado B1, ubicado en la Alameda “Trinidad García de la Cadena”, de fecha 27 de abril de 2015, fue expedida dos días antes de la presentación formal de la solicitud de cambio de domicilio de la licencia número 60 – 031 (29 de abril de 2015).
- El 29 de abril de 2015, mediante oficio DIF 146/2015, se solicitó a la empresa actualizar los documentos relativos al derecho de uso de suelo expedido por la Secretaría de Obras Públicas Municipales, y el Dictamen Positivo de Protección Civil, ya que estos se encontraban caducos. Lo anterior, a fin de que continuar con los trámites relativos al cambio de domicilio de la licencia de alcohol número. Sin embargo, la licencia en comento fue autorizada en fecha 30 de abril de 2015, tal y como refiere el entonces Secretario de Gobierno Municipal, a través del oficio número PMZ/SGM/DASAC/353/2015. Es decir, que dicha licencia fue otorgada sin subsanarse los incumplimientos señalados por el propio Ayuntamiento.
- La licencia se otorgó en contravención a lo estipulado por el artículo 39 de la Ley sobre bebidas alcohólicas para el Estado de Zacatecas, toda vez que, al tratarse de una zona habitacional, no se dio vista a la solicitud respectiva al Comité de Participación Social o en su caso, a la junta de vecinos, para que manifestaran su opinión al respecto. Ello, pese a que Ayuntamiento sabía fehacientemente de la oposición de los vecinos del lugar, quienes hicieron llegar a dichas autoridades escritos donde explícitamente manifestaban su inconformidad con la apertura de dicho bar.
- Pese a que el Ayuntamiento señaló que contó con la autorización de diversos vecinos para el otorgamiento del cambio de domicilio de la licencia mencionada anteriormente, dichas autorizaciones tienen fecha del 01 de abril de 2014, en tanto que la solicitud fue presentada hasta el 29 de abril de 2015. En adición, algunos de los domicilios de las personas que manifiestan su conformidad, no se ubican en las inmediaciones del bar referido. Asimismo, el Ayuntamiento es omiso al pronunciarse acerca de la inconformidad de diversos vecinos que explícitamente manifestaron su inconformidad al respecto.

17. De todo lo anterior, esta Comisión observa que el Ayuntamiento de Zacatecas vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, por la omisión de observar la normatividad aplicable en materia del otorgamiento y supervisión de licencias para la venta y consumo de alcohol, al consentir la operación de un establecimiento carente de licencia para ello, y posteriormente al otorgar una

licencia sin el cabal cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la ley.

B) Violación al derecho a un nivel de vida adecuado, en relación al derecho a un medio ambiente sano, a la salud y a una vivienda digna.

1. El derecho a un nivel de vida adecuado implica el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales para lograr su concretización. Entre ellos, se encuentran, el derecho a la salud, a la alimentación, a un medio ambiente sano, entre otros. Los cuales resultan indispensables para la realización de aquél. Así, el derecho a un medio ambiente sano, encuadra en la categoría de derechos indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, que se traduce en la existencia de condiciones progresivas que coadyuven al bienestar y a una mejora continua de la población¹⁰.

2. En el Sistema Universal, el derecho a un nivel de vida adecuado se encuentra previsto tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹¹, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹², al establecerse que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, los servicios sociales necesarios, etc., para lo cual los Estados deberán, entre otros aspectos, mejorar el medio ambiente, a fin de que el cúmulo de todas esas acciones se traduzcan en la mejora continua de las condiciones de existencia de las personas.

3. En razón a lo anterior, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado diversas Observaciones en donde se hace referencia a la importancia y concatenación del derecho a un medio ambiente sano, a la salud y a la vivienda, como elementos indispensables para garantizar la realización del derecho a un nivel de vida adecuado. Así, a través de su Observación General No. 4, relativa al Derecho a una vivienda digna, se establece que éste derecho no se limita al mero cobijo que brinda un tejado, sino que implica el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad; es decir, significa disponer de un lugar donde poder aislarse si así se desea, de un espacio adecuado con seguridad, iluminación, ventilación, donde se garantice el acceso a servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, en donde se tenga acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, entre otros aspectos.

4. Por su parte, la Observación General No. 14, referente al Derecho al disfrute del más alto nivel de salud posible, el Comité señala que la realización de derecho se hace extensivo a una serie de factores determinantes básicos de la salud, como son la alimentación, la nutrición, la vivienda, el acceso a agua, a un medio ambiente sano, entre otros.

5. Por otra parte, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, refiere que las personas tienen derecho al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad, que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar¹³.

¹⁰ Cfr. contenido de la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sexto Periodo de Sesiones, 1991.

¹¹ Artículo 35 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹² Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹³ Principio 1 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

6. En lo que al Sistema Interamericano se refiere, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano, teniendo el Estado la obligación de promover la protección, preservación y mejoramiento de éste. En relación a lo anterior, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó la Resolución General AG/RES. 1819, el 5 de junio de 2001, en donde reconoce que los derechos humanos son un mecanismo para incrementar la protección del medio ambiente.

7. En el sistema normativo nacional, el derecho a un nivel de vida adecuado se desprende del reconocimiento explícito de otros derechos como el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho al agua, etc. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para que una persona esté en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar, requiere que todas sus necesidades estén adecuadamente satisfechas. Es decir, que la realización de este derecho dependerá de la satisfacción de otros, relacionados con las necesidades básicas de las personas¹⁴.

8. De manera específica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado, a través de la Tesis con registro 2001686, de rubro MEDIO AMBIENTE. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTÁ PROTEGIDO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL, POR LO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN SANCIONAR CUALQUIER INFRACCIÓN, CONDUCTA U OMISIÓN EN SU CONTRA, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en septiembre de 2012, que el derecho al medio ambiente sano es el derecho de toda persona a *disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, así como prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo y conservar el patrimonio natural de la sociedad*. Incluso, enfatiza que *el derecho particular debe ceder al interés de la sociedad a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental las autoridades deben velar, para que cualquier infracción, conducta u omisión que atente contra dicho derecho sea sancionada*.

9. En el mismo sentido, la Jurisprudencia con registro 2004684, de rubro DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en octubre de 2013, refiere que el derecho a un medio ambiente adecuado implica el desarrollo de dos aspectos. Por un lado, es un poder de exigencia y un deber de respeto a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión de éste; y por el otro, la obligación correlativa de las autoridades de vigilar, conservar y garantizar que sean atendidas las regulaciones pertinentes. En este contexto, es obligación de las autoridades estatales preservar el medio ambiente a través de las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias, así como vigilar y garantiza que autoridades y particulares atiendan dichas disposiciones.

10. De manera específica, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado algunos casos relativos a la contaminación acústica como una violación a los derechos humanos de los particulares. Específicamente en el caso Hatton y otros vs. Reino Unido, en donde dicho Tribunal concluyó que el Estado no logró un justo

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Amparo Directo en revisión 1200/2014, 78 de octubre de 2014, Libro 11, Octubre 2014, Tomo I, Pág. 599, Semanario Judicial de la Federación.

equilibrio entre el bienestar económico, representado por la operación de un aeropuerto, y el efectivo derecho de los peticionarios a gozar de sus hogares y de sus vidas privadas y familiares¹⁵. Asimismo, en el caso *Moreno Gómez vs. España*, dicho Tribunal resolvió que, la contaminación acústica causada por un club nocturno construido cerca de la vivienda del peticionario, que frecuentemente infringía los horarios de cierre y los decibeles permitidos, vulneró su derecho a la vida privada y a un medio ambiente adecuado¹⁶.

11. En nuestro contexto nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su tesis con registro 2005752, de rubro ENFERMEDAD PROFESIONAL (HIPOACUSIA). SU EXISTENCIA SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE EL TRABAJADOR DESARROLLÓ SUS ACTIVIDADES DURANTE UN PERIODO PROLONGADO EN UN MEDIO AMBIENTE RUIDOSO, AUN CUANDO EL DICTAMEN PERICIAL EN MATERIA AMBIENTAL DETERMINE QUE ÉSTE SE ENCONTRABA POR DEBAJO DEL LÍMITE MÁXIMO PERMITIDO POR LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en febrero de 2014, refirió que existe un nexo entre el tiempo de exposición a ruidos, que se encuentran entre los límites máximos permitidos por las normas oficiales mexicanas, y la posible afectación alteración de la salud. Misma que sólo es posible determinarla a través de un estudio que combine las características, niveles y tiempos de exposición a los mismos. Pues, refiere la Corte, el mero hecho de un ruido sobrepase los límites establecidos, no causa un daño a la salud, sino es la combinación de estos con un tiempo de exposición prolongado a varios años, los cuales deben ser valuados por expertos en medicina.

12. En este sentido, la Norma Oficial Mexicana NOM – 081 – SEMARNAT – 1994, establece en su numeral 5.4, que los límites máximos permisibles en la emisión de los niveles sonoros, para después de las 22 horas y hasta las 06 horas, son de 65 dB. Sin embargo, en el caso concreto, el bar B1, sobrepasa dichos límites en 3 dB. Situación que se acredita con el dictamen técnico emitido por la Secretaría del Agua y Medio Ambiente, en donde se concluye que dicho establecimiento excede la emisión de ruido en 3 dB más de lo permitido para la zona en que se encuentra, además del horario.

13. En adición, de la inspección realizada por personal de esta Comisión en el lugar de los hechos, en fecha 8 de abril de 2015, se advirtió que del establecimiento referido, se emana un ruido estruendoso (música), que se escucha fuerte y claro hasta la Avenida Torreón.

14. Por lo anterior, este Organismo acreditó que existe una vulneración al derecho a un nivel de vida adecuado de las personas peticionarias y agraviadas, como consecuencia de las violaciones al derecho a un medio ambiente sano, a la salud y a una vivienda digna, derivado de las omisiones en que incurrieron las autoridades señaladas como responsables, al no implementar acciones eficaces que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones consistentes en vigilar el cumplimiento de los horarios, de las actividades y de la emisión de decibeles del multicitado establecimiento. Pese a que de manera constante, los vecinos han reportado dichas infracciones. Situación que se traduce en una tolerancia por parte de las autoridades, y en un incumplimiento de su obligación de supervisión de la operación

¹⁵ Cfr. contenido del Caso *Harron y otros vs. Reino Unido*, Tribunal Europeo, Sentencia de 2 de octubre.

¹⁶ Cfr. contenido del Caso *Moreno Gómez vs. España*, Tribunal Europeo, Sentencia de 16 de noviembre de 2004.

de las actividades ahí desarrolladas. La cual, además se realiza en una zona residencial.

VII. CONCLUSIONES DEL CASO.

1. Esta Comisión rechaza la vulneración de los derechos humanos de los agraviados, derivados del incumplimiento del principio de legalidad, ya que con ello se provoca incertidumbre en la actuación de las autoridades y en la aplicación de éstas de las normas jurídicas. En el caso específico, la tolerancia de las autoridades responsables, consistentes en permitir la operación de un establecimiento carente de la licencia correspondiente (desde diciembre de 2013), así como en el otorgamiento posterior de ésta, sin cumplir con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley, se traduce en una violación al derecho a la seguridad jurídica, al actuar las responsables con discrecionalidad y con extralimitación de las facultades conferidas al Ayuntamiento por las normas legales.

2. En adición, la falta de supervisión de las condiciones en que opera el denominado bar B1, infringiendo los horarios y decibeles establecidos, se traducen en una violación al derecho de los agraviados a un nivel de vida adecuado. Asimismo, esta Comisión pudo constatar que las afectaciones señaladas por los agraviados, no son atendidas de forma efectiva por las autoridades, ya que se omitió tomar en cuenta la inconformidad expresamente señalada en diversas ocasiones por éstos, respecto a la apertura del bar mencionado, dentro de la zona habitacional donde ellos radican.

3. Esta Comisión no ignora la necesidad de promover actividades comerciales que coadyuven al desarrollo de la entidad. Sin embargo, es importante señalar que las autoridades deben, en primer lugar, apegar sus actuaciones a la competencia que les han sido conferidas en el marco legal, y en segundo, desplegar ésta conforme a los procedimientos señalados en las normas. Así, las autoridades tienen la obligación de implementar políticas públicas que fomenten el desarrollo económico de la ciudad, con una perspectiva de derechos humanos, en la que la calidad de vida de las personas sea garantizada.

VIII. REPARACIONES.

1. De conformidad con lo establecido en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 51 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público estatal, la Recomendación formulada al respecto debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos.

2. Dicha reparación, de conformidad con los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, las violaciones de derechos humanos deben contemplar, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de ésta, una reparación plena y efectiva.

3. Teniendo en cuenta lo anterior, y toda vez que no es posible lograr la plena restitución de los derechos vulnerados, esta Comisión considera procedente la reparación de los daños ocasionados por estas violaciones en los siguientes términos:

- Se requiere que la autoridad responsable, como una medida de reparación, garantice que la licencia otorgada al establecimiento señalado, cumpla con los requisitos y procedimientos señalados claramente en la ley.
- Asimismo, la autoridad debe cumplir con su obligación de vigilar y supervisar que, las condiciones en que se prestan los servicios de venta y consumo de alcohol, se apeguen a las condiciones en los que han sido autorizados, hasta lograr el desarrollo óptimo de la vida cotidiana de los vecinos del lugar. Para lo cual, se deberá generar un plan de trabajo que contemple de manera clara y específica las acciones a realizar por cada una de las autoridades involucradas.
- Las autoridades tienen además, la obligación de implementar medidas que prevengan la repetición de los hechos que dieron origen a las violaciones de los derechos humanos de los agraviados. Para lo cual, es necesario que las personas encargadas, tanto de la autorización de licencias como de la supervisión, cuenten con la capacitación profesional necesaria, de tal forma que éstas desarrollen sus actividades de manera oportuna y eficaz, con estricto apego a la legalidad.

RECOMENDACIONES.

Por lo anterior, y con fundamento en los 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 2, 3, 4, 8, 17, 37, 51, 53, 54, 56, 57 y 58 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas se emiten las siguientes Recomendaciones:

PRIMERA. En un plazo máximo de 15 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se garantice el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Ley Sobre Bebidas Alcohólicas para el Estado de Zacatecas, en lo que se refiere específicamente al cumplimiento de los requisitos que debe cubrir el bar denominado B1, para contar con la licencia para venta y consumo de alcohol. De lo contrario, la licencia que le fuera otorgada en fecha 29 de abril de 2015, deberá quedar sin efectos, toda vez que ésta fue expedida sin observar del principio de legalidad.

SEGUNDA. En un plazo máximo de 15 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se implementen mecanismos que permitan generar un canal de comunicación efectivo entre los vecinos del lugar y las autoridades municipales, a fin de atender de manera conciliatoria los conflictos asociados a la operación del establecimiento denominado B1.

TERCERA. En un plazo máximo de 15 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se elabore un diagnóstico sobre los impactos sociales y ambientales que se generan en la zona habitacional de la Alameda, a fin de determinar la procedencia o no, de que en este tipo de espacios, se continúe permitiendo la apertura u operación de establecimientos destinados a la venta y

consumo de bebidas alcohólicas. Para lo cual, se deberá considerar la conformidad o inconformidad manifiesta de los vecinos que ahí radican, tal y como lo establece la Ley Sobre Bebidas Alcohólicas Para el Estado de Zacatecas.

En caso de determinarse la inviabilidad de que se continúe realizando dicha actividad en el espacio referido, se establezcan alternativas, ya sea para su reubicación o bien, para la modificación de las condiciones en que se prestan los servicios mencionados.

CUARTA. Se elabore, en un plazo máximo de 30 días, contados a partir de la realización del punto anterior, un Plan de Trabajo, en coordinación con las áreas del Ayuntamiento que sean competentes, en el que se establezcan claramente las medidas para supervisar las condiciones en que operan los establecimientos destinados a la venta y consumo de alcohol, y en su caso, las acciones correctivas a realizar. Sobre todo, de aquéllos ubicados en zonas habitacionales.

QUINTA. En un plazo máximo de 15 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se inicien los procedimientos de responsabilidad correspondientes, a fin de que las y los servidores públicos responsables de las violaciones a los derechos humanos señalados, sean debidamente sancionados, al haber permitido el funcionamiento de B1, sin contar con la licencia correspondiente y, por haber autorizado el cambio de domicilio de la licencia que permitió posteriormente su operación, sin observar los requisitos y procedimiento legalmente establecidos.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 53, párrafo segundo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se hace del conocimiento de la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación, que dispone de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no, en el entendido de que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepte, se le notifica que dispone de un plazo de 15 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento.

Por último, hágasele saber a la quejosa que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de este Organismo, dispone de 30 días naturales, computados a partir de la fecha de notificación del presente documento, para que en caso de que exista inconformidad con la misma, interponga el recurso de impugnación correspondiente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así lo determina y firma

**DRA. EN D. MA. DE LA LUZ DOMÍNGUEZ CAMPOS
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE ZACATECAS**