

Expediente: CDHEZ/045/2020.

Personas quejas: Q1 y Q2.

Personas agraviadas: Q1 y Q2.

Autoridades responsables:

- I. Elementos de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Loreto, Zacatecas.
- II. Juez Calificador de Loreto, Zacatecas.

Derechos humanos vulnerados:

- I. Derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en concatenación a no ser objeto de detenciones arbitrarias.
- II. Derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en relación a la falta de fundamentación y motivación de los actos de molestia.

Zacatecas, Zacatecas, a 01 de septiembre de 2021, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/045/2020, realizada por la visitaduría regional de Loreto, Zacatecas, y analizado el proyecto presentado, 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 artículos 161 fracción X, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 y 175 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, la presente **Recomendación No. 46/2021**, la cual se dirige a la siguiente autoridad:

C. FRANCISCO FIGUEROA GÓMEZ, Presidente Municipal de Loreto, Zacatecas.

I. DE LA CONFIDENCIALIDAD.

1. En términos de lo establecido por los artículos 6º, apartado A, fracción II y 16 párrafo segundo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos 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 quejosa y los agraviados, relacionados con esta Recomendación, permanecerán confidenciales, ya que éstos no son públicos.

2. Asimismo, en términos de lo dispuesto por los artículos 4º, párrafo sexto en relación con el apartado A, 6º fracción II, y 16 párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 16 de la Convención de los Derechos del Niño, los nombres, apellidos y demás datos personales de niñas y niños vinculados con los hechos de la presente resolución, se mantienen bajo la misma estricta confidencialidad, en pleno respeto a su derecho a la intimidad y vida privada.

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

1. El 27 de enero de 2020, **Q1** presentó formal queja, en contra de **ELEMENTOS DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE LORETO**, por actos presuntamente violatorios a sus derechos humanos, de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

Posteriormente, el 7 de febrero de 2020, la **C. Q2**, solicitó que se investigara su detención, misma que se llevó a cabo junto con la del **C. Q1**.

Por razón de turno, en esa misma fecha, se remitió el escrito de queja a la Visitaduría Regional de Loreto, 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 123 y 124 del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

El 30 de enero de 2020, se calificó la queja, como presunta violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en concatenación a no ser objeto de detenciones arbitrarias y al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en relación a la falta de fundamentación y motivación de los actos de molestia, conforme a lo establecido por los artículos 123 y 124 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

2. Los hechos puestos en conocimiento de esta Comisión y que constituyen la materia de la queja consistieron en lo siguiente:

El **C. Q1** afirmó que, el día 25 de diciembre de 2019, sus dos menores hijos se encontraban bajo su custodia, y uno de ellos presentó una crisis convulsiva, por lo que acudió al domicilio de su ex esposa, para pedirle que le diera el carnet del menor y así llevarlo a recibir atención médica. Sin embargo, ésta se negó a entregárselo, por lo que regresó a su domicilio. No obstante, mencionó que, momentos después, llegó su ex esposa acompañada de policías preventivos, quienes únicamente se limitaron a solicitarle entregara a los niños. Solicitud a la que se negó, por lo que éstos se retiraron del lugar. Señala que, momentos después, él llevó a los menores al domicilio de su ex esposa.

De igual manera refirió que, el día 25 de enero de 2020, acudió al domicilio de su ex esposa, en compañía de **Q2**, su actual pareja, para ver a sus hijos, pero éstos no se encontraban, que, en su camino de regreso, pasó por un salón de fiestas y se percató que ahí se encontraban sus dos hijos, por lo que solicitó permiso para entrar y saludarlos. Sin embargo, su ex esposa no le permitió hacerlo, y al salir del salón su ex esposa se fue tras de él y llamó a la policía, por lo que decidió retirarse. No obstante, a una cuadra y media del salón de fiestas, la policía le indicó que detuviera su vehículo y, enseguida, procedieron a su detención, explicándole que lo habían denunciado de que quería llevarse a sus hijos por la fuerza, menciona que, un policía se llevó su camioneta, junto con su actual pareja **Q2**; que estando ambos en la comandancia fueron internados en separos preventivos, donde permanecieron por espacio de una hora, pagando una multa de \$800.00 (ochocientos pesos 00/100 M.N.) para obtener su libertad.

3. El 13 de febrero de 2020, el Profesor **JOSÉ LUIS FIGUEROA RANGEL**, Presidente Municipal de Loreto, Zacatecas, rindió el informe de autoridad correspondiente.

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, 22 y 23 de su Reglamento Interno, en razón de que la queja se promueve en contra de servidores públicos adscritos a la Presidencia Municipal de Loreto, Zacatecas, por hechos ocurridos en el año 2020.

2. De conformidad con los artículos 123 y 124 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, este Organismo advierte que de los hechos señalados se puede presumir la violación de los derechos humanos de los **CC. Q1** y **Q2**, así como la probable responsabilidad por parte de los servidores públicos señalados.

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

- a) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en concatenación a no ser objeto de detenciones arbitrarias.
- b) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en relación a la falta de fundamentación y motivación de los actos de molestia.

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 entrevistas a las personas relacionadas con los hechos; se recabaron comparecencias de servidores públicos adscritos a la Dirección de Seguridad pública del municipio de Loreto, Zacatecas y se solicitaron informes a las autoridades señaladas como responsables así como informes en vía de colaboración.

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 150, 151, 152, 153 y 154 del Reglamento Interior de este Organismo, durante el procedimiento realizado por esta Institución se recabaron los elementos probatorios documentales, remitidos tanto por la parte quejosa como por las autoridades señaladas como responsables; así como, las declaraciones necesarias para emitir la resolución correspondiente.

VI. SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS ANALIZADOS

En congruencia con lo expuesto a lo largo del apartado III, en lo que sigue se entrará al fondo de la cuestión, a fin de determinar si los indicios de violación advertidos en el caso constituyen una afectación injustificada al ámbito definitivo de los derechos fundamentales aludidos. Con ese fin, este apartado se dividirá en diversos párrafos tendientes a explicitar la cadena argumental seguida por la Comisión.

A. El carácter de los derechos fundamentales y la obligación de los Estados

1. En términos del primer párrafo del artículo 1º constitucional, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; por lo tanto, el ejercicio de aquellos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece. Con base en esta previsión, puede concluirse que la Ley Fundamental reconoce una variada pléyade de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, económico, social y cultural que, en su conjunto, pretenden asegurar los medios para que la persona pueda desarrollar una existencia autónoma y goce de la igual consideración y respeto. Para ello, la Constitución no se contenta solo con establecer sendas declaraciones dogmáticas, sino que también ha instrumentado un amplio conjunto de mecanismos procesales para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos así establecidos.¹

2. En efecto, los derechos constitucionales no solamente resultan “reconocidos” desde la escala más alta de la pirámide de la juridicidad, sino que, en razón de su título universal de asignación y su indisponibilidad para los particulares y la autoridad, resultan dotados de la máxima garantía que el derecho positivo puede conferirles. Se trata de derechos atribuidos a todos los sujetos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o de sujetos con capacidad de obrar.² Por eso, a diferencia de los derechos subjetivos patrimoniales donde su titular goza de ellos con exclusión de los demás, los derechos constitucionales son derechos que todos detentan en pie de igualdad.

3. Pero las diferencias no terminan aquí. Si bien hasta ahora se ha preferido la expresión “derechos fundamentales” en lugar de “derechos humanos”, precisamente para denotar el carácter fuertemente positivizado de los primeros, ello no quiere decir que la base de sustentación de los derechos se encuentre solo en el poder de la carta que los contiene. Por el contrario, los derechos representan la plasmación de un denso contenido axiológico que ha dejado de gravitar sobre las constituciones para migrar al interior de ellas. De algún modo, “el tiempo de los derechos” –para usar una acertada expresión– operó una vuelta de tuerca

¹ Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “Derechos humanos”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 3ª ed., México, Porrúa-IJUNAM, 2009, pp. 481-484.

² Para una amplia discusión sobre el concepto de los derechos fundamentales, véase: Ferrajoli, Luigi, *et. al.* (Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2009.

doble.³ En primer lugar, en un sentido superador de la clásica dicotomía entre el positivismo jurídico y el derecho natural, la edad de las declaraciones marcó el inicio de un proceso de constitucionalización al final del cual no quedan en el ordenamiento espacios libres a la influencia de los derechos fundamentales. Bajo esta premisa, el Estado de Derecho puede calificarse de “constitucional” y expandir sus confines para disciplinar, además de las relaciones jurídicas entre los particulares y la autoridad, ciertos aspectos de los nexos creados por los particulares entre sí y, desde luego, para disciplinar la actividad del Estado en el plano de la responsabilidad internacional a causa de violaciones a tales derechos. El paradigma constitucional entonces se ha abierto en una tendencia integradora tanto a la escala antes cerrada del derecho privado como al nivel multinacional de la protección regional de los derechos humanos.

4. Además, la previsión de una carta constitucional plenamente vinculante, es decir, dotada de la eficacia de una norma jurídica de especial cualidad, comporta un giro desde el ámbito de los deberes hasta llegar al plano de los derechos. En el comienzo de su historia, los derechos estaban vinculados a una concepción individualista de la sociedad donde la primacía del deber se hallaba puesta al servicio de determinadas expectativas en beneficio del sujeto. Empero, esas expectativas eran mínimas y representaban simples abstenciones para el poder. Es por ello que los códigos regulatorios de la conducta en el ámbito de la moral y el derecho fueron creados para salvaguardar al grupo social en detrimento de sus miembros particulares. Había, por tanto, una primacía de los deberes sobre los derechos. Sin embargo, una vez que las declaraciones constitucionales se tornaron plenamente vinculantes, la relación de precedencia deber-derecho se invirtió.⁴

5. Esto no quiere decir que a tenor de las cartas de derechos se pueda desplegar un ejercicio libérrimo de la voluntad del sujeto, pues de esta manera los derechos devendrían absolutos y no sería posible armonizar sus exigencias de manera complementaria (por ejemplo, en el ámbito individual y social). En cambio, lo que quiere dar a entenderse es que son los derechos quienes legitiman la acción del poder público, de manera que toda irrupción no autorizada dentro de las posiciones jurídicas garantizadas por ellos se convierte en un ilícito de carácter constitucional que debe ser reparado por los medios posibles a fin de que la Constitución no resulte vulnerada.

6. Los derechos son conquistas históricas impuestas al poder público. Por eso, la autoridad solo posee capacidad para reconocerlos y acotarlos (ya que ningún derecho es absoluto), pero siempre que en dicha actividad se realice dentro de los márgenes no necesarios ni prohibidos por la Constitución. En virtud de esa vinculación de la autoridad a los contenidos de la Ley Fundamental se establece un modelo de Constitución normativa a partir del cual, el legislador y en general el resto de los poderes públicos vienen obligados a respetar el contenido de todos los preceptos constitucionales ya sea al definir el sentido y alcance de las normas subordinadas a aquellos, o bien, al momento de emitir cualquier acto que pueda traducirse en un principio de afectación para las expectativas garantizadas.⁵

7. A expensas del proceso de constitucionalización,⁶ los derechos fundamentales cumplen una función dual dentro del ordenamiento. Conforme a su clásica tarea subjetiva, pueden contemplarse como elementos protectores de ciertos bienes básicos para la existencia digna de las personas. En este sentido, los derechos amparan posiciones de seguridad personal, según las cuales, por ejemplo, las personas saben que no deberán ser molestadas en sus papeles posesiones o derechos sin un mandato escrito de la autoridad competente, o que no podrán ser privados de la libertad sin una orden judicial que así lo determine. Sin embargo, al lado de esa faceta aseguradora de carácter subjetivo, los derechos se han convertido en elementos legitimadores del sistema jurídico y democrático en sentido amplio (dimensión objetiva).⁷ Para decirlo con las palabras de un reciente criterio jurisprudencial:

Los derechos fundamentales gozan de una doble cualidad dentro del ordenamiento jurídico

³ Véase: Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asis Roig, Madrid, Sistema, 1991.

⁴ Cfr. Bobbio, Norberto, “La primacía de los derechos sobre los deberes”, trad. de Magdalena Lorenzo, *Teoría general de la política*, 3ª ed., Madrid, Trota, 2009, pp. 513-515.

⁵ Cfr. Prieto Sanchís, Luis, “Contenido esencial (de los derechos fundamentales)”, en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.*, pp. 235-239

⁶ En torno a las características del proceso de constitucionalización y sus implicaciones, véase: Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, 2ª ed., México, Fontamara, 2007, pp. 147-177.

⁷ Sobre estas funciones, puede verse: Rodríguez Durón, Everardo, *El control constitucional ante el desafío democrático. Un acercamiento al problema contramayoritario en el derecho constitucional mexicano*, tesis profesional para obtener el grado de Maestro en Justicia Constitucional, Universidad de Guanajuato, 2017, p. 171.

mexicano, ya que comparten una función subjetiva y una objetiva. Por una parte, la función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal, esto es, en relaciones con el Estado. Por otro lado, en virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran, en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que cumplen funciones más específicas. Debido a la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.⁸

8. Ahora bien, el papel plenamente vinculante de los derechos fundamentales no ha sido reconocido solo en la sede del derecho interno, sino que se encuentra soportado en diversos instrumentos internacionales vinculantes para el Estado Mexicano. En efecto, el deber de atenerse al bloque de constitucionalidad como parámetro de análisis de la conducta desplegada por la autoridad, es un imperativo que se sigue del deber de los Estados para respetar y garantizar los derechos humanos. A este propósito, conviene recordar que el artículo 1º de la Convención Americana, señala que:

Artículo 1º. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

9. Y, en el mismo sentido, el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula:

Artículo 2º. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

10. Consecuentemente, la Comisión estima que el análisis de las presuntas violaciones cometidas en la especie solamente puede realizarse desde una perspectiva metodológica fundada en el deber de todas las autoridades del Estado Mexicano para 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, tal como lo determina el artículo 1º de la Constitución.

11. Desde luego, en las afirmaciones anteriores no pasa desapercibido que, en términos de lo dispuesto por los artículos 37, 51 y 53 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, este organismo no puede sustituirse a las funciones que corresponden a otras

8 Véase *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, libro 34, tomo I, p. 333. Desde luego, no pasa desapercibido para esta Comisión que, en términos de lo dispuesto 217 de la Ley de Amparo, este criterio solamente es vinculante para las autoridades de naturaleza jurisdiccional, sin embargo, la Comisión considera que las razones que informan el criterio condensan su propio parecer sobre la cuestión, de manera que se puede hacer un uso argumental de esta clase de criterios. Con esa salvedad, donde quiera que en esta recomendación se haga uso de precedentes derivados de los criterios jurisprudenciales sentados por los órganos del Poder Judicial de la Federación, debe entenderse que la Comisión considera favorablemente el sentido interpretativo que de ellos deriva.

autoridades o niveles de gobierno para dejar insubsistentes actuaciones o determinaciones que son competencia exclusiva de aquellos. La Comisión tampoco puede enderezar un estudio tomando solo como referencia los criterios sustantivos o formales en que las autoridades soportaron sus decisiones, pues ello comportaría perder el parámetro de análisis constitucional que vincula directamente a este organismo. Por eso, en exclusiva lo que corresponde a la Comisión es determinar si –a la luz de la Constitución y del derecho internacional de los derechos humanos aceptado en los compromisos suscritos por el Estado Mexicano– existió (o no) una violación a los derechos de los quejosos.

12. Establecidas las consideraciones anteriores, entremos en materia. Como se sabe, los derechos fundamentales constituyen un haz de posiciones y normas vinculadas a una disposición de derecho fundamental. Por ello, cabe concluir que las relaciones jurídicas denotadas por esta clase de derechos se dan entre dos sujetos y un objeto. Entre los sujetos existe una relación generalmente de supra a subordinación, a tenor de la cual, el primero de ellos –el sujeto activo– está en condiciones de exigir de la autoridad –el sujeto pasivo– ciertas conductas activas u omisivas que representan el contenido del derecho.

13. Como se aprecia en la identificación de derechos violados del apartado III, es preciso desplegar un ejercicio hermenéutico de concreción de los derechos fundamentales implicados en el asunto, ya que –como se verá en los apartados ulteriores donde se les dote de contenido– cada disposición de derecho fundamental susceptible de desdoblarse en una cantidad variable de normas de derecho fundamental adscritas, ya que no existe una correspondencia unívoca entre un precepto (disposición) consagrado, por ejemplo, en la Constitución o en los tratados internacionales aplicables, y las “normas de derecho fundamental” que efectivamente se derivan de la primera.⁹ Por eso, bajo el derecho a la seguridad jurídica o a la libertad, en tanto principios general del ordenamiento, se brinda cobertura a otras tantas manifestaciones concretas –verbigracia, a la garantía de legalidad y al derecho de libertad personal– que pueden ser desconocidos por la autoridad en formas innumerables, entre las cuales –nuevamente para lo que aquí importa– destacan las detenciones y retenciones arbitrarias. Este desglose es preciso no solo para conocer de manera exacta qué expectativa fundamental fue conculcada, sino también a qué elementos de la autoridad les resulta imputable y bajo qué manera específica de comisión se concretaron las afectaciones materia de análisis.

14. Sobre estas consideraciones teóricas y metodológicas, se considera pertinente dotar de contenido a los derechos fundamentales cuya violación preliminar se ha identificado en la especie. Para estos efectos, la Comisión desplegará una cadena argumental que irá de lo general a lo particular, y que en un orden descendente permitirá sentar las premisas normativas y fácticas indispensables para apreciar la regularidad (o irregularidad) de los actos atribuidos a las autoridades responsables. Por lo tanto, la operación para definir los contenidos vinculantes de los derechos fundamentales implicados describirá un proceso de concreción que transita del género iusfundamental hasta llegar a la manifestación concreta de la vulneración. Por eso, en los dos apartados siguientes se comenzará por dotar de contenido al derecho general de libertad y al derecho a la seguridad jurídica y, para luego hacer un pronunciamiento en relación con el derecho a la libertad personal y la garantía de legalidad que se siguen de los primeros.

B. De la seguridad jurídica a su manifestación concreta en el principio de legalidad

15. Ahora avancemos sobre el segundo par iusfundamental propuesto; es decir, la relación entre el derecho a la seguridad jurídica hasta llegar al principio (o garantía, para usar una expresión común en el léxico de los juristas) de legalidad.

16. Partamos de una proposición tópica, es decir, de un argumento compartido por el común de las personas y que, por ello mismo, podría darse por demostrado sin demasiado esfuerzo, de manera que la carga de la prueba no corresponde al que afirma sus efectos, sino al que quiera desafiar las consecuencias que se siguen de él. Así, se parte de una premisa segura al afirmar que en las relaciones entre los gobernados y la autoridad suceden múltiples actos que

9 Por ello las teorías más socorridas para explicar la estructura de los derechos humanos parten de distinguir entre las normas de derecho fundamental y las disposiciones de derecho fundamental. Así, mientras que las disposiciones son los enunciados directamente formulados por los artículos de las declaraciones fundamentales, las normas son “el significado normativo” directamente expresado por las disposiciones. Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Carlos Bernal Pulido, 2ª ed. Madrid, CEPC, 2012, pp. 31-62.

tienen consecuencias sobre la esfera jurídica de las personas. Por lo tanto, dentro de un Estado de Derecho, cualquier afectación de esta naturaleza tendrá que obedecer a determinados principios y satisfacer otros tantos requisitos previos. En suma, cualquier manifestación del poder público deberá estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista de la ley y la Constitución.¹⁰

17. Con razón, puede decirse que los derechos de seguridad jurídica son todo un género que aglutina diferentes especies concretas de requisitos, condiciones y elementos. Se trata, por tanto, de un conjunto general de condiciones a que debe sujetarse una cierta actuación estatal para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* [digamos: la totalidad] de sus derechos.¹¹ En cuanto haz de posiciones *iusfundamentales*, la seguridad jurídica se manifiesta como la sustancia de diversos derechos públicos subjetivos oponibles y exigibles por los gobernados a los agentes de la autoridad, quienes tienen el deber de acatarlos.¹²

18. La seguridad jurídica es uno de los principios esenciales sobre los que se erige la estructura normativa que sustenta el Estado de Derecho. En su sentido prístino, el principio afirma la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento. Por eso, sus raíces se encuentran en el momento fundacional del constitucionalismo. Como se sabe, para esta doctrina –en tanto teoría política y jurídica– el sistema constitucional tiene su base de justificación y primordial razón de ser en cuanto logra cristalizar el control del poder por medio de los mandatos del derecho. En ese contexto, la seguridad jurídica se expresa por medio de provisiones formales destinadas a acotar la acción del Estado –entre otras cosas a través de la división funcional de poderes, la reserva de ley y la garantía de legalidad– a fin de preservar la libertad de las personas.¹³

19. En esa virtud, el Estado únicamente puede actuar en ejercicio de las facultades que el propio ordenamiento le confiere, mientras que la extensión del hacer lícito de los particulares se extiende a todos los ámbitos de la conducta que no están expresamente proscritos por las normas jurídicas. Así, en su dimensión de justicia formal, la función de la seguridad jurídica limita el voluntarismo del poder y preserva la libertad de los ciudadanos. En consecuencia, el principio enuncia un requisito esencial para mantener la cohesión social y para la adhesión y el acuerdo de la ciudadanía con el sistema político y jurídico en el que vive.¹⁴ Con razón se ha dicho que el Estado de derecho solo es un proyecto viable cuando la organización política es capaz de mantener el monopolio del ejercicio de la coacción y ejercer esa misma coacción institucionalizada con arreglo a las exigencias del derecho.

20. Acorde con su naturaleza poliédrica del derecho bajo análisis, derivan diversas conductas que el Estado y sus órganos tienen el deber de observar. Verbigracia, a diferencia de los derechos de libertad, donde el Estado tiene el deber de tolerar o abstenerse de intervenir en las manifestaciones de conducta lícitas de las personas, los derechos de seguridad jurídica obligaciones de carácter activo, en cuanto ese es el sentido principal de los actos que deben desplegarse para el cumplimiento de los requisitos, condiciones o elementos conformadores de cada derecho fundamental en particular. Desde luego, esto no quiere decir que las autoridades también deban abstenerse de vulnerar los derechos –por ejemplo, cuando no están dotadas de competencia o no satisfacen las exigencias impuestas por el orden constitucional para cada supuesto–, sino tan solo se limita a indicar que la faz activa de los derechos de seguridad jurídica ocupa un lugar prominente.¹⁵

21. En nuestro sistema constitucional, los principios fundamentales de la seguridad jurídica están consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.¹⁶ Según la primera de las disposiciones fundamentales:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

¹⁰ Cfr. Burgoa, Ignacio, "Garantías de seguridad jurídica", *op. cit.*, p. 199.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Cfr. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2011, p. 586.

¹⁴ Véase: Peces Barba Martínez, Gregorio, "La Constitución y la seguridad jurídica", *Claves de Razón Práctica* No. 138, Madrid, diciembre de 2003, p. 8.

¹⁵ Así, Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 200.

¹⁶ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Garantías individuales*, México, Oxford University Press, 2009, p. 113.

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.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

22. Por su parte, para lo que ahora interesa, el artículo 16 de la Constitución señala en su primer párrafo:

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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

23. Las disposiciones de los artículos 14 y 16 contienen una gran cantidad de normas iusfundamentales cuya importancia es destacada, en cuanto se refieren a instituciones que son determinantes para hacer operantes los demás derechos y libertades que la Constitución prevé, y efectivas las barreras y limitantes a la acción u omisión de las autoridades.¹⁷

24. Conforme lo expuesto, la seguridad jurídica se traduce en un parámetro de calificación jurídica de la regularidad constitucional. Cuando los requisitos que preceden o son concomitantes a la expedición del acto jurídico del poder público, la ley y la Constitución reputan tales actuaciones de regulares y como una manifestación auténtica del ejercicio de la autoridad. En caso contrario, existe un desdoro del orden jurídico que no puede subsistir ni producir efectos, y que constituye una fuente de responsabilidad para sus autores. Esta idea bien podría expresarse al través de una regla dicotómica en cuyos extremos se encuentra la afirmación y la negación del principio que nos ocupa:

Es válida la actuación de los titulares de la autoridad cuando se conducen en observancia de los principios que consagran y regulan el valor de la seguridad jurídica. Para un servidor público, la titularidad de la autoridad que ostenta será regular en la medida en que su acceso se haya dado en los términos de ley; sus actos y hechos serán válidos en la medida en que estén de acuerdo con ella; incurrirán o no en responsabilidad, en el grado en que su actuación se haya ajustado a lo que ella dispone.¹⁸

25. En correlación con el estudio que se ha realizado hasta ahora, cabe destacar que también desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos se puede deducir la obligación del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y con el principio de legalidad, tal como se establece por los artículos 8º y 10 Declaración Universal de Derechos Humanos;¹⁹ en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;²⁰ el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

¹⁷ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, pp. 113-114.

¹⁸ *Ibidem*, p. 114.

¹⁹ El artículo 8º de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación". Mientras que su numeral 10, previene que "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."

²⁰ El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, determina "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 substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable. 4. En el procedimiento aplicable

Hombre²¹ y en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²²

26. Por lo tanto, estamos en condiciones de dotar de contenido concreto al principio de seguridad jurídica. Si bien se trata de una norma genérica que da lugar a múltiples variantes de protección, sus manifestaciones pueden ser reconducidas a dos dimensiones principales. La primera de ellas, está relacionada con la previsibilidad del comportamiento personal; es decir, en un “saber a qué atenerse” en cuanto a que los hechos que sirven de condiciones para la activación de consecuencias jurídicas –favorables o desfavorables para el sujeto– deberán estar previstos en normas existentes con anterioridad al hecho y de acuerdo con las exigencias del debido proceso. En cambio, la segunda derivación del principio, tiene que ver con la corrección funcional en la actuación de los órganos del poder público.²³ Se trata, por tanto, de que la autoridad únicamente esté en aptitud legítima para desplegar sus potestades de imperio cuando ellas se atengan a normas promulgadas, comprensibles, completas, estrictas, escritas, previas y estables; de modo que la arbitrariedad de los operadores jurídicos –que no la discreción natural para la aplicación del derecho– no tengan espacio dentro de la experiencia constitucional.²⁴

27. Si la seguridad jurídica equivale a la previsión constitucional de las “reglas establecidas” para la convivencia entre las autoridades y los gobernados, entonces la mayoría de las posiciones iusfundamentales garantizadas por este principio tienen naturaleza adjetiva o procedimental.²⁵ Semejante carácter se aprecia, por ejemplo, en forma destacada en la garantía del debido proceso, la exacta aplicación de la ley penal, la proscripción de aplicar retroactivamente las leyes criminales o las reglas para la aplicación de las leyes en los negocios civiles que derivan del artículo 14 constitucional. Lo mismo ocurre con la garantía de legalidad del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución.

28. El encabezado del artículo 16 constitucional consagra la garantía de legalidad en sentido amplio, cuando establece que “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.” Las breves líneas de esta disposición equivalen a una regla general de clausura del ordenamiento, pues como lo explica la jurisprudencia, su sentido importa la proposición de que las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley les permite²⁶, de manera que lo que no tienen concedido, lo tienen prohibido.

29. En caso de duda interpretativa, debe concluirse que tienen negada la facultad o atribución, cuando se les otorga, se les otorga lo máximo, es decir, sin que exista la posibilidad de que sea posible ensanchar la competencia a través de ningún expediente o recurso, como podría ser la analogía o la mayoría de razón. Por lo demás, como ya se destacó con antelación, los

a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social. 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. 6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido. 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

21 Por su parte el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre previne que “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”.

22 Los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos preceptúan, el primero, que “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. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.” En tanto que el segundo numeral establece: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

23 En este sentido, Pérez-Luño, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 23.

24 Véase: Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 587-589.

25 *Ibidem*, p. 691.

26 Cfr. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1871-1988*, segunda parte, Salas y tesis comunes, p. 512.

particulares pueden hacer todo aquello que no tienen prohibido. Tratándose de derechos y libertades, cuando la Constitución prohíbe o limita, lo hace hasta lo máximo, en el sentido de que no es dable a las autoridades constituidas aumentar el número o entidad de las limitaciones; pero –en contrapartida– cuando la Ley Fundamental concede, concede lo mínimo, en cuanto las leyes ordinarias y las autoridades administrativas –otra vez según su competencia– pueden incrementar esas libertades y derechos.²⁷

30. A tenor del principio de legalidad “toda acción de cualquier órgano investido de poder estatal debe estar justificada una ley previa, toda vez que en el Estado de Derecho ya no se admiten poderes personales como tales, por la razón bien simple de que no hay ninguna persona sobre la comunidad y que ostente como atributo divino la facultad de emanar normas vinculantes para dicha comunidad.²⁸ Desde luego, la actividad estatal podría arreglarse al principio de legalidad conforme a dos intensidades variables. En sentido amplio, el Estado de Derecho puede resultar equivalente a un régimen de “mera legalidad” con tal de que la autoridad se ejerza conforme a determinadas reglas preexistentes, sin importar la sustancia o calidad de sus contenidos. Sin embargo, en un estadio superior, el Estado de Derecho comporta un régimen de “estricta legalidad”; es decir, aquel sistema donde rige una norma metalegal que somete la validez de las leyes que autorizan el ejercicio de la violencia pública a una serie de requisitos que se corresponden con otras tantas garantías sustantivas y procesales establecidas a favor de la persona.²⁹ Cuando se ha entronizado un sistema de estricta legalidad, cobra sentido la expresión según la cual no todo Estado es un Estado de Derecho, pues si la Constitución se concibe como una auténtica norma jurídica directamente aplicable, entonces la autoridad ciertamente queda vinculada a la ley aunque dicho nexo sea de una entidad diferente, pues la sujeción será solo en cuanto la ley sea válida de acuerdo con la Constitución.

31. Como se adelantó, las principales manifestaciones del género iusfundamental representado por la seguridad jurídica, se encuentran en los artículos 14 y 16 constitucionales. El primero, otorga sendas protecciones en contra de actos privativos que afecten a la persona, sus bienes, propiedades o derechos. Sin embargo, en el caso de la garantía de legalidad este ámbito de protección se ensancha todavía más, en cuanto que la materia de tutela de esa disposición son los actos de molestia.³⁰ Comparativamente el segundo de los numerales es más amplio, porque “todo acto de privación es además un acto de molestia”, aun cuando no sucede lo mismo en el sentido inverso, ya que no todo acto de molestia tiene un efecto privativo de algún bien integrante de la esfera jurídica del sujeto. Esto significa que, en el caso de los actos de privación, las autoridades deben satisfacer conjuntamente las exigencias definidas por las garantías tanto del artículo 14 como de la garantía genérica de legalidad.³¹

32. Para estos efectos, por acto de molestia debe entenderse toda acción u omisión provisional o definitiva proveniente de la autoridad que causa un daño o un perjuicio a la persona o a los demás bienes constitucionalmente relevantes para el precepto, si es que el acto no reúne los requisitos que la ley y la Constitución prevén para ser emitidos: esto es, que se haga por escrito, que provenga de una autoridad competente y donde se funde y motive la causa legal del procedimiento.

33. Si bien en esta parte la referencia a los requisitos del acto de molestia constituye una

²⁷ Así, Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 169.

²⁸ Cfr. Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 692.

²⁹ Véase: Ferrajoli, Luigi, “La Legalidad violenta”, trad. de Benjamín Rivaya García, *Derecho penal mínimo y otros ensayos*, Aguascalientes, Comisión Estatal de Derechos Humanos, 2008, pp. 31-54

³⁰ La distinción entre los actos privativos y los actos de molestia ha sido objeto de una apreciable teorización en sede de la jurisprudencia. A este respecto se estima que el artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que 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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional. Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo IV, julio de 1996, p. 5.

³¹ *Ibidem*, pp. 691-692.

cuestión de explorado derecho que podría obviarse en beneficio de la brevedad, se estima pertinente referir sucintamente algunas nociones sobre ellos. Según los criterios emitidos por los tribunales de la Federación, de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.

34. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma.

35. Por lo tanto, los presupuestos de la fundamentación y de la motivación deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.³²

36. Así las cosas, los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, son 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 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.

37. 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

32 Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo XVII, abril de 2003, p. 1050.

seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.³³

38. En suma, la garantía de legalidad del artículo 16 in capite es uno de los preceptos que imparten mayor protección a las personas. Dicha garantía pone a salvo a los gobernados de todo acto, incluso de mera afectación, a su esfera jurídica, no solo cuando este sea arbitrario, es decir, cuando no está basado en norma jurídica alguna, sino también cuando la actuación de la autoridad es de algún modo irregular, sin importar la clase de precepto en la que se funde. En este sentido, el precepto bajo análisis se erige en un derecho fundamental de extraordinario valor, donde se aprecia claramente el doble carácter de los derechos fundamentales. En virtud de la garantía de legalidad las personas pueden tener la certeza de que ninguna molestia injustificada les será irrogada en su esfera de potestades reconocidas por el bloque de constitucionalidad. Pero al mismo tiempo en que se protege al gobernado se tutela la integridad del ordenamiento jurídico, pues tampoco subsistirá acto alguno que desconozca el orden supremo que necesariamente debe regirlo. Con razón se dice que tal garantía protege desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, que registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto.³⁴

39. El artículo 16 es extraordinariamente amplio en su ámbito de tutela. El término “nadie” demarca desde el punto de vista subjetivo la asignación universal del derecho. Si esta primera línea se interpreta en sentido contrario, entonces toda persona cuya esfera jurídica sea susceptible de afectarse por la autoridad tiene el derecho a que tal afectación se realice con estricto apego a las seguridades constitucionales demarcadas por aquel precepto. Sin hipérbole se ha llegado a sostener que “los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional, son todos los posibles imaginables”.³⁵ Y en cuanto a su amplitud material, la garantía de realidad protege prácticamente todas las manifestaciones de la personalidad. En efecto, la autoridad no puede perturbar de manera arbitraria o irregular a la persona sea en su individualidad psicofísica o en su personalidad jurídica propiamente dicha, pero tampoco podrá hacerlo en su familia, domicilio, papeles o posesiones.

40. Para lo que ahora interesa, es importante subrayar que las afectaciones autoritarias contra la persona proscritas por la disposición constitucional a comentario, pueden manifestarse en las siguientes variables:

- a) Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psicofísica propiamente dicha e, inclusive, su libertad personal;
- b) Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones;
- c) En el caso de personas jurídicas, cuando se reducen o disminuyen las facultades inherentes a su entidad jurídica mediante el impedimento o la limitación del ejercicio de su actividad social; y
- d) Cuando se vulnera cualquier cualidad de la persona, como puede ser el caso de su nombre, su honor, familia, actividad o cualesquier elemento, situación o derecho.³⁶

41. Con base en lo expuesto en los párrafos precedentes, se está en condiciones de adelantar un par de conclusiones. En primer lugar, que es inconcuso que tanto la Constitución y los tratados y convenciones suscritas por el Estado Mexicano en ejercicio de su soberanía, reconocen un derecho de valor genérico del que gozan todos los gobernados sin excepción. Por medio de ese derecho se pretende salvaguardar a la persona, familia, bienes, posesiones y derechos que deriven de actos u omisiones de las autoridades que les causen molestias. Por lo tanto, son contrarios a ese bloque de constitucionalidad todos los actos donde la autoridad afecta la esfera jurídica del gobernado sin atender a las exigencias vinculantes que disciplinan su actividad y sin cuya observancia esas manifestaciones de poder no pueden subsistir ni reputarse jurídicamente válidas.

³³ Véase: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, tomo III, libro 3, febrero de 2014, p. 2239.

³⁴ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 589.

³⁵ *Ibidem*, p. 591.

³⁶ *Ibidem*, p. 593. En forma preliminar, como se verá más adelante, se estima que las autoridades señaladas como responsables violaron la garantía de legalidad en perjuicio de los quejosos precisamente en cuanto se le afectó en la forma señalada por el inciso a).

42. Y, después, que como se abundará más abajo, las afectaciones al derecho a la seguridad jurídica de los quejosos, pueden calificarse como actos de molestia que importaron una restricción a la libertad personal del quejoso, entendida bajo la modalidad de un menoscabo a la individualidad psicofísica al haberlo sometido a una detención que no satisfacía los requisitos señalados por el bloque de constitucionalidad y las leyes aplicables –es decir, que se ubican en la variable identificada en el inciso a) anterior–.

C. Caracterización de las detenciones arbitrarias

43. Con base en las consideraciones de los dos apartados precedentes, es dable ofrecer una caracterización de las detenciones arbitrarias esbozada a la luz de los precedentes interamericanos en la materia.

44. Según los precedentes establecidos por la CoIDH, el artículo 7º de la Convención ya mencionado, contiene como garantías específicas, descritas en sus incisos 2 y 3, la prohibición de detenciones o arrestos ilegales o arbitrarios, respectivamente. Según el primero de tales supuestos normativos, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal).³⁷

45. De tal manera que, es el artículo 7.2 de la Convención el que establece las condiciones materiales y formales para la privación de libertad. Conforme a este precepto –al igual que lo ordena el artículo 16 de la Constitución– cuando ocurre una detención infraganti legítima es preciso que exista un control judicial inmediato de dicha detención, como medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de la medida.³⁸

46. Tan es así que, a juicio de otro precedente de la CoIDH, para los efectos del artículo 7.2 de la Convención, una detención, sea por un período breve, o una “demora”, así sea con meros fines de identificación, constituyen formas de privación a la libertad física de la persona y, por ende, en tanto limitación a la misma debe ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana y la legislación interna establezcan al efecto, siempre y cuando ésta sea compatible con la Convención. Es decir, el artículo 7.2 de la Convención remite automáticamente a las disposiciones legales y constitucionales a nivel interno, por lo que cualquier requisito establecido en éstas que no sea cumplido, haría que la privación de libertad sea ilegal y contraria a la Convención Americana.³⁹

47. Conforme a los preceptos constitucionales y convencionales bajo análisis, se desprende que son arbitrarias las decisiones que adopten las autoridades y que puedan afectar derechos fundamentales, tal como el derecho a la libertad personal, que no se encuentren debidamente fundamentadas.⁴⁰ Para calificar la legalidad de una detención la CoIDH ha recurrido a una especie de examen ampliado de proporcionalidad,⁴¹ conforme al cual no es suficiente que toda causa de privación o restricción al derecho a la libertad esté prevista en la ley, sino que es necesario que esa ley y su aplicación sean compatibles con la Convención Americana, es decir, que respeten los requisitos determinados por el derecho convencional, a efectos de que dicha medida no sea arbitraria, a saber:

- i) que la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea legítima. Valga señalar que este Tribunal ha reconocido como fines legítimos el asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia; ii) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; iii) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin

³⁷ Véase: *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párrafo 47.

³⁸ Cfr. *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párrafos 60 y 64.

³⁹ Véase: *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párrafo 145 y *Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párrafo 54.

⁴⁰ Así, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrafo 216.

⁴¹ El cual, como se sabe tiene sus antecedentes en la aplicación de la Ley Fundamental de 1949, por parte del BVerfGE, sobre ello véase: Stone Sweet, Alec y Mathews, Jud, «Proportionality Balancing and Global Constitutionalism», en *Columbia Journal of Transnational Law* No. 47, 2008, *passim*. Y para una presentación general del principio de proporcionalidad, véase, además de la *Teoría de los derechos fundamentales* ya citada, los aportes de Robert Alexy en esta materia, por lo cual nos remitimos a Alexy, Robert, *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, Lima, Palestra, 2019 y a Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, 4ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto. Por esta razón el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, y iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención.⁴²

48. Sobre estas bases la Primera Sala de la SCJN ha determinado el conjunto de condiciones que debe reunir una detención para no ser considerada arbitraria. En la tesis 1a. CC/2014 (10a.), se previene que:

El artículo 16, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la siguiente descripción: "Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del ministerio público. Existirá un registro inmediato de la detención.". Por su parte, los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén como requisitos para que la detención de una persona sea válida que: 1. Sus causas y condiciones estén fijadas de antemano en la Constitución y en la ley; 2. Prohibición de la detención arbitraria; 3. La persona detenida debe ser informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de los cargos formulados contra ella; 4. La persona detenida será llevada sin demora ante la autoridad competente que verifique la legalidad de la detención; 5. Se ordene su libertad si la detención fue ilegal o arbitraria.⁴³

49. Como se aprecia, tanto a la luz de los precedentes internacionales, como de la propia interpretación realizada por los tribunales nacionales en materia de detenciones, se puede arribar a la identificación de dos especies:

- a) **Detenciones ilegales.** Se encuentran previstas en el artículo 7.2 del Pacto de San José, de manera que, si se interpreta esta disposición en sentido contrario, resultará que se está en presencia de una detención ilegal en todos los casos donde una persona es objeto de un acto de molestia que afecta negativamente su libertad y seguridad personal, sin que se cumplan exactamente las causas y condiciones fijadas de antemano por el orden jurídico del Estado de que se trate. En el caso de las detenciones ilegales, se incumple con alguno de los requisitos que harían legítima la detención, por lo cual puede advertirse la satisfacción de algunos de ellos; sin embargo, ante el cumplimiento defectuoso de cualquiera de las condiciones establecidas por el orden jurídico vigente, la afectación a los derechos del sujeto debe reputarse como un acto ilícito de la autoridad. Las detenciones ilegales, por tanto, si se hubieran realizado con estricta observancia de sus requisitos, pueden tener causa legal o estar previstas en el ordenamiento, pero ante el defecto en la satisfacción de alguna de sus exigencias necesarias se tornan en una manifestación censurable del poder estatal.
- b) **Detenciones arbitrarias.** Por su parte, en un grado extremo de ilicitud constitucional se encuentran las detenciones arbitrarias. Esta especie de afectaciones al principio de libertad y seguridad personales se encuentran previstas por el artículo 7.3 de la Convención Americana, en cuanto que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. La arbitrariedad en el derecho evoca la idea de un acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes dictado solo por voluntad o capricho de su autor, sin un razonamiento suficiente y sin explicación bastante de las razones en que se basa o careciendo estas de cualquier fundamento serio. En este caso, se configura una detención arbitraria cuando una persona es sometida a un acto de molestia sobre su libertad o seguridad sin que este sentido de afectación esté determinado por una norma legal aplicable. No se trata de que en la detención o arresto se hayan incumplido algunas exigencias de rigor, como en el caso de la primera

42 Cfr. Caso *Yvon Neptune Vs. Haití*, cit., párrafo 98.

43 Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, libro 6, tomo I, mayo de 2014, p. 545.

especie, sino que en estos supuestos nos encontramos ante un grado máximo de desapego al orden jurídico en cuanto la detención o privación de la libertad ni siquiera está contemplada por el derecho positivo, sino que es la voluntad libérrima “arbitraria” de un agente dotado de imperio la única fuente en la que se sustenta el sentido de afectación al titular del derecho conculcado.

50. Ahora bien, las detenciones ilegales o arbitrarias, por lo general, son actos de tracto sucesivo en donde se pueden apreciar diversos momentos cronológicos e, incluso, la participación de distintas autoridades dependiendo de las funciones que el orden interno asigne a cada una de ellas. Sin embargo, el defecto generado por la contravención –en el primer caso– de las formalidades previstas o la ausencia completa de la base de sustentación para determinar el sentido del acto de molestia sobre el derecho a la libertad y seguridad personal –en el caso de la arbitrariedad– resultan predicables del procedimiento completo una vez que se genera el vicio o se priva de la libertad a una persona sin motivo para ello. Puede ser que existan autoridades ministeriales o administrativas encargadas de la custodia de las personas así privadas de la libertad que no hayan participado en la captura material, sin embargo, en cuanto que –como en el caso de los agentes del ministerio público o los jueces de barandilla– estos tengan potestades para hacer cesar el acto de molestia y permanezcan sin hacerlo, también deberán reputarse autores de la detención contraria a derecho.

51. Por lo tanto, en la especie –tal como se analizará más adelante– la actuación de los agentes de la policía municipal y del Juez Calificador deben reputarse como una detención arbitraria contrarias a los derechos de libertad personal y seguridad jurídica, pues se trató de una perturbación de la libertad deambulatoria perpetrada por la autoridad, *sin contar con ningún requisito legal, constitucional y convencional que rigen en este campo*, en particular, porque la autoridad privó –así sea por un breve periodo de tiempo– a los gobernados de su libertad personal sin contar con una orden judicial ni actualizarse alguno de los supuestos para proceder al arresto administrativo.⁴⁴ En la especie está probado que fueron solo inferencias asumidas por los agentes de la policía las que llevaron a decretar el arresto, sin que a los elementos les constara o estuviera acreditada la existencia de ninguna falta al orden municipal o local. Por lo demás, en cuanto la actuación del Juez Calificador prolongó este estado de cosas al mantener el sentido de afectación –e incluso nunca resolver sobre la situación jurídica ni cerciorarse del estado integral de los sujetos que le fueron consignados conforme a los estándares aplicables– se puede concluir que la actuación de este funcionario también participa de la naturaleza arbitraria ya destacada.

52. Ahora bien, en cuanto las detenciones proscritas por el bloque de constitucionalidad atienden a las reglas legales determinadas en los órdenes jurídicos de cada Estado –como sujeto de responsabilidad internacional– en lo que sigue no será ocioso analizar cuál es el régimen aplicable a las detenciones administrativas (arrestos).

D. El régimen jurídico de los arrestos y sanciones aplicables por la comisión de faltas administrativas

53. Es momento ahora de revisar las condiciones y requisitos que, conforme al imperativo de seguridad jurídica y, en especial, a la garantía de legalidad deben cumplirse en las detenciones de personas a fin de que sean realizadas legalmente. En particular, se hace pertinente señalar que el régimen legal de las detenciones en nuestro sistema jurídico obedece a dos vertientes principales:

- a) Las detenciones realizadas en virtud de la probable comisión de un delito, sea mediante la regla general del cumplimiento de una orden de aprehensión o en los casos excepcionales de urgencia y flagrancia;⁴⁵ y

44 Cfr. Ramírez García, Hugo, y Pallares Yabur, Pedro, *Derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2011, p. 188.

45 El régimen aplicable en este primer elenco de supuestos se halla previsto en los párrafos tercero a séptimo y décimo del artículo 16 constitucional, que textualmente determinan: “**Artículo 16.** [...] No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.- La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.- Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.- Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.- En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o

- b) En los casos de detenciones realizadas por la autoridad administrativa, particularmente, dentro del orden municipal, en razón de infracciones cometidas a los bandos de policía y buen gobierno.

54. Esta distinción inicial es importante porque permite situar a los hechos del caso dentro de una calificación jurídica más amplia, a partir de la cual pueden desprenderse las seguridades constitucionales con las que se encuentra revestida cada una de las limitaciones legítimas a la libertad personal. En efecto, en el caso, los hechos encuadran específicamente en el supuesto identificado en el inciso b), es decir, los quejosos fueron arrestados al haberseles imputado la comisión de una falta administrativa, sin que los acontecimientos en los que se vieron inmersos importaran relevancia penal alguna.

55. Según se desprende del informe rendido por el **PROF. JOSÉ LUIS FIGUEROA RANGEL**, en su calidad de Presidente Municipal de Loreto, en el caso, los quejosos no fueron detenidos en virtud de que se les imputara la ejecución de un hecho criminal, sino porque se consideró que habían cometido una infracción administrativa, de manera que, previo pago de una multa, fueron puestos en libertad. Es un hecho indubitado, en tanto que se acepta por todas las partes implicadas en la integración del expediente de queja, que los arrestados fueron puestos a disposición de la “[...] Dirección de Seguridad Pública ante el Juez Calificador para efectos de que conforme a lo que por derecho proceda se haga cargo de las personas, es el caso que en efecto, previo el pago de multa correspondiente fueron liberados, pues ante la infracción administrativa en que incurrieron, con el pago de su multa deben ser dejados en libertad como así fue informado por el Director de Seguridad Pública de éste municipio de Loreto, toda vez que no se advirtió que se estuviera cometiendo un ilícito”.

56. Por lo tanto, este elemento probatorio constituye un hecho acreditado dentro del expediente y, por su sentido, comporta la conclusión de que las seguridades constitucionales que rigen de manera directa e inmediata los deberes que las autoridades tenían que ventilar en la especie, eran las relacionadas con el régimen general de las sanciones administrativas, específicamente en cuanto a las condiciones legales para imponer una medida de arresto y multa, ya que, como se ha visto, la privación de la libertad de los quejosos obedeció a hechos considerados sancionables en la sede de la justicia municipal. Por tanto, lo procedente es analizar las disposiciones del orden supremo en la parte donde se faculta a los Municipios, en cuanto orden de gobierno, para imponer sanciones administrativas a los gobernados.

57. El régimen de sanciones administrativas donde los municipios actúan como ente coactivo se encuentra previsto en los artículos 21 y 115 de la Constitución. En este sentido, el artículo 21, en sus párrafos cuarto a sexto, dispone:

Artículo 21. [...]

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.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

58. Y el artículo 115 constitucional, al establecer las bases generales para la organización interna de los municipios determina, en su fracción II:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

59. Con base en los artículos mencionados se advierte la existencia de sendas seguridades constitucionales con las que está acotado el ejercicio del derecho administrativo sancionador discernido a favor de los municipios y consejos municipales. En efecto, los ayuntamientos y los consejos municipales, como autoridades con funciones administrativas, podrán, a través de los reglamentos gubernativos y de policía, hacer valer sus facultades de imperio y lograr la obediencia de los particulares a través de la imposición de medidas coactivas contra la libertad y el patrimonio de los gobernados.

60. En las disposiciones transcritas se encuentra la base del poder sancionatorio de las autoridades administrativas, el cual, por lo demás, describe una relación de supra a subordinación con los gobernados, ya que la posibilidad de los ayuntamientos para prever y sancionar la comisión de faltas administrativas supone una potestad coercitiva afincada sobre la facultad legislativa reconocida en el artículo 115 constitucional. Por lo tanto, el conocimiento de las infracciones y su ejecución, es exclusivo de la autoridad administrativa municipal. En ellas no tienen injerencia alguna las instancias encargadas de investigar y sancionar los hechos criminales, pues como se ha visto, lo que está de por medio es una infracción reglamentaria y no la comisión de un delito.

61. Con todo y que los reglamentos administrativos de policía y buen gobierno solo pueden ser emitidos por los ayuntamientos o los consejos municipales a través de normas de observancia general, en su sentido y alcance se encuentran límites que no pueden trasponerse. En principio, como manifestación del derecho administrativo sancionador, a las conductas tipificadas les resultan aplicables, en lo conducente, los límites sustantivos del derecho del Estado a castigar o, diríase, del derecho penal en sentido subjetivo. En efecto, a partir de un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida.

62. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– ha ido formando principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, aun así es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.⁴⁶

63. Desde el texto constitucional se advierten valladares infranqueables a la potestad sancionatoria de los reglamentos administrativos. Así, los jornaleros, obreros y trabajadores no pueden ser sancionados con una multa que sea mayor del importe de su jornal o salario de

⁴⁶ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565.

un día de trabajo. Los máximos para la imposición de sanciones pecuniarias a favor de estas tres categorías de sujetos son aplicables a todos los reglamentos. Sin embargo, las limitaciones no terminan en eso, pues en tanto que los actos coactivos derivados de la aplicación reglamentaria suponen la actualización de actos de molestia o privación de bienes (dinero) para los gobernados, ellos son objeto de regulación por otras tantas manifestaciones sustantivas de la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Así, en los reglamentos gubernativos también se deberán respetar los derechos de audiencia y defensa de los infractores, a favor de quienes opera el principio de presunción de inocencia al ser acusados por la comisión de alguna falta y quienes además deben tener las condiciones necesarias para conocer cuáles son los hechos que se les imputan y las posibles consecuencias desfavorables consiguientes de que pueden ser objeto.

64. Después de todo, en virtud de las premisas expuestas y en atención a lo dispuesto por los artículos 16, 21 y 115 constitucionales, se colige la existencia de un conjunto de parámetros conformadores del sistema constitucional aplicable a las detenciones y los arrestos ordenados por las autoridades administrativas municipales en el ámbito de sus respectivas competencias:

(1) Las autoridades administrativas, en especial, las policías preventivas municipales pueden realizar arrestos siempre que se advierta la comisión de una falta administrativa prevista y sancionada por los reglamentos de policía y buen gobierno expedidos por los ayuntamientos.

(2) Los arrestos solo podrán realizarse en el momento en que se esté cometiendo la falta administrativa, sin que en este caso pueda aplicarse la regla concerniente a las detenciones inmediatamente después de que aquella se haya cometido, pues el artículo 16 se refiere a las detenciones en flagrancia únicamente en los casos de hechos preliminarmente considerados como delictivos, sin que bajo ningún supuesto las faltas administrativas previstas y sancionadas en los reglamentos de policía y buen gobierno importen la consumación de un ilícito criminal.

(3) Las personas que sean arrestadas por la aparente comisión de una falta administrativa deberán ser puestos a disposición inmediata de la autoridad administrativa correspondiente en el ámbito de la justicia municipal (barandilla), toda vez que cualquier retraso injustificado en la consignación del detenido configurará un arresto arbitrario prohibido por el bloque de constitucionalidad.

(4) Las sanciones imponibles a los infractores solo podrán consistir en multa –no mayor a un jornal o a un día de salario en el caso de jornaleros, obreros y trabajadores– o arresto hasta por 36 horas.⁴⁷

(5) Las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14, 21, 22 y 23 (que se refieren a las reglas y limitaciones para la imposición de penas) son aplicables tratándose de infracciones y multas administrativas, y a los procedimientos relativos, pues en todos esos casos se trata de la imposición de sanciones por violación a la ley y tanto las multas administrativas, como las penales, participan en alguna forma de la misma naturaleza y tienen el mismo origen y la misma finalidad, siendo de notarse que, en algunos casos, la sanción penal puede reducirse a la sola multa, y que los motivos de justicia y protección a la dignidad de la persona humana que rigen tales garantías tienen la misma validez en todos los casos apuntados, y tienden con las mismas bases a limitar la actuación despótica del Estado.⁴⁸

(6) Para que la imposición de multas por parte de autoridades administrativas se justifique legalmente, tratándose de infracciones a leyes o reglamentos gubernativos o de policía, es necesario no sólo que dichas autoridades se apoyen en un precepto de carácter general, sino también que comprueben fehacientemente la existencia del hecho o hechos en que se haga consistir la falta, es decir, de los hechos que determinen la aplicación de la norma en el caso

47 Sobre ello la Primera Sala de la SCJN estableció que "cuando las sanciones que imponen las autoridades administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en la ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable." Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo XIX, junio de 2004, p. 242.

48 Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª época, Volumen 48, Sexta Parte, p. 23.

concreto. Cuando no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional, por falta de motivación debida de sus actos.⁴⁹

(7) En cuanto a los elementos de convicción requeridos para sustentar la imposición de las sanciones indicadas en la regla (4), los precedentes establecidos por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, son contestes en el sentido de que la constancia y copia de la orden de partes de Comandancia de Policía Municipal devienen insuficientes para acreditar plenamente que una persona estuvo internada en la cárcel preventiva por faltas cometidas en contra del reglamento de policía y buen gobierno, si dichas documentales no están debidamente apoyadas o robustecidas con el expediente que se haya formado ante la autoridad municipal que conoció de la falta respectiva, pues todas las actuaciones que se practiquen con motivo del procedimiento que se instaure por la autoridad que conozca de una falta de las contempladas en dicho ordenamiento, deben constar fehacientemente con todos los elementos indispensables para garantizar el conocimiento completo y la posterior defensa por parte del gobernado.⁵⁰ Por tales motivos, es correcto desestimar las constancias de mérito y, ante la falta de mayores elementos documentales, considerar que la molestia a la libertad personal o las consecuentes sanciones impuestas resultan contrarias a derecho.

65. Los parámetros de acción establecidos en las reglas (1) a (7) son constitutivos de otras tantas posiciones iusfundamentales relacionadas con los artículos 14, 16, 21, 22 y 23 constitucionales. Sin embargo, las seguridades constitucionales con las que se reviste al acto coactivo tienen una naturaleza variada, en cuanto se refieren a exigencias de carácter procedimental, cuando atañan a las fases previas para la imposición de una sanción válida; como sustantivo, como es el caso del deber de las autoridades para consignar a los arrestados sin demora ante la justicia municipal o la prohibición de imponer sanciones adicionales a las previstas por el artículo 21 de la Constitución. En lo particular, las garantías sustantivas aplicables a los arrestos, hallan su base de sustentación en los principios de seguridad jurídica y protección de la libertad personal en el campo del derecho administrativo sancionador. En todo ello es así, los límites analizados se convierten en un parámetro de acción inexorable para la autoridad, al grado de que sus actos no podrán subsistir o tener efectos si se realizan en contravención a aquellos principios. Y, a juicio de la Comisión, esto fue exactamente lo que aconteció en la especie. Para ello, analicemos la argumentación del apartado siguiente.

E. Acreditación de las violaciones a los derechos fundamentales de los quejosos

I. Delimitación inicial

66. Antes de entrar en materia, la Comisión estima pertinente aclarar que los únicos hechos relevantes para la investigación de la queja son los que ocurrieron desde momentos después de las veintiuna horas del día 25 de enero de 2020, cuando los quejosos fueron arrestados por los elementos de la policía municipal de Loreto y hasta el momento en que **Q1** y **Q2** fueron puestos en libertad en las instalaciones de la justicia municipal, aproximadamente dos horas después. En este sentido, la Comisión no hará pronunciamiento alguno sobre la controversia del orden familiar que subyace entre el quejoso **Q1** y **T1** en relación con la guardia y custodia de los menores **M1** y **M2** y, en especial, sobre los hechos ocurridos el 25 de diciembre de 2019. Particularmente sobre este último asunto, la Comisión destaca la ausencia de relación con los hechos de la queja. Es decir, en esta sede no se analizará si los acontecimientos del día 25 de diciembre de 2019, ocurrieron de la manera en que los narran los diversos intervinientes en ellos. Tan es así que ni siquiera el quejoso **Q1** formula motivo de inconformidad sobre los hechos acaecidos en aquellas circunstancias. Y si bien, todos los participantes en los hechos materia de la investigación comienzan su relato por aquel antecedente, debe destacarse incluso el talante auto-compositivo de todas las partes involucradas en cuanto que los menores fueron reintegrados en el hogar materno de manera voluntaria. Por lo demás, no está siendo examinado en esta sede –ni mucho menos es competencia de la Comisión– determinar cuál de los progenitores (es decir, **Q1** y **T1**) tiene mejor derecho para gozar de la guardia y custodia sobre sus hijos, pues esta determinación pasa por una resolución cuyo dictado es una atribución exclusiva de las autoridades judiciales mediante el desahogo de los procedimientos especializados para dichos propósitos.

49 Véase: *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, Volumen III, Tercera Parte, p. 145.

50 Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª época, tomo XIV, julio de 1994, p. 458.

67. Por identidad de razón, tampoco se analizará ni se hará pronunciamiento alguno sobre la investigación criminal, que según obra constancia en el expediente, fue iniciada por la denuncia de **T1** en contra de **Q1** por el delito de violencia intrafamiliar, registrada bajo el número de expediente [...] ni sobre las medidas de protección decretadas por la Fiscal del Ministerio Público adscrita al Módulo de Atención Temprana del Distrito Judicial de Loreto. Lo anterior es así, porque todos estos actos jurídicos o procedimientos legales son de naturaleza jurídica distinta a los investigados, de modo que pronunciarse sobre ellos o referirse a ellos en esta recomendación implicaría una deficiencia técnica en el tratamiento del asunto, pues ello sería tanto como distorsionar la amplitud de los sucesos directamente relacionados con las violaciones investigadas.

68. Las salvedades anteriores son relevantes por dos motivos. En primer lugar, porque delimitan las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos donde ocurrieron las violaciones investigadas por la Comisión. En suma, se trata de concentrarse solo en los hechos relevantes para depurar la materia de la controversia iusfundamental solo a las manifestaciones de la conducta realizada por los agentes de la autoridad que significó una intromisión injustificada en los derechos de los quejosos. Por otra parte, definir en estos términos la amplitud fáctica del examen supone la elaboración de una regla de método a tenor de la cual se dibujan con claridad las comarcas competencias propias de la Comisión de aquellas diversas donde solo distintas autoridades judiciales o ministeriales pueden intervenir.

II. Los hechos relevantes

Establecidas las salvedades del apartado previo, se entrará al estudio de los hechos relevantes del caso.

69. En atención a los elementos documentales recabados durante la integración del expediente en que se actúa, esta Comisión puede adentrarse en el estudio de los hechos violatorios de los derechos fundamentales de **Q1** y **Q2**. Sobre lo anterior, este Organismo considera que los quejosos fueron víctimas de una detención arbitraria por parte de diversos elementos de la policía preventiva municipal de Loreto. En especial, se estima que quedó demostrada la existencia de vulneraciones a los derechos a la legalidad y seguridad jurídica de los detenidos, en cuanto que fueron objeto de molestias en su libertad deambulatoria y, al primero de los mencionados se le impuso una sanción pecuniaria cuyos presupuestos de aplicación no quedaron suficientemente probados por parte del Juez Calificador con residencia en el municipio de Loreto.

70. En efecto, los quejosos fueron detenidos –como la propia autoridad lo reconoce– sin que en el momento de la captura se estuviera ejecutando una conducta calificada como falta por la reglamentación municipal o como delito en términos de las normas de defensa social aplicables. Es verdad que a los entonces detenidos se les imputan hechos previos, como haberse presentado en las instalaciones de un salón de eventos sociales, donde provocaron escándalo, pero es aceptado por todas las partes que entre esos acontecimientos y el arresto de que fueron objeto los quejosos no existió solución de continuidad. Se dice, además, que, al momento de ser detenidos, los quejosos se mostraron agresivos o que, incluso, se encontraban bajo la intoxicación por el consumo de bebidas alcohólicas –lo cual si bien es aceptado en algún extremo por **Q1** quien confiesa haber ingerido cerveza–, no está demostrado en forma fehaciente por la autoridad sancionadora que se hayan realizado las pruebas pertinentes para demostrar si este quejoso se encontraba ebrio y en qué grado; lo cual era indispensable para acreditar su responsabilidad en la comisión de la falta que se le hubiere imputado.

71. En la medida en que los elementos captadores arrestaron a los quejosos por las simples manifestaciones de hechos pasados, que ellos no percibieron directamente, se configura una conducta contraria al derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en concatenación a no ser objeto de detenciones arbitrarias. Y en cuanto, las condiciones para la imposición de la sanción pecuniaria impuesta por el Juez Calificador de Loreto a **Q1**, tampoco explicita las razones para tener por demostrado el hecho condición de la sanción, ni los elementos para individualizar – en el caso concreto– la cuantía de ese acto sancionador, se estima que tal agente de la

autoridad procedió contra el principio de legalidad al no fundar ni motivar adecuadamente el acto privativo sobre el patrimonio del gobernado. Esto es así porque, de un estudio exhaustivo de las constancias, se arriba a la conclusión de que la autoridad de la justicia municipal, fue omisa al determinar cuál era exactamente la conducta sancionada, y en qué consistían los elementos fácticos y jurídicos que se tomaron en cuenta, para determinar la cuantía de la sanción económica aplicable, ni tampoco obra constancia de que el funcionario administrativo se haya cerciorado de cuáles eran las condiciones particulares del detenido, de modo que tuviera forma de saber si se trataba de un jornalero, obrero o trabajador cuyas percepciones diarias podrían ser inferiores a la sanción impuesta.

72. Para mayor claridad de esta recomendación, conviene analizar por separado la actuación de los elementos de la policía preventiva municipal que participaron en el arresto de **Q1** y **Q2** y, luego, la actuación del Juez Calificador que individualizó la sanción imponible a **Q1** en virtud de las presuntas faltas administrativas que se le atribuyeron.

– **La actuación de los elementos de la policía preventiva:**

73. En la detención de los quejosos **Q1** y **Q2**, participaron diversos elementos de la policía municipal de Loreto, quienes fueron identificados de manera indubitable durante la integración del expediente. Así, en las comparecencias desarrolladas ante la Visitadora Regional de la Comisión en general se puede apreciar una narración conteste sobre los hechos ocurridos el 25 de enero de 2020, que son los directamente relacionados con la queja que se investiga. Con base en las constancias del expediente se desprende la participación directa de los elementos de la policía municipal **JAIME ALFONSO MARENTES MARENTES, LUIS AGUILAR CERVANTES** y **MARÍO REYES VÁSQUEZ**. Según las declaraciones transcritas en el apartado V, todos ellos tuvieron participación en los hechos acontecidos entre las veintiuna y las veintitrés horas del día 25 de enero de 2020 donde fueron detenidos los quejosos.

74. Respecto de la versión de los hechos relevantes expuesta por los elementos policiacos involucrados, la Comisión destaca la uniformidad narrativa. Si se atiende con detalle al texto de las comparecencias se podrá advertir que la versión es semejante, salvo por detalles incidentales que en nada afectan la coherencia general, y que se deben mayoritariamente, a la diferenciación de roles desempeñados por cada uno de los elementos durante el arresto. Para mayor abundancia de detalles, la versión de los elementos policiales se corrobora mediante la versión de los hechos expuesta por el Presidente Municipal de Loreto en el informe de autoridad.

75. En relación a esos medios de prueba la Comisión estima que son aptos para generar convicción respecto de los hechos narrados en ellos. Respecto del informe rendido por el Presidente Municipal, se trata de un documento suscrito por un funcionario en ejercicio de sus atribuciones de derecho público que, además, en cuanto a su contenido, resulta corroborado en lo esencial con la propia versión de los hechos narrada por los quejosos en las declaraciones trascritas en el apartado V de esta recomendación. Finalmente, las declaraciones de los elementos policiales expresadas durante la comparecencia, se realizaron ante un funcionario investido de fe pública conforme al artículo 149 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, lo cual hace prueba plena de que esas manifestaciones que se produjeron sin coacción y con pleno conocimiento de su sentido y consecuencias.

76. Así las cosas, en relación con los hechos relevantes atribuidos a los elementos policiacos, la Comisión estima probados los siguientes enunciados fácticos:

- a) En primer lugar, que la presencia de los elementos de policía en el salón de fiestas donde se habían presentado los quejosos momentos antes del arresto, se debió a un reporte recibido por los elementos de seguridad, alrededor de las veintiuna horas del día 25 de enero de 2020.
- b) Es aceptado por todas las partes que cuando los elementos de policía llegaron al salón de fiestas, los quejosos ya no se encontraban en ese sitio.
- c) También se tiene por probado que en el salón de eventos se encontraban **T1** y los dos menores hijos de ella y **Q1**, por lo que ante las manifestaciones de **T1**, en el sentido de que el quejoso se quería llevar a los menores a la fuerza, los elementos de policía decidieron dar rondines por la zona para brindar seguridad a los autores del reporte.

- d) Mientras se encontraban patrullando en las inmediaciones, los policías se percataron que el quejoso regresaba al salón de fiestas en una camioneta, por lo que le dieron alcance y le solicitaron que apagara vehículo y bajara de él, todo lo cual se verificó de manera voluntaria.
- e) En la inspección personal de rutina practicada a **Q1** no se encontró que portara ningún arma.
- f) El arresto de los quejosos **Q1** y **Q2** se realizó el 25 de enero de 2020, momentos después de las veintiuna horas con quince minutos por **JAIME ALFONSO MARENTES MARENTES, LUIS AGUILAR CERVANTES** y **MARIO REYES VÁSQUEZ** en su calidad de elementos pertenecientes a la Policía Municipal de Loreto.
- g) Con base en las declaraciones de los elementos participantes en el arresto, se colige –en sus propios términos– que la orden de detener a **Q1** provino del comandante de la policía **MARIO REYES VÁSQUEZ** y que al momento del arresto “el quejoso no estaba haciendo nada, [sino que] la detención del quejoso se debe al reporte que se hace por parte de la señora y a que al momento de la revisión se percatan de que está en estado etílico y así estaba manejando”.
- h) El comandante ordenó también la detención de **Q2** “que acompañaba al ahora quejoso, y el motivo de la detención de la señora es porque acude a la fiesta a junto con el quejoso a molestar a los presentes”.
- i) Es el caso que **Q2** fue conducida a las instalaciones de la comandancia municipal en el propio vehículo del quejoso, por lo que el elemento **LUIS AGUILAR CERVANTES**, quien “al llegar a la comandancia dejó a la señora con el alcaide junto con el ahora quejoso”

77. Los hechos probados en relación con la actuación de los elementos captores son una reconstrucción coherente y consistente con las constancias del expediente. Ellas reconstruyen los hechos en forma lógica, de tal modo que muestran con claridad el momento donde se consumaron las violaciones de derechos de los quejosos.

78. En efecto, se ha dicho que en materia de faltas administrativas los elementos de la policía municipal solo podían detener al quejoso en el momento en el cual se estuviera ejecutando la conducta proscrita por la normatividad aplicable. Sin que en esos supuestos opere la regla –existente para la flagrancia– a tenor de la cual la privación de la libertad puede realizarse inmediatamente después de cometido el hecho. Sin embargo, en el caso no existió ni siquiera una solución de continuidad entre la comisión de las presuntas faltas y el arresto de **Q1**. Según se refiere, cuando los policías llegaron al salón de eventos tanto **Q1** y **Q2** ya no se encontraban en el lugar. Por el contrario, los hechos por los que se lleva a cabo la detención posterior son puestos en conocimiento de los elementos por inferencias de terceros que los presenciaron. Es por ello que decidieron efectuar rondines por la zona, donde, a la postre, fueron arrestados los quejosos. Las declaraciones de los elementos captores demuestran que la orden de captura fue emitida en forma discrecional por el comandante de policía, a pesar de que al quejoso no se le encontró arma alguna y, en ese momento, ya no estaba haciendo nada. No pasa desapercibido que los captores, asimismo, refieren que **Q1** se encontraba en estado de ebriedad al momento de la detención. Sin embargo, no obra en el expediente ningún elemento adicional para demostrar este extremo. Como ya se indicó, el quejoso acepta haber consumido “una caguama” momentos antes de presentarse en el salón de eventos; empero, esa manifestación, es en sí misma insuficiente para relevar a la autoridad de la carga de la prueba de que el quejoso en efecto conducía bajo los efectos del alcohol. Esto es así, porque no basta con que se acepte el consumo de una cerveza para que en automático el gobernado se haga acreedor a una sanción administrativa. Para ello, en el momento de la revisión, los agentes deberían haberse cerciorado, por medio de las pruebas oportunas a su alcance, que el estado de intoxicación del quejoso era tal que colmaba el tipo administrativo determinado por las normas de tránsito, como condicionante para la actualización de la falta y la consecuente sanción.

79. Debe quedar claro que, con la afirmación anterior, la Comisión no quiere solapar las conductas arriesgadas e ilegales de las personas que diariamente cometen la imprudencia de conducir vehículos automotores en estado inconveniente. Tampoco se pretende cuestionar la acción decidida de los cuerpos de seguridad para sancionar y reprimir esa clase de comportamientos prohibidos. Lo que es contrario a la Constitución, y esta Comisión está en el

deber de señalar y censurar, es que se obvian, en perjuicio de los gobernados, las seguridades constitucionales que la autoridad está obligada a observar. Es decir, lo que es contrario al orden constitucional es que, la apreciación de la ilegalidad de las conductas quede al libérrimo arbitrio de los elementos policiales, para decidir cuándo, cómo y por qué detener a las personas o bajo qué indicios subjetivos e irrepetibles –en cuanto no queda constancia de ellos– puede considerarse que las personas han cometido alguna falta. Puede ser una labor de justicia que personas que alteren el orden sean sujetas al procedimiento legal correspondiente y lo importante es que el derecho, por medio del principio de seguridad jurídica, determina cuándo es dable enderezar el aparato coactivo del Estado en contra de esas personas. No se trata de que las policías ejerzan la justicia del Cadí en cada caso que les parezca oportuno esté o no ordenado por la ley. Eso es lo verdaderamente oprobioso.

80. El quejoso **Q1** fue detenido hasta momentos después de que presuntamente perturbó el orden público, cuando los agentes de la autoridad ya no estaban facultados para ello, y sin que se haya levantado una constancia documental fehaciente –más allá del propio dicho de los captores–, de que se encontraba en estado de intoxicación etílica. Y, para mayor abundamiento inri en la actuación policial, en virtud de la falta de inmediatez entre los hechos imputados en el salón de fiestas y la llegada de los elementos de policía, sólo cabe concluir que la captura se dio mediante inferencias que los policías realizaron con base en dichos de terceros y respecto de hechos que no les constaban por haber presenciado la falta en el momento de su ejecución.

81. La situación de la quejosa **Q2** es aún más apremiante al momento del arresto. Si bien es verdad que ella acompañaba al quejoso en el momento de los disturbios ocurridos en el salón de eventos y, luego, al momento en que los captores les pararon el alto para realizarle a **Q1** una revisión personal. No es menos verdadero que los propios elementos refieren que la orden de arrestarla a ella también, fue tomada de manera unilateral por el comandante de los elementos participantes en la diligencia, esto es de **MARIO REYES VÁSQUEZ**. Por lo demás, el procedimiento con el que se trató la detención de la segunda quejosa presenta visos de notoria irregularidad. Así las cosas, a pesar de que no se le imputaron hechos propios constitutivos de alguna falta, pues aun cuando se hubiere encontrado en estado de ebriedad, ella no manejaba el vehículo, la quejosa fue detenida por el solo ucase del comandante. No obra ninguna constancia en donde se le haya practicado alguna revisión personal o prueba alguna para determinar objetivamente si se encontraba verdaderamente en estado inconveniente. Por lo demás, es a todas luces irregular que estando ilícitamente detenida se le haya conducido a la comandancia en el propio vehículo del quejoso **Q1** y en compañía de un elemento policiaco.

82. En el caso de la detención de la señora **Q2**, podría hablarse de una grave privación de la libertad que se dictó en su contra, por la sola voluntad discrecional del comandante de la policía preventiva del municipio de Loreto. La declaración del elemento **LUIS AGUILAR CERVANTES** es particularmente ilustrativa respecto de la ilegalidad de la detención de la quejosa, especialmente cuando refiere que el comandante le ordenó que “también se detenga a la señora que acompañaba al ahora quejoso, y el motivo de la detención de la señora es porque acude a la fiesta a junto con el quejoso a molestar a los presentes, pero como la señora se niega a la detención me dice el comandante que me la lleve en la misma camioneta del quejoso, por lo que procedo a llevármela en la misma camioneta y al llegar a la comandancia dejo a la señora con el alcaide junto con el ahora quejoso”. Como se aprecia, la situación jurídica de la detención de **Q2**, en términos jurídicos fue especialmente comprometida pues revela en grado predominante el carácter discrecional y arbitrario con el que se condujeron los elementos captores.

83. Desde luego, tampoco para la quejosa **Q2** se siguieron las exigencias de la seguridad jurídica y la garantía de legalidad. No fue así porque tampoco fue arrestada en el momento justo en el que cometía la falta que le fue atribuida, ya que el arresto ocurrió hasta el momento en que los elementos les marcaron el alto momentos después de haberse entrevistado con los asistentes al salón de eventos que formularon el reporte. Y, además, porque no existen elementos objetivos en el expediente formado con motivo de la queja que acrediten, más allá de toda duda razonable, que en el momento de la captura se haya verificado la existencia de algún ilícito que justificara la privación de la libertad.

84. En suma, los elementos de la policía **JAIME ALFONSO MARENTES MARENTES, LUIS AGUILAR CERVANTES** y **MARÍO REYES VÁSQUEZ** incumplieron en perjuicio de **Q1** y **Q2**, las reglas (1) y (2) del sistema constitucional para los arrestos administrativos en la medida en que (1) los policías preventivos municipales realizaron el arresto sin cerciorarse que se actualizaba alguna falta prevista y sancionada en el ordenamiento municipal, esto es así porque no existe ningún indicio objetivo que justificara el arresto practicado. Además de lo anterior, la detención se realizó a pesar de que los quejosos no estaban haciendo nada, sino que la captura se debió únicamente al reporte hecho por los asistentes al salón de eventos donde los quejosos se presentaron en momentos previos a la privación de la libertad. Con ello se incumplió también la regla (2) del sistema descrito en cuanto a que los arrestos solo podrán realizarse en el momento en que se esté cometiendo la falta administrativa, sin que en este caso pueda aplicarse la regla concerniente a las detenciones inmediatamente después de que aquella se haya cometido, pues el artículo 16 se refiere a las detenciones en flagrancia únicamente en los casos de hechos preliminarmente considerados como delictivos, sin que bajo ningún supuesto las faltas administrativas previstas y sancionadas en los reglamentos de policía y buen gobierno importen la consumación de un ilícito criminal.

85. En cuanto a que se incumplieron estas exigencias, cabe concluir que la detención de **Q1** y **Q2** realizada al filo de las veintiuna horas del día 25 de enero de 2020 por los elementos **JAIME ALFONSO MARENTES MARENTES, LUIS AGUILAR CERVANTES** y **MARÍO REYES VÁSQUEZ** fue ilegal y, por tanto, violó en su perjuicio los derechos fundamentales a la legalidad y seguridad jurídica, en relación a no ser objeto de detención arbitraria.

– La actuación del Juez Calificador

86. El segundo momento cronológico del que debe ocuparse la Comisión, tiene que ver con la actuación de **JUAN FRANCISCO JAVIER DUARTE MARTÍNEZ**, en su calidad de Juez Calificador del municipio de Loreto que recibió la consignación de los quejosos una vez detenidos.

87. Para mensurar la corrección de la actuación de esta segunda parte de los hechos analizados en la queja, la Comisión estima pertinente referir que, con base en el parte 689 rendido por el Director de Seguridad Pública del Municipio de Loreto, se desprende que los elementos que participaron en el arresto de los quejosos los pusieron a disposición del Juez Calificador una vez que fueron trasladados a las instalaciones de la Policía Municipal. Según el propio documento **Q1** y **Q2** quedaron arrestados en los separos preventivos “por incurrir en el Artículo 20 Fracciones I, II y XXIII de la Ley de Justicia Comunitaria vigente en el Estado de Zacatecas. Solo en lo que interesa para esta parte de la relación de hechos conviene tener presente que **Q1** refirió que estando en la comandancia tanto a él como a su pareja los

“(…) meten a los dos a separos preventivos, les pregunto porque detienen a mi pareja y me dicen que porque mi ex pareja nos está denunciando a los dos de que la queríamos golpear y quitarle a los niños, pero esto no es verdad, y en separos permanecemos como una hora y salimos pagando una multa de 800.00 pesos, y aclaro que por mi pareja no cobraron multa, solo por mí”.

88. Mientras que al rendir su declaración y formular la queja respectiva **Q2** refirió que:

“(…) estando en la comandancia me metieron a la comandancia y me revisaron me quitaron el celular y Q1 le quitaron las cintas y sus pertenencias y a mí me metieron en una celda y a Q1 en otra y Q1 les decía porque a ella la detienen pues si ella no hizo nada ni yo hice nada porque estamos aquí, y los policías decían que porque habíamos idos agredir a la ex esposa, pero no la agredimos yo ni me baje de la camioneta, y Q1 solo quería ver a sus hijos, y estuvimos detenidos como una hora y media ya que llegó la mamá de Q1 y pago una multa de \$800.00 pesos, por Q1 y un Policía dijo que a mí me dejaran ir porque no había hecho nada y otro dijo está bien la vamos a dejar en libertad y salimos en libertad los dos.”

89. Además de las declaraciones de los policías captores y del informe del Presidente Municipal de Loreto que ya han sido referidos en términos semejantes, este relato queda corroborado por el oficio [...] de fecha 3 de mayo de 2020, el Juez Calificador remitió su informe en relación con los hechos materia de la queja. En dicha comunicación, la autoridad mencionada, sostuvo que el día 25 de enero a las 21:15 horas se recibió una llamada telefónica

a la Dirección de Seguridad Pública por parte de la **T1** que su expareja el **Q1** y **Q2** se “(...) presentaron ante ella en completo estado de ebriedad e intentaban llevarse por la fuerza a sus 2 hijos, por lo que de inmediato reportó al departamento de policía. Cabe mencionar que el C. **Q1** tiene antecedentes de violencia familiar en la Procuraduría de protección de niñas, niños y adolescentes del SMDIF de Loreto Zacatecas, al igual se le han aplicado medidas de restricción o alejamiento. Fueron sancionados con fundamento en el artículo 20 fracciones I, II, XVI y XXIII de la ley de justicia comunitaria con el cobro de \$ 800.00 (sic)”.

90. Es importante mencionar que tanto del parte de puesta a disposición con folio 689 (que es la única constancia que se remite como complemento del informe rendido por el Juez Calificador) así como del propio oficio [...] de fecha 3 de mayo de 2020, se sigue que las disposiciones donde se justificó el arresto de los quejosos fueron diversas disposiciones de la Ley de Justicia Comunitaria del Estado. En especial se invoca:

Artículo 20. Son infracciones comunitarias:

- I. Injuriar u ofender a cualquier persona con palabras o movimientos corporales;
- II. Escandalizar o producir ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;
- [...]
- XVI. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados;
- XXIII. Las demás acciones u omisiones análogas contempladas en otros ordenamientos.

91. Por lo tanto, con base en todo lo expuesto, se coligen los siguientes hechos probados en relación con los sucesos ocurridos en la Dirección de Seguridad Pública de Loreto:

- i.* Los quejosos **Q1** y **Q2** fueron internados en los separos preventivos de la policía de Loreto, con posterioridad a que habían sido detenidos.
- ii.* La causa del arresto se pretendió fundamentar en lo dispuesto por las fracciones I, II, XVI y XXIII de la Ley de Justicia Comunitaria del Estado.
- iii.* El Juez Calificador **JUAN FRANCISCO JAVIER DUARTE MARTÍNEZ** impuso una sanción pecuniaria a **Q1** que ascendió a la cantidad de ochocientos pesos.
- iv.* Los quejosos **Q1** y **Q2** fueron puestos en libertad una vez que se pagó –por la soltura del primero– la cantidad fijada como sanción por parte del Juez Calificador.
- v.* El Juez Calificador no remite –no obra en el expediente– elemento de convicción que permita conocer las causas que tomó en consideración para tener por acreditadas las conductas atribuidas a los quejosos ni los elementos para individualizar la sanción pecuniaria en tal cuantía.

92. En vista de estas consideraciones, se estima que **JUAN FRANCISCO JAVIER DUARTE MARTÍNEZ**, en su calidad de Juez Calificador, vulneró en perjuicio de **Q1** y **Q2**, los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, en concatenación con el derecho a no ser objeto de detenciones arbitrarias. Esto se apreciará de mejor manera si se desglosa cada una de las tres partes donde se advierten efectos en la actuación de esta autoridad.

❖ *La actuación del Juez Calificador como parte de una detención arbitraria*

93. Como se adelantó en las consideraciones precedentes, los quejosos fueron objeto de un arresto arbitrario por parte de los elementos de la policía municipal. Está demostrado que el único sustento de la afectación a sus derechos se hizo consistir en la voluntad del comandante de los elementos que ordenó la captura de los quejosos. Sin embargo, como se ha destacado también, la mecánica de las detenciones contrarias al bloque de constitucionalidad suele prolongarse en el tiempo, en cuanto que se trata de actos de tracto sucesivo donde incluso pueden participar diversas autoridades. Por lo tanto, en este caso, cabe concluir que el Juez Calificador también fue partícipe de la detención arbitraria al ser parte de los hechos, al no haber puesto fin a la detención arbitraria cuando los quejosos le fueron puestos a su disposición.

94. En efecto, el Juez Calificador estuvo en condiciones de advertir que en la especie se actualizaba una detención arbitraria que debía hacer cesar, sin que haya empleado ningún

mecanismo jurídico a su alcance para lograr ese fin. Las constancias que integran el expediente demuestran que cuando los quejosos le fueron puestos a disposición, el único elemento que obraba para adjudicarles la comisión de una falta era el parte con folio 689 rendido por los elementos captores. Con base en esa constancia y apoyado en los conocimientos jurídicos que tiene en Juez Calificador con motivo de su profesión y el desempeño de sus funciones, debió haber advertido que en el caso no existía ninguna causa legal para haber ordenado la captura. Puede ser que los quejosos hayan escandalizado en el salón de eventos y puede ser, además, que hayan incurrido en alguna falta adicional; sin embargo, esos hechos no les constaron directamente a los elementos captores y, por tanto, el mismo vicio le era predicable al Juez Municipal. Lo que faltó en el momento de la detención bajo ningún supuesto podría haber sido suplido por la autoridad de la justicia de barandilla. Al haber estado en condiciones de advertir y poner fin a la detención arbitraria sin haberlo hecho, la conducta del Juez Calificador debe estimarse como parte integrante de la cadena de hechos históricos demostrados en los cuales se sustentó un acto de molestia sin ningún fundamento para los quejosos.

95. De nueva cuenta es preciso reiterar que la sola existencia de conductas disvaliosas no es razón suficiente para afectar los derechos de las personas cuando tales hechos no están debidamente probados o, incluso, habiendo existido se ha consumado la oportunidad para su sanción. En su informe el Juez Calificador sostiene que los quejosos se presentaron ante la **T1** en completo estado de ebriedad, pero en el expediente no hay ningún elemento que compruebe esta situación, ni tampoco en el parte de consignación existe elemento alguno para demostrar la comisión de alguna otra falta, ni mucho menos que existiera oportunidad legal para detener a los quejosos.

96. Por tanto, a juicio de esta Comisión, en lo que hace a este primer aspecto, la actuación del Juez Calificador debe reputarse como parte integral de la detención arbitraria ya que el único sentido de actuación que podría colocar a esta parte de los hechos bajo examen fuera de la máxima calificación de ilicitud, habría implicado que el Juez Calificador por medio de alguno de los mecanismos a su alcance hubiera puesto fin a la situación arbitraria de manera inmediata una vez que la situación de los quejosos quedó bajo su potestad. Sin embargo, al no hacerlo así, su participación en los hechos pasó a formar parte de la configuración integral de la detención arbitraria.

❖ *La actuación del Juez Calificador como manifestación de la arbitrariedad en la imposición de las sanciones y la determinación de la situación jurídica*

97. Existe un segundo sentido en el que se puede advertir la arbitrariedad de la actuación del Juez Calificador: se trata del momento en el que impuso sanciones pecuniarias al quejoso **Q1**, en general, omitió definir con certeza la situación jurídica de las dos personas consignadas.

98. Para comenzar, la Comisión destaca que la arbitrariedad no solo es un vicio propio de las detenciones o arrestos, sino que bajo ciertos aspectos se conforma como un defecto de cualquier aplicación del derecho sin alguna base sólida de sustentación. En este sentido, el defecto se vincula con el principio de interdicción de la arbitrariedad. Dicho principio sostiene que no pueden tolerarse ni producir efectos los actos que no son adecuados a la legalidad y ello, tanto si se trata de actividad reglada —infracción de la norma— como de actividad discrecional —desviación de poder—. Este principio, se refiere a todos los poderes públicos y, al hacerlo así, introduce un arma revisora en manos de los tribunales ordinarios, de la jurisdicción constitucional y, en nuestro caso, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Cuando se habla de la arbitrariedad en la aplicación del derecho se está en presencia de actos que imponen molestias o privan al gobernado de ciertos bienes bajo la sola voluntad o capricho del funcionario del cual emanan los actos desviados, por ello comportan una máxima violación a la garantía de legalidad, en cuanto que no existe fundamento alguno para la determinación del sentido de afectación deparado a la esfera jurídica del gobernado.

99. Así las cosas, según se ha referido con antelación, en cuanto la imposición de sanciones como consecuencia de la comisión de una falta administrativa, participa de la naturaleza coactiva de la represión estatal, entonces a estas manifestaciones del poder de imperio de la

autoridad le son aplicables las garantías contenidas en los artículos 14, 21, 22 y 23 de la Constitución. En particular, a tenor de las reglas (5) a (7) analizadas más arriba, se desprende que la imposición de sanciones por parte de autoridades administrativas solo se justifica cuando tales sanciones se apoyen en un precepto de carácter general y las autoridades comprueben fehacientemente la existencia del hecho o hechos en que se haga consistir la falta, es decir, de los hechos que determinen la aplicación de la norma en el caso concreto. Cuando no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional, por falta de motivación debida de sus actos. Así, en el caso no solamente una norma general –de carácter reglamentario o legal– debería prever la sanción aplicable, sino que –por encima de ello– la conducta debería estar perfectamente acreditada. Y esto fue precisamente lo que faltó en la especie.

100. En efecto, el único elemento de convicción de que se sirvió el Juez Calificador para imponer la sanción fue el parte de consignación remitido por los elementos que participaron en el arresto. Pero en ese documento solo se hace una referencia vaga a que la expareja de **Q1** señaló que él y otra mujer se querían llevar a sus hijos. Después de eso el parte presenta una elipsis temporal y retoma la narración hasta la lectura de derechos a los detenidos. Nada se dice sobre si los elementos de policía percibieron directamente los hechos y, mucho menos se refiere que los quejosos, se hayan encontrado en estado de ebriedad. Por lo tanto, a todas luces se advierte que el Juez Calificador impuso a los quejosos una sanción por una conducta que no estaba probada, es más, para la que existían elementos de convicción insuficientes de manera insalvable.

101. Es verdad que en el parte se citan diversas disposiciones de la Ley de Justicia Comunitaria del Estado, algunas de las cuales se identificaron desde el parte de consignación. Sin embargo, ello no es apto para justificar la imposición de la sanción, en principio porque no se identifica de qué forma cada extremo de la conducta de los quejosos colmó cada una de las fracciones aludidas. Como se ha visto, puede ser que la ley sancione las conductas consistentes en injuriar u ofender a cualquier persona con palabras o movimientos corporales, escandalizar o producir ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas; o ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados. Sin embargo, la manifestación coactiva de la autoridad municipal debió de señalar la forma precisa en que se cometió cada una de ellas. Podría ser que los quejosos hayan incurrido en todas esas conductas, pero para poder sancionarlos cada una de ellas debía estar probada más allá de toda duda razonable. El caso es que con las pruebas que obran en el expediente y que fueron remitidas por la autoridad, ninguna de esas conductas podía quedar probada.

102. Para mayor inri hay que recordar que los propios elementos captos refieren que cuando detuvieron a los quejosos estos ya no se encontraban haciendo nada y que, además, los hechos aparentemente atribuidos a los quejosos no les constaban directamente porque cuando llegaron al salón de eventos **Q1** y **Q2** ya se habían retirado del lugar. En vista de ello, es claro que la actuación del Juez Calificador fue contraria a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

103. Conforme a este numeral de la ley suprema, la sanción impuesta a los quejosos tenía que haberse expresado por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; provenir de una autoridad competente; y estar fundada y motivada. La primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma. Sin

embargo, en el presente caso no obra constancia escrita de la imposición de la sanción; es decir, de la resolución determinante del crédito a cargo de las personas arrestadas ni tampoco de que la autoridad haya reunido algún elemento de juicio indispensable para individualizar la sanción económica impuesta. En breve, los quejosos fueron sometidos a un acto de molestia –el arresto– y a un acto privativo –la imposición de la multa– que no estuvieron emitidos por escrito –tan es así que no hay prueba de la resolución determinante de la detención y del crédito fiscal– y que no estuvieron fundados y motivados.

104. Por último, en este campo la Comisión censura las manifestaciones que el Juez Calificador vierte en su informe en el sentido de que el quejoso **Q1** cuenta con antecedentes de violencia familiar o ha sido objeto de medidas de apremio por parte de otras autoridades para preservar el orden familiar con sus hijos o parejas, pues ello en nada abona al esclarecimiento de los hechos ni aporta ninguna claridad justificativa para la imposición de las sanciones al quejoso. La Comisión recuerda que se sanciona por los hechos cometidos, no por el historial o los antecedentes de las personas, ya que de lo contrario se sancionaría con base en un sistema de derecho administrativo de autor y no a un derecho administrativo sancionador de acto.

105. Por otro lado, la actuación del Juez Calificador fue todavía más irregular –si en este sentido puede hablarse de grados– en el caso de la situación jurídica de **Q2**. En efecto, la quejosa fue arrestada por decirlo así “en vía de consecuencia”, es decir, por una orden del comandante de la policía **MARIO REYES VÁSQUEZ**, sin embargo, cuando fue consignada ante la autoridad no obra ningún elemento de convicción de que se haya tomado determinación alguna en torno a la legalidad del arresto, o que se le haya determinado la imposición de sanción alguna, tan es así que cuando se pagó la sanción impuesta a **Q1** también se le dejó en libertad a la quejosa. Esta suma de desaciertos evidencia, una vez más, que el Juez **JUAN FRANCISCO JAVIER DUARTE MARTÍNEZ** vulneró el principio de legalidad y seguridad jurídica en un grado predominante o superior en contra de la quejosa **Q2**.

106. Así las cosas, también en la actuación del Juez Calificador se advirtieron y quedaron demostradas violaciones a los derechos fundamentales de los quejosos. Estas vulneraciones consistieron en lo particular, en haber validado de manera arbitraria el arresto de que habían sido objeto los quejosos; y luego, en haber desconocido las seguridades constitucionales derivadas de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional para la imposición de una sanción como consecuencia de la acreditación de una falta administrativa.

❖ *La actuación del Juez Calificador como contraria a las reglas mínimas para el tratamiento de las personas privadas de la libertad*

107. Finalmente, existe una última omisión en la actuación del Juez Calificador que incidió sobre una afectación al principio de seguridad personal de los quejosos y que implicó una violación al principio de legalidad por la omisión de la autoridad municipal, la cual, estando obligada a una conducta de hacer, dejó de accionar como se esperaba de ella. En este caso, el parámetro para la calificación de la conducta son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Si bien estas reglas parecerían aplicar solamente para las privaciones de la libertad derivadas de procedimientos penales, en la definición de su ámbito de aplicación se destaca que “la primera parte de las reglas trata de las concernientes a la administración general de los establecimientos penitenciarios y es aplicable a todas las categorías de reclusos, criminales o civiles, en prisión preventiva o condenados, incluso a los que sean objeto de una medida de seguridad o de una medida de reeducación ordenada por el juez”.

108. Así las cosas, en el primer apartado de las reglas de la sección general, se contiene la disposición 22.1 según la cual “todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico calificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos. Los servicios médicos deberán organizarse íntimamente vinculados con la administración

general del servicio sanitario de la comunidad o de la nación. Deberán comprender un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuere necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales”. Por tanto, la regla 24 determina, en consonancia con lo expuesto, que “el médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental, tomar en su caso las medidas necesarias; asegurar el aislamiento de los reclusos sospechosos de sufrir enfermedades infecciosas o contagiosas; señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación, y determinar la capacidad física de cada recluso para el trabajo”.

109. Con base en lo señalado en estas dos reglas, el Juez Calificador debió ordenar, tan pronto como le fueron puestos a disposición los quejosos que se les practicarán los exámenes necesarios a fin de certificar la integridad física de los consignados e, incluso, con base en los resultados obtenidos, cerciorarse si alguno de los quejosos (o ambos) se encontraban en estado de ebriedad. Este procedimiento ordenado por el derecho aplicable según la Organización de las Naciones Unidas y su Consejo Económico y Social, son un medio adecuado para preservar la seguridad e integridad personal de los sujetos sometidos a alguna clase de reclusión sea por razón de la comisión de un delito o la imposición de una sanción administrativa.

110. En el caso concreto, estas normas disciplinaban la actuación del Juez Calificador una vez que recibió la consignación de los detenidos. Esto es, en aplicación del imperativo de legalidad debió haber actuado en forma oportuna para lograr la certificación del estado de salud de los quejosos al momento de la detención, empero no lo hizo y con ello concretó, una vez más, un comportamiento que se aparta del imperativo de legalidad y que se tradujo en una afectación a sus derechos humanos.

VII. CONCLUSIONES DEL CASO

1. Con base en las pruebas recabadas durante la fase de integración del expediente en que se actúa y que fueron referidas en los apartados anteriores, esta Comisión documentó la existencia de actos violatorios de los derechos fundamentales de **Q1** y **Q2**, especialmente de aquellos relacionados con el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, al haber sido víctimas de un arresto arbitrario a manos de los elementos integrantes de la policía municipal de Loreto **JAIME ALFONSO MARENTES MARENTES, LUIS AGUILAR CERVANTES** y **MARÍO REYES VÁSQUEZ** quienes –respectivamente– detuvieron y retuvieron al quejoso sin sujetarse a las reglas, condiciones y requisitos que establece el bloque de constitucionalidad para las detenciones efectuadas en casos de faltas administrativas.

2. Además de que la detención se realizó violentando la seguridad jurídica de los quejosos, al no colmarse ningún supuesto de flagrancia, por lo tanto, los quejosos **Q1** y **Q2** sufrieron afectaciones injustificadas, en virtud de que fueron mantenidos en los separos de la policía municipal a pesar de que no se acreditó según las mismas constancias que tuvo a la vista el Juez Calificador, la actualización de ninguna falta.

3. Por último, el quejoso **Q1** fue violentado en su garantía de legalidad al haber sido objeto de la imposición de una sanción económica por la presunta comisión de una falta que no estaba demostrada, mediante un acto de autoridad emitido por el Juez Calificador **JUAN FRANCISCO JAVIER DUARTE MARTÍNEZ** sin que tal determinación constara por escrito y estuviera debidamente fundada y motivada.

VIII. DETERMINACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL CASO

1. Tal como lo ha hecho la Comisión en una larga serie de precedentes, en este acto procederá a determinar quiénes son las víctimas del caso. En relación con dicha determinación bien puede echarse mano de las nociones perfiladas por la CoIDH a lo largo de su jurisprudencia. Según el tribunal regional, la noción de “víctima” bajo derecho internacional refiere a la parte lesionada. Así, de conformidad con reglas generales de la responsabilidad internacional de los

Estados a causa de violaciones iusfundamentales, la parte lesionada es aquella “cuyo derecho individual ha sido denegado o dañado por el acto ilegal internacional o que ha sido de otra manera particularmente afectado por dicho acto”.

2. En concreto, dentro del área de la protección internacional de derechos fundamentales, la parte lesionada es el individuo cuyos derechos han sido violados; es decir, la parte cuyos derechos han sido conculcados generándosele un daño, de ahí que con frecuencia también se le refiere como la “parte agraviada”. En el mismo sentido, el Reglamento de la CoIDH define el término “víctima” como equivalente a “la persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo a la sentencia proferida por la Corte”. Por lo cual, “víctima” es aquella persona cuyos derechos ya han sido determinados por el colegio jurisdiccional interamericano al establecer la actualización de violaciones en su detrimento.

3. Sin embargo, el elenco de personas amparadas bajo la noción de “víctimas” ha descrito una expansión a la luz de la propia jurisprudencia interamericana. En efecto, por razón de su carácter como personas especialmente vinculadas con los titulares de los derechos menoscabados, la CoIDH ha extendido el reconocimiento de la condición de “víctima” a personas que en su jurisprudencia inicial no eran consideradas como tales. Este es el caso, por ejemplo, de los familiares de menores asesinados.⁵¹ En este asunto contencioso conocido como “Niños de la Calle” contra el Estado guatemalteco, la CoIDH reconoció que los familiares de los menores torturados y asesinados también habían sufrido en sí mismas violaciones del artículo 5 de la Convención. Para decirlo con las propias palabras empleadas en aquella resolución interamericana:

La Corte debe destacar entre las conductas de los agentes estatales que intervinieron en los hechos del caso y que produjeron un impacto sobre sus familiares, la correspondiente al tratamiento que se dio a los cuerpos de los jóvenes cuyos cadáveres aparecieron en los Bosques de San Nicolás, [...]. Estas personas no sólo fueron víctimas de la violencia extrema correspondiente a su eliminación física, sino que, además, sus cuerpos fueron abandonados en un paraje deshabitado, quedaron expuestos a las inclemencias del tiempo y a la acción de los animales y hubieran podido permanecer así durante varios días, si no hubieran sido encontrados fortuitamente. En el presente caso, es evidente que el tratamiento que se dio a los restos de las víctimas, que eran sagrados para sus deudos, y en particular, para sus madres, constituyó para éstas un trato cruel e inhumano.⁵²

4. Por lo dicho, no solo las personas directamente titulares de los derechos conculcados por la acción u omisión de las autoridades deben calificarse como víctimas directas de la violación, sino que dicha legitimación se decanta también hacia las personas que guardan con las primeras una relación especialmente cercana y de afecto, como puede ser el vínculo de parentesco en razón del cual ellas también resienten una afectación que debe ser reparada por la resolución que eventualmente llegara a dictarse ya sea en la sede interna o en los canales internacionales de protección de los derechos.

5. En el orden interno el artículo 4º de la Ley General de Víctimas se refiere también a dos clases dentro de esta categoría. Según este numeral, son víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. En cambio, los párrafos segundo y tercero del mismo numeral califican como víctimas indirectas a “los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella. Para este efecto se consideran víctimas indirectas, entre otros, al cónyuge, la concubina o el concubinario, a las hijas e hijos, a los padres o los dependientes económicos” de una víctima directa.

6. Con base en lo dicho, esta Comisión confiere el carácter de víctimas directas de las violaciones de derechos fundamentales calificadas en la especie a **Q1** y **Q2** en cuanto ellos son titulares de los derechos cuya vulneración se ha demostrado.

⁵¹ Cfr. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre 1999, párrafo 171.

⁵² *Ibidem*, párrafo 174.

7. En el caso no se advierte la existencia de ninguna víctima indirecta respecto de la cual deba hacerse un pronunciamiento especial.

IX. REPARACIONES.

1. De conformidad con lo establecido por el artículo 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, a haberse acreditado una violación a los derechos humanos del quejoso, la presente recomendación, debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos.

2. En este sentido debe recordarse que uno de los pilares del Estado de Derecho consiste en la garantía otorgada a las personas para que en caso de ser objeto de violación a sus derechos fundamentales, puedan reclamar que los responsables de dicha vulneración sean sancionados. Ello es así desde el momento en que el Estado asume una posición de garante de sus derechos. Como lo explica un precedente de la SCJN:

Las víctimas de violación a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido. Lo cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.⁵³

3. Así las cosas, conforme a 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, adoptados 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 en las formas siguientes: restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización, deber de investigar y garantías de no repetición.

4. En el ámbito interamericano el artículo 63.1 del Pacto de San José establece que cuando decida que hubo violación a un derecho o libertad protegidos en la Convención, la CoIDH dispondrá se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Asimismo, se dispondrá, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que se ha configurado la violación a estos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. Sobre esa base, la CoIDH ha considerado que “las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial”.⁵⁴ Así las cosas, el doble alcance de la norma reparatoria, ha dado lugar a una arquitectura reparatoria que tiene como objetivos no solo borrar las huellas que en la víctima produjo el actuar del Estado, sino también evitar que ese tipo de hechos se vuelvan a repetir.

5. Las reparaciones derivadas de violaciones a derechos fundamentales también se contemplan en la Ley General de Víctimas. En especial, se pueden citar a este respecto los artículos 1º, último párrafo, 7º, fracciones I y II; y, particularmente, el artículo 26, según el cual “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición”.

⁵³ Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo XXXIII, enero de 2011, p. 28

⁵⁴ Cfr. *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 175.

6. Finalmente, el artículo 51 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, dispone que, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público estatal, la resolución formulada al respecto debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos.

7. Por lo tanto, en atención de las consideraciones vertidas a lo largo de este apartado, la Comisión estima pertinente fijar las siguientes bases para la reparación del daño acaecido como consecuencia de las violaciones de derechos acreditadas en el caso.

a) De las medidas de indemnización

1. La indemnización ha sido reconocida como una medida que tiende a compensar a las víctimas por afectaciones materiales sufridas con motivo de la falta que ha cometido el Estado en su perjuicio, entre ellos, el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral sufrido por la agraviada, todo lo cual no puede implicar ni un empobrecimiento ni un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores.⁵⁵ Por lo tanto, esta medida reparatoria ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como: a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

2. En consecuencia, en este caso, se deberán reparar los daños materiales que se ocasionaron a las víctimas directas reconocidas en esta recomendación como consecuencia directa e inmediata del arresto arbitrario de que fueron objeto **Q1** y **Q2** el 25 de enero de 2020.

b) De las medidas de rehabilitación.

1. La rehabilitación pretende facilitar a la víctima la superación de los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos fundamentales de que fue objeto. En consecuencia, como parte del cumplimiento de la presente recomendación es necesario que, en cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, se otorguen a la parte agraviada los servicios de atención psicológica especializados que esta requiera en lo individual. Dichos servicios deberán ser proveídos de acuerdo con los estándares aplicables de la jurisprudencia internacional de los derechos humanos.

2. Por lo tanto, se deberá garantizar a los quejosos **Q1** y **Q2** la atención psicológica oportuna, que pudieran requerir con motivo de la violación de los derechos humanos señalados. Por lo demás, esta atención deberá otorgarse en condiciones de absoluta discreción y con todos los requerimientos para que los quejosos superen las eventuales afectaciones que pudieran llegar a presentar con motivo de la violación a sus derechos.

c) De las medidas de satisfacción.

1. Según los Principios Sobre el Derecho a Obtener Reparaciones ya invocados, las medidas de satisfacción deben incluir, cuando sea oportuno, la totalidad o parte de las medidas siguientes: medidas eficaces para conseguir que no se continúe con las violaciones; así como la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones a los derechos fundamentales declaradas.

2. Por lo tanto, el Presidente Municipal de Loreto, **C. FRANCISCO FIGUEROA GÓMEZ**, deberá emprender, por medio de las instancias municipales competentes, las siguientes medidas de satisfacción:

⁵⁵ Así véase: *Caso Velázquez Rodríguez vs Honduras, Reparaciones y Costas*, Sentencia 21 de junio de 1989, Serie C, No. 7, párrafo 38; y *Caso Tinoco Estrada y otros vs Bolivia, Fondo, reparación y costas*. Sentencia 27 de noviembre de 2008 C, No. 211.

3. Iniciar un procedimiento de investigación, ante la Contraloría Municipal, para deslindar las responsabilidades administrativas o penales que pudieran corresponderles a **JAIME ALFONSO MARENTES MARENTES, LUIS AGUILAR CERVANTES** y **MARÍO REYES VÁSQUEZ**, en sus calidades de elementos de la Policía Municipal de Loreto, con motivo del arresto arbitrario de que fueron objeto los quejosos el 25 de enero de 2020; y de **JUAN FRANCISCO JAVIER DUARTE MARTÍNEZ**, en su carácter de Juez Calificador de Loreto, por la inexacta calificación de las sanciones impuestas al quejoso **Q1**, remitiendo a esta Comisión las constancias que acrediten el cumplimiento de las medidas de satisfacción en los plazos señalados.

d) De las garantías de no repetición.

1. Las garantías de no repetición son aquéllas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a hacer objeto de violaciones a sus derechos humanos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de su misma naturaleza.

2. Finalmente, con ese propósito, resulta indispensable que el Presidente Municipal de Loreto, **C. FRANCISCO FIGUEROA GÓMEZ**, a través de las instancias municipales correspondientes, trabaje de manera coordinada y permanente en la capacitación jurídica del personal de la policía preventiva a fin de que, desde una perspectiva fundada en los estándares del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación y la CoIDH, se reduzca la incidencia de violaciones a los derechos de libertad personal y seguridad jurídica, perpetrados con motivo de la detención ilegal y arbitraria de personas, especialmente en los casos de arrestos administrativos.

X. RECOMENDACIONES.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 2º, 3º, 4º, 8º, 17, 37, 51, 53, 54, 56, 57 y 58 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado se emiten las siguientes recomendaciones dirigidas al **Presidente Municipal de Loreto, C. FRANCISCO FIGUEROA GÓMEZ**.

PRIMERA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente Recomendación, se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas, a los **CC. Q1** y a **Q2**, en calidad de víctimas directas de violaciones a sus derechos humanos, por parte de los elementos de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Loreto, así como del Juez Calificador de Loreto, Zacatecas, a fin de que se garantice su acceso oportuno al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, conforme al contenido del apartado IX de esta Recomendación, debiendo remitir a este Organismo las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se inicien los procedimientos administrativos de responsabilidad, en contra de los **CC. JAIME ALFONSO MARENTES MARENTES, LUIS AGUILAR CERVANTES** y **MARÍO REYES VÁSQUEZ**, en sus calidades de elementos de la Policía Municipal de Loreto, con motivo del arresto arbitrario de que fueron objeto los quejosos el 25 de enero de 2020; y de **JUAN FRANCISCO JAVIER DUARTE MARTÍNEZ**, en su carácter de Juez Calificador de Loreto, por la inexacta calificación de las sanciones impuestas al quejoso **Q1**, hechos motivo de la presente Recomendación.

TERCERA. Dentro de un plazo de tres meses, contados a partir de aceptación de la presente Resolución, se capacite a elementos Preventivos de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Loreto, Zacatecas, en temas relativos a la protección, respeto y garantía a los derechos humanos, sobre las formalidades que se deben de seguir con cualquier persona detenida, para que en lo sucesivo se conduzcan en su actuar laboral con apego y respeto a la

legalidad. Lo anterior en tanto que resulta relevante como medida de reparación, pues el acto ejecutado por dichas personas representa una conducta infractora de los derechos fundamentales.

CUARTA. Dentro de un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá capacitar a los elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, en el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en relación a no ser objeto de detención arbitraria, y motivar y fundar todo acto de autoridad; así como en las disposiciones constitucionales y de la Ley de Justicia Comunitaria del Estado de Zacatecas, que regulan las condiciones en que deben realizarse las detenciones.

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 los familiares del finado, el resultado de la presente recomendación y de conformidad con el artículo 61 de la Ley de este Organismo, que 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 los 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**