

EXPEDIENTE No.:	****
QUEJOSAS/VÍCTIMAS:	QV1 Y QV2
RESOLUCIÓN:	RECOMENDACIÓN 65/2014
AUTORIDAD DESTINATARIA:	H. AYUNTAMIENTO DE CULIACÁN, SINALOA

Culiacán Rosales, Sinaloa, a 17 de diciembre de 2014

**LIC. SERGIO TORRES FÉLIX,
PRESIDENTE MUNICIPAL DE CULIACÁN, SINALOA**

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa (CEDH), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, 4º Bis; 4º Bis C y 77 Bis de la Constitución Política del Estado; 1º, 3º, 5º, 7º, fracciones I, II y III; 16, fracción IX; 27, fracción VII; 28; 53; 55; 57; 58 y 64 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, así como 94; 95; 96; 97; 98; 99 y 100 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente número ****, relacionados con los hechos presentados por las agraviadas QV1 y QV2, con motivo de violaciones a los derechos humanos cometidos en su perjuicio, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

Con fecha 8 de abril del año 2013, QV1 y QV2 presentaron escrito de queja ante esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa, por medio del cual hicieron del conocimiento violaciones a sus derechos humanos, por parte de elementos policíacos de la Dirección de Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán.

En el escrito de queja manifestaron que el día 5 de abril de 2013, aproximadamente a las 11:30 y 12:00 horas, fueron detenidas por elementos de dicha corporación policiaca bajo el argumento de que eran señaladas como presuntamente responsables de un ilícito por una tienda departamental.

Una vez trasladadas a las instalaciones del Tribunal de Barandilla les tomaron fotografías, fueron revisadas médicamente y posterior a ello puestas a disposición del agente del Ministerio Público del fuero común Especializado para Asuntos con Detenidos en Flagrancia.

Igualmente, agregadas al escrito de queja se encuentra una nota periodística donde aparece la fotografía de las agraviadas, y como título lleva “Arrestan a dos mujeres por robar ropa interior en una tienda”.

Agregaron además que durante la detención fueron objeto de violencia física por parte de los elementos policíacos que llevaron a cabo la detención.

II. EVIDENCIAS

En el caso las constituyen:

1. Escrito de queja presentado por las agraviadas QV1 y QV2, en el que hicieron consistir violaciones a sus derechos humanos, por parte de elementos policíacos de la Dirección de Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán.

2. Acta circunstanciada de fecha 21 de febrero de 2012, en la cual se hizo constar que personal de este Organismo Estatal dio fe de las lesiones que presentaron las agraviadas en su superficie corporal, encontrando a la señora QV1 una equimosis localizada en el brazo derecho a la altura de la muñeca producida por las esposas al momento de su detención.

Por lo que respecta a QV2, ésta manifestó que la mayoría de las lesiones habían desaparecido, señalando que el día de los hechos el párpado del ojo derecho lo tenía muy inflamado, encontrando al momento de que se dio fe de sus lesiones un hematoma de color violáceo sobre la superficie de dicho párpado.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

En fecha 5 de abril del año 2013, las agraviadas QV1 y QV2 fueron detenidas por elementos de la Dirección de Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán y puestas a disposición de la agencia del Ministerio Público del fuero común Especializada para Asuntos con Detenidos en Flagrancia.

Si bien es cierto que las agraviadas hicieron referencia que al momento de ser detenidas fueron objeto de malos tratos por los elementos policíacos que realizaron la detención, esto no logró acreditarse debido que al momento de recepcionarles el escrito de queja ya no presentaban lesiones visibles en su superficie corporal, agregado a ello que los dictámenes médicos que les realizaron las autoridades que las tuvieron a su disposición dieron como resultado negativo a lesiones físicas.

Sin embargo, lo que sí quedó acreditado fue la autodeterminación por parte del Director de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán al informar que a las agraviadas le fueron tomadas fotografías y sus huellas previamente a

ponerlas a disposición del agente del Ministerio Público del fuero común y haber remitido al Enlace de Comunicación Social quien a su vez distribuyó el boletín a diversos medios de comunicación impresos ocasionando con ello la publicación en los mismos violentando el derecho a la imagen de las quejas.

Dicha corporación policiaca fundamenta su actuar en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sinaloa, situación que será analizada en el contenido de la presente resolución.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis lógico-jurídico llevado a cabo sobre las constancias que integran el expediente que ahora se resuelve, este organismo de derechos humanos pudo acreditar violaciones al derecho a la seguridad jurídica, al derecho a la presunción de inocencia y a los derechos de los procesados, derivado de la prestación indebida del servicio público con motivo de la detención y el registro de sus datos personales de las agraviadas QV1 y QV2, atribuibles a Director de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán y C. AR1, Titular de Enlace de Comunicación Social de dicha Dirección, ya que de los informes rendidos por las autoridades señaladas como responsables de los hechos afirmaron ser estos quienes permitieron la toma de fotografías y la remisión de los boletines electrónicos a diversos medios de comunicación quienes a su vez publicaron los hechos que involucran a las quejas, en atención a las siguientes consideraciones:

DERECHOS HUMANOS VIOLENTADOS: A la imagen, a la seguridad jurídica, la presunción de inocencia y derechos de los procesados

HECHOS VIOLATORIOS ACREDITADOS: Exposición indebida a medios de comunicación, violación a la seguridad jurídica, violación al derecho a la presunción de inocencia y violación a los derechos de los procesados

Con lo expuesto en párrafos anteriores, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos cuenta con evidencia suficiente para acreditar la violación a los derechos de imagen, así como a la seguridad jurídica de las agraviadas al haberseles afectado su derecho humano al honor y a la propia imagen, así como a la presunción de inocencia.

Como ya se dijo, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos cuenta con evidencia suficiente para tener por acreditadas dichas violaciones a derechos humanos.

De manera particular se cuenta con una nota periodística publicada en el periódico ****, de fecha 6 de abril de 2013, en la que como título lleva lo siguiente: “Arrestan a dos mujeres por robar ropa interior en una tienda”; por un lado, se precisa que las autoridades municipales informaron sobre la detención de QV1 y QV2, acusándolas de ser responsables del delito de robo ocurrido en el centro de esta ciudad y, por otro, se exponen las fotografías de ambas.

Se insiste que tales actos se llevaron a cabo de manera previa a que las autoridades municipales pusieran a disposición del Ministerio Público a QV1 y QV2, toda vez que según oficio número ****, suscrito por el doctor SP1, Director de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán, tal acción ocurrió hasta las 15:55 horas, es decir, aproximadamente una hora y media antes de ser puestas a disposición de la agencia del Ministerio Público correspondiente para rendir su declaración ministerial.

Tal información fue facilitada para su publicación ante la opinión pública por el C. AR1, Titular de Enlace de Comunicación Social de dicha Dirección, a efecto de que se boletinara a los medios de comunicación ****, ****, ****, ****, ****, **** y ****.

Así las cosas, se advierte claramente que a QV1 y QV2 no se les respetó su derecho al honor y a la propia imagen.

Cabe precisar que la afectación del derecho a la imagen se produce cuando se lesiona la dignidad de una persona, a través del menoscabo sobre el reconocimiento que los demás tienen de ella, de su integridad moral o de prestigio, consideración o imagen social.

También el derecho a la propia imagen es aquél que posee toda persona para disponer libremente de la forma en que quiere proyectar su imagen a la sociedad.

Sin embargo, en el caso concreto tal derecho humano no fue salvaguardado por las autoridades del Ayuntamiento Municipal de Culiacán al formular acusación pública en contra de QV1 y QV2 sin contar con ninguna facultad para llevar a cabo tal determinación jurídica y autorizar o permitir que una fotografía del detenido se publicara en diversos medios de comunicación impresa y electrónica, ocasionando con ello un daño a su nombre e imagen, difundíendolas con la etiqueta de “robo”, porque cabe hacer mención que en dichos medios se refirieron a las agraviadas como “presuntas responsables del ilícito”.

Si bien es cierto que el derecho a la información es un derecho humano, también lo es que el derecho al honor y a la propia imagen constituye uno de

sus límites, ya que los derechos humanos no se contraponen sino que se ponderan a fin de propiciar el mayor beneficio a la persona.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la obtención de fotografías de cualquier persona por parte de la autoridad, sin importar su situación jurídica, representa un menoscabo y un deterioro en sus derechos de naturaleza continuada, pues mientras el resultado del acto (las fotografías) no se elimine, el acto de molestia continúa.¹

Lo anterior, sin perder de vista que esta Comisión Estatal tiene plenamente acreditado que fue el C. AR1, Titular de Enlace de Comunicación Social de la Dirección de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán, quien proporcionó las fotografías de las detenidas, por lo que lejos de prevenir o impedir tal situación la permitieron, favoreciendo con ello la criminalización y estigmatización pública de las hoy quejasas. Circunstancia que además de las acusadas también puede trascender a su familia.

Así pues, no obstante que QV1 y QV2 fueron puestas a disposición de la agencia del Ministerio Público del fuero común Especializada para Asuntos con Detenidos en Flagrancia, corresponde a la autoridad jurisdiccional determinar la situación de las personas señaladas como presuntamente responsables de un hecho delictivo, pero para entonces las agraviadas ya habían recibido una condena mediática.

Por tanto, se vulneró también su derecho a la presunción de inocencia, se reitera, que implica la exigencia de que una persona no sea considerada culpable hasta que así se resuelva en sentencia condenatoria firme emitida por el órgano jurisdiccional competente.

Pues aún cuando los efectos mediáticos no recaigan en la decisión del juez que resuelva el asunto, existe una elevada probabilidad de que gran parte de los lectores de las notas periodísticas, cuyos encabezados señalaron a QV1 y QV2 de haber cometido un robo, sí consideren que el ser sospechoso es igual a ser culpable, ya que la sola presentación pública de una persona detenida sugiere que ha cometido un delito y genera la percepción de que es penalmente responsable, sobre todo si en tales publicaciones se hacen calificaciones y señalamientos tan directos como sucedió en el caso concreto por parte de los citados artículos periodísticos.

Al haberse violentado el derecho a la presunción de inocencia de QV1 y QV2, se menoscabó también su derecho a la seguridad jurídica, afectándose el grado de

¹Tesis aislada CLXXXVIII/2009 aprobada por la SCJN en sesión de 28 de octubre de 2009 que resuelve el Amparo directo 9/2008.

certeza que dichas agraviadas hubiesen tenido respecto del actuar del servidor público bajo el cual estaba a disposición, en cuanto a que éste respetaría el orden jurídico establecido y evitarían transgresiones a sus derechos humanos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos analizó el derecho a la presunción de inocencia en el caso Cantoral Benavides vs. Perú. En su sentencia del 18 de agosto de 2000 señaló que tal derecho fue violado cuando la Policía Nacional del Perú, específicamente la Dirección Nacional Contra el Terrorismo, exhibió al señor Cantoral Benavides ante los medios de comunicación social, vistiendo un traje a rayas, como integrante del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso y como autor del delito de traición a la patria, cuando aún no había sido legalmente procesado ni condenado.²

Así entonces, con el consentimiento de las autoridades municipales, sus nombres y rostros fueron exhibidos en los medios de comunicación social. Exhibición que fue acompañada del señalamiento directo de haber cometido un robo, sin que existiera determinación sobre tal situación por parte del Ministerio Público, quien en todo caso, como se ha insistido, es la única autoridad facultada para formular dicha acusación.

Tal circunstancia transmite y genera la percepción social de que dichas personas fueron detenidas porque cometieron un delito, favoreciendo con ello la presunción de su culpabilidad y no precisamente de su inocencia.

Con relación a lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 20, apartado B, fracción I, que refiere a la presunción de inocencia en tanto no se acredite su responsabilidad de la comisión de un acto ilícito.

De igual manera, la Constitución Política del Estado de Sinaloa también establece en su artículo 4° Bis A, fracción X, lo que se transcribe a continuación:

“Art. 4° Bis A. Las personas son titulares de los siguientes derechos y libertades reconocidos por esta Constitución:

.....

X. Toda persona es inocente mientras no se determine su culpabilidad por decisión firme.

² CIDH. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Sentencia de fecha 18 de agosto de 2000. Párrafo 63 i), 116 d) y 119.

.....”

Sosteniendo lo anterior con lo pactado en la normatividad internacional en los siguientes ordenamientos:

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 8.”

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...

.....”

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

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

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 17. Observación general sobre su aplicación

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos:

“45. 1) Cuando los reclusos son conducidos a un establecimiento o trasladados a otro, se tratará de exponerlos al público lo menos posible y se tomarán disposiciones para protegerlos de los insultos, de la curiosidad del público y para impedir toda clase de publicidad.”

.....

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

“4. Traslados

.....

Los traslados no se deberán practicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de libertad, a sus familiares o representantes; ni se podrán realizar en condiciones que les ocasionen sufrimientos físicos o mentales, en forma humillante o que propicien la exhibición pública.”

Declaración Universal de Derechos Humanos que refiere:

“Artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.”

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre:

“Artículo V: Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.”

En consecuencia, es necesario señalar que es de vital importancia que no queden impunes las conductas desplegadas en perjuicio de QV1 y QV2, por parte de los servidores públicos municipales que permitieron su exhibición ante los medios de comunicación.

En razón de lo expuesto en este capítulo de observaciones, todas las autoridades tienen el deber ineludible de reparar de forma directa y principal aquellas violaciones de derechos humanos de las cuales son responsables, implementando medidas de satisfacción en favor de las agraviadas y/o de su familia.

En ese sentido, procede que el Ayuntamiento de Culiacán, por sus conductos legales, gire las instrucciones correspondientes a efecto de que se otorgue a las agraviadas la reparación de los daños que en el presente caso procedan conforme a derecho.

Si bien es cierto que una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad en que incurrieron las referidas autoridades consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, también lo es que el Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos prevé la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos de competencia local, la resolución que se formule a la dependencia pública debe señalar medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, para la reparación de los daños que se hubiesen ocasionado.

Así, en el ámbito de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que víctima es la persona cuyos derechos han sido violados por parte del Estado. Al referirnos a los agravios cometidos por éste, estamos hablando de las consecuencias que traen los actos contrarios a derecho en que incurren los servidores públicos, por acción u omisión, con motivo del ejercicio de sus funciones o en aparente cumplimiento de las mismas.

“Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

La Corte ha indicado que esta disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.

Por lo que en ningún momento se debe confundir que la reparación del daño se refiera a la de los ámbitos penal, civil, administrativo, sino que en el presente caso que nos ocupa lo es en el sentido de derechos humanos, como verdadera jurisdicción.

Lo que se debe de entender como el resarcimiento o compensación a la víctima en el goce de los derechos que fueron vulnerados por actos cometidos en su agravio por parte del Estado.

En este sentido, la víctima o agraviado tiene derecho a que éste adopte medidas de reparación de los daños causados, sancione a los culpables y ejecute medidas que garantice la no repetición de los hechos que motivaron la violación.

Resulta importante resaltar que con fecha 6 de abril de 2013, fue publicado a través de diversos medios de comunicación que QV1 y QV2 habían cometido el delito de robo en una tienda departamental ubicada en el centro de esta ciudad.

Por ello, este Organismo Estatal se pronuncia en el sentido de que con dicho señalamiento y las evidencias publicadas ante los distintos medios de comunicación, particularmente de la aceptación por parte del doctor AR2, Director de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán, quien mediante informe remitido a este Organismo Estatal afirmó que esa Dirección de su cargo informa a los medios de comunicación de la detención de las agraviadas señalándolas de haber cometido un ilícito que produjo efectos nocivos en ellas mismas al ser expuestas ante la sociedad.

Dicho servidor público excusa dichas publicaciones bajo el contenido del artículo 4° de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sinaloa el cual a la letra dice: *“Todas las entidades públicas están sometidas al principio de publicidad de sus actos y obligadas a respetar el ejercicio social del derecho de acceso a la información pública.”*

Dicho numeral hace referencia a que sus actos son los que estarán sometidos a la publicidad, ello en el ánimo de luchar contra la corrupción, es un avance democrático en las entidades públicas, es de destacarse que Sinaloa es pionero en este aspecto, ya que ha regulado estas cuestiones y cuenta con la que probablemente ha sido la primera ley sobre acceso a la información pública, aún antes de que apareciese la Ley Federal al firmar así el gobernador el 25 de abril de 2002 el Decreto número 84 aprobando dicha ley y publicándola en el Diario Oficial al día siguiente.

Así, tanto para el caso del Estado de Sinaloa (Art. 2), como para el Federal (Art. 6) se recoge que "en la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información", con lo que establece un principio de derecho genérico para la futura orientación que se pueda dar por parte de instancias judiciales o administrativas a favor de la transparencia informativa y de su difusión, principio que debe primar sobre cualquier otro (con las excepciones que son recogidas posteriormente, como la privacidad del derecho a la intimidad en el caso de datos personales, por ejemplo) en los países regidos por sistemas políticos representativos, de derecho, con división de poderes e imbuidos de principios democráticos.

El principio anteriormente mencionado se considera de tal importancia que la Ley de Sinaloa (Art. 3) indica que "Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento", con las debidas limitaciones para el caso de datos de carácter personal o de información política (en cuyo caso el derecho sólo se aplicaría en el caso de Sinaloa para ciudadanos mexicanos). No existe una especificación tan clara en el caso de la Ley Federal, lo que nos hace pensar en una conciencia más clara por parte de los legisladores sinaloenses del principio de libre acceso a la información, como un derecho.

Es necesario dejar claro, entonces, que el acceso a la información opera a efecto de dar cuentas de qué se hace con el recurso asignado, que verdaderamente se está gastando en lo que fue destinado, quiénes y cuánto personal humano y material se tiene laborando, el sueldo que gana el personal que labora en dichas instituciones, etc., más no así respecto el derecho de terceros.

Por lo que respecta al derecho internacional de los derechos humanos, se han incorporado los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos, ampliándose además de los parientes legítimos, a los hechos, inclusive a terceros.

Asimismo, se establece como medio de interpretación recurrir a los criterios establecidos por las organizaciones internacionales de derechos humanos, cabe mencionar que en este sentido se destaca el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 11 puntos 1, 2 y 3, así como 14 puntos 1, 2 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; numeral 17 en sus puntos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por lo anterior, este Organismo Estatal se pronuncia para efecto de que a las agraviadas QV1 y QV2, sea reparada del daño por la autoridad respecto el sufrimiento moral, por el hecho de verse expuestas ante los medios de comunicación acusadas de un delito sin ser facultad de la autoridad municipal dicha aseveración.

En atención a ello, tales acciones pueden ser reparadas mediante la realización de acto u obras de alcance o repercusión públicos que tengan efectos para restablecer la dignidad de las víctimas, así como la consolación de sus deudos y la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir.

DERECHO HUMANO VIOLENTADO: Derecho a la legalidad

DERECHO HUMANO VIOLENTADO: Prestación indebida del servicio público

Los actos de la administración pública se deben realizar con apego a lo establecido por el orden jurídico a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de sus titulares.

El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa, que preferible pero no necesariamente ha de ser de carácter general. Se trata, desde luego, del cometimiento en primer lugar a la Constitución Federal, pero también al resto del ordenamiento jurídico, por ejemplo, a las normas reglamentarias emanadas de la propia administración, lo que ha sido dado en llamar el bloque de la legalidad o principio de juricidad de la administración.

Como puede advertirse entonces, el principio de legalidad enmarca y limita otros conceptos jurídicos, tales como el de discrecionalidad, que cabe ser entendida no como actividad libre de la ley, sino como actividad que la propia ley confiere y por tanto guía y limita, sometiendo además al necesario control judicial amplio, determina también el alcance y aplicación de los denominados conceptos jurídicos indeterminados, uno de los cuales es el de urgencia, supuesto en el cual estamos lejos de encontrarnos en la problemática que ahora se resuelve.

Los servidores públicos aquí involucrados, no solo permitieron la publicación de las agraviadas en los medios de comunicación, sino que además, en dicha publicación acusan de un delito, tomando una atribución que no les pertenece, como la de afirmar que las personas son responsables de los hechos delictuosos.

Con lo anterior sólo se pretende dejar clara la necesidad de que las autoridades actúen dentro del margen de la ley, en el pleno y debido cumplimiento de sus funciones; que las autoridades siempre funden y motiven su proceder, situación que por supuesto no aconteció en el caso que nos ocupa, ya que a las agraviadas les fueron tomadas las fotografías y difundidas a diversos medios de comunicación previo a la puesta a disposición del agente del Ministerio Público correspondiente, quien en su caso es quien puede realizar la acusación formal al ejercitar acción penal.

A ese respecto, la garantía de fundamentación consiste en que los actos que originan la molestia que señala el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.

La garantía de motivación de la causa legal del procedimiento implica que existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos al respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal. En sí la motivación representa el señalar las condiciones de hecho o de derecho por las que se emitió el acto a las cuales les es aplicable un precepto legal, implica el precisar razones congruentes del porqué de su actuación.

La exigencia de fundar legalmente todo acto llevado a cabo por las autoridades llevan a diversas obligaciones, que se traducen en condiciones tales como que el órgano del que tal acto provenga esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica; en que el propio acto se prevea en dicha norma; en que su contenido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan y que dicho acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos, al respecto se citan algunos criterios del Poder Judicial, en tesis jurisprudenciales:

“Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 64, Abril de 1993

Tesis: VI. 2º. J/248

Página: 43

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda

exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 367/90. Formato y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares”.

Así entonces, en un régimen constitucional como el nuestro, la valoración jurídica del proceder de un servidor público debe hacerse a partir de lo que la ley fundamental estatuya en cuanto a su competencia, análisis que debe ser complementado con lo que la legislación secundaria prevenga con relación a sus atribuciones, lo cual más adelante, en forma sucesiva, examinaremos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los diferentes cuerpos normativos de la legislación secundaria que regulan el actuar de todo servidor público.

En el caso que nos ocupa, dicho hecho violatorio involucra al Director de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán, AR2, quien afirmó ante esta Comisión Estatal mediante oficio número **** de fecha 24 de mayo de 2013, que es él quien cada 12 horas emite un boletín a su Enlace de Comunicación Social.

Así también, a AR1, Titular de Enlace de Comunicación Social de la Dirección antes señalada, quien autorizó que se tomaran las fotografías a las agraviadas y remitió la información a diversos medios de comunicación y que posteriormente fueron exhibidas a la sociedad.

Con tales acciones por parte de los servidores públicos señalados, indudablemente transgredieron lo dispuesto en los siguientes ordenamientos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Constitución Política del Estado de Sinaloa:

“Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades contenidas en este Título, se entiende por servidor público toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en alguno de los tres poderes del Gobierno del Estado, en los Ayuntamientos, así como en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos del Estado y Municipios en los Ayuntamientos y organismos e instituciones municipales.

Todo servidor público será responsable de los actos u omisiones oficiales en

que incurra y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, independientemente de la jerarquía, denominación y origen del cargo. Se concede acción popular para denunciar los delitos y faltas a que se refiere este Título, bajo la más estricta responsabilidad del denunciante y mediante la presentación de elementos de prueba”.

Numerales de los que claramente se desprende que servidor público es toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en alguno de los tres poderes del Gobierno, así como en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos del Estado y Municipios en los Ayuntamientos y organismos e instituciones municipales.

Aunado a lo anterior y de lo razonado en el cuerpo de la presente resolución se deduce que las conductas atribuidas a los servidores públicos de referencia pueden ser constitutivas de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto por los artículos 15, fracción XXVII y 34 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado.

De esa manera y particularmente los agentes de policía ministerial del Estado citados pasaron por alto tanto leyes estatales, federales e instrumentos internacionales entre los que se encuentra el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; de cuyo texto se destacan los artículos siguientes:

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

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”.

Ordenamientos del que se desprende la obligatoriedad que tienen los servidores públicos de conducirse en el desempeño de sus funciones con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos y, en contrapartida, el actuar fuera de estos supuestos necesariamente implica un exceso o deficiencia del empleo, cargo o comisión encomendado.

En ese sentido, se citan las siguientes tesis jurisprudenciales por considerar que tienen relación con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función de todo servidor público.

“Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Marzo de 2003

Tesis: I.4o.A.383 A

Página: 1769

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones – que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit.

Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez”.

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Octubre de 2002

Tesis: 2a. CXXVI/2002

Página: 475

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras”.

También se desprende la obligatoriedad que tienen los servidores públicos de conducirse en el desempeño de sus funciones con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos, y en contrapartida, el actuar fuera de estos supuestos necesariamente implica un exceso o deficiencia del empleo, cargo o comisión encomendado, el cual deberá ser sujeto del inicio de una investigación administrativa de parte del órgano de

control interno de la institución respectiva.

Por todo lo anterior y como consecuencia de ello, es necesario que tales hechos sean investigados por el correspondiente órgano interno de control y de ser procedente se apliquen las sanciones administrativas que conforme a derecho procedan de manera independiente de la responsabilidad penal en que pudieran haber incurrido.

Por lo expuesto y fundamentado con anterioridad, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos logró allegarse de elementos suficientes que permiten acreditar actos violatorios de derechos humanos, específicamente a los derechos a la integridad y seguridad personal, así como a la prestación indebida del servicio público cometidos en perjuicio de QV1 y QV2, los cuales fueron llevados a cabo por personal de la Dirección de la Policía Municipal Unidad Preventiva de Culiacán.

Con base en lo expuesto anteriormente y al tener como marco el artículo 1º de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que precisa como objetivo último en nuestra entidad federativa la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes, así como al artículo 4º Bis, segundo párrafo, que afirma que los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculación a todos los poderes públicos, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa, de manera respetuosa se permite formular usted, señor Presidente Municipal de Culiacán, Sinaloa, como autoridad superior jerárquica, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Instruya a quien corresponda para que al considerar los actos que motivaron la presente investigación así como los razonamientos expuestos por esta Comisión Estatal, se inicie el procedimiento administrativo encaminado a determinar la responsabilidad administrativa en que incurrieron los servidores públicos señalados en el contenido de la resolución de mérito con motivo de los hechos que han quedado de manifiesto en el presente documento y se remitan a este Organismo las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se giren instrucciones a quien corresponda a efecto de que se realicen los trámites necesarios, a fin de que se promuevan las medidas de seguridad necesarias para que en casos similares al que originó el presente pronunciamiento, se mantenga en reserva información contenida en la corporación policiaca de referencia, máxime cuando su difusión ponga en situación de vulnerabilidad la dignidad humana de las personas, remitiéndose a este organismo las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

VI. NOTIFICACIÓN Y APERCIBIMIENTO

La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otra autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

Notifíquese al licenciado Sergio Torres Félix, Presidente Municipal de Culiacán, de la presente Recomendación misma que en los archivos de esta Comisión quedó registrada bajo el número 65/2014, debiendo remitírsele con el oficio de notificación correspondiente una versión de la misma con firma autógrafa del infrascrito.

Que de conformidad con lo estatuido por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dentro de un plazo de cinco días hábiles computable a partir del día hábil siguiente de aquél en que se haga la notificación respectiva, manifieste a esta Comisión si acepta la presente Recomendación, solicitándosele expresamente que en caso negativo, motive y fundamente debidamente la no aceptación; esto es, que exponga una a una sus contra argumentaciones, de modo tal que se demuestre que los razonamientos expuestos por esta Comisión carecen de sustento, adolecen de congruencia o, por cualquiera otra razón, resulten inatendibles.

Todo ello en función de la obligación de todos de observar las leyes y específicamente, de su protesta de guardar la Constitución lo mismo la General de la República que la del Estado, así como las leyes emanadas de una y de otra.

También se les hace saber que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo una importante reforma en materia de derechos humanos la cual fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el pasado 10 de junio de 2011.

El segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la misma, expresamente señala hoy día:

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las

autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

Asimismo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su reforma de fecha 10 de junio de 2011, que menciona en su artículo 1° que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, aquellas autoridades a quienes se les dirija una Recomendación de parte de esta autoridad constitucional en derechos humanos, deben constreñirse a señalar que tiene por aceptada o no dicha Recomendación, más no señalar que la aceptan parcialmente.

En ese sentido, tanto la no aceptación como la aceptación parcial, se considera como una negación al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos previsto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1° Bis y 77 Bis de la Constitución Política del Estado, ya que se traduce en la no aceptación del mencionado pronunciamiento.

Esta posible actitud de la autoridad destinataria evidenciaría una falta de compromiso con la cultura de la legalidad, así como a una efectiva protección y

defensa de los derechos humanos y en consecuencia demuestra también el desprecio a la obligación que tienen de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con lo que establece el artículo 1 de la Constitución Nacional.

En este orden de ideas, las recomendaciones emitidas por los organismos públicos defensores de los derechos humanos del país, requieren, además de la buena voluntad, disposición política y mejores esfuerzos de las autoridades a quienes se dirigen, ser aceptadas y cumplidas conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, reconocidos en el párrafo tercero, del multicitado artículo 1º constitucional.

Es importante mencionar que de una interpretación armónica al artículo 58 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 100, párrafo tercero del Reglamento Interno de la misma, cuando una autoridad o servidor público acepta una recomendación, asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento.

Ahora bien y en caso de aceptación de la misma, deberá entregar dentro de los cinco días siguientes las pruebas correspondientes a su cumplimiento.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública precisamente esa circunstancia.

Notifíquese a las QV1 y QV2, en su calidad de quejosas, la presente Recomendación, remitiéndole con el oficio respectivo un ejemplar de esta resolución con firma autógrafa del infrascrito para su conocimiento y efectos legales procedentes.

EL PRESIDENTE

DR. JUAN JOSÉ RÍOS ESTAVILLO