



Recomendación 1/2017

Expedientes:

CDHDF/II/121/CUAUH/16/D7497

Caso:

Detención de una persona por el inadecuado registro del cumplimiento de la sanción impuesta en el marco del *Programa Conduce sin Alcohol*.

Persona peticionaria y agraviada:

Julio César García Padilla

Autoridades responsables:

- Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México.

Derechos humanos violados:

- I. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad
- II. Derecho al debido proceso
- III. Derecho a la libertad personal

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México a 28 de abril de 2017, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el registro del expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido por los artículos 1º y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 5, 6, 17 fracciones I, II y IV; 22 fracciones IX y XVI; 24 fracción IV; 46, 47, 48, 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, así como en los artículos 82, 119, 120, y 136 al 142 de su Reglamento Interno, constituye la **Recomendación 1/2017** que se dirige a las siguientes autoridades:

Licenciada Patricia Mercado Castro, Secretaria de Gobierno de la Ciudad de México, nombramiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 15, fracción IV, 16, 17 y 23, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 7 fracción I, 26 y la Sección II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Doctor Manuel Granados Covarrubias, Consejero Jurídico y de Servicios Legales, en tanto titular de esta dependencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 15 fracción XVI, y 35 fracciones



IX y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 7 fracción XV y 119 fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Confidencialidad de los datos personales

De conformidad con los artículos 6°, Apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución, 6 fracciones XII, XXII y XXIII, 8, 24 fracción XXIII, 183 fracción I, 186 y 191 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y 5 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se informó a la persona peticionaria y víctima directa de las violaciones a derechos humanos vinculadas con esta Recomendación, que por ley, sus datos personales no son públicos y que en consecuencia permanecerán confidenciales, salvo solicitud expresa para que en la medida de lo necesario, tal información se publique.

En la presente Recomendación se menciona el nombre de la persona peticionaria, al haber otorgado su consentimiento para tales efectos.

Desarrollo de la Recomendación

Con fundamento en el artículo 139 del Reglamento Interno de la CDHDF, se procede al desarrollo de cada uno de los apartados que constituyen la presente Recomendación:

I. Relatoría de hechos

I.1. Contexto: Antecedentes del caso que motivó esta Recomendación

El presente instrumento Recomendatorio se origina con motivo de la investigación realizada por personal de este Organismo en un expediente de queja registrado por la CDHDF en el año 2016, en el que la persona agraviada fue detenida y sancionada administrativamente, con el traslado de su vehículo a un depósito y arresto incommutable en el Centro de Sanciones Administrativas e Integración Social, conocido popularmente como *El Torito*, al resultar que conducía su vehículo superando el límite de alcohol en aire espirado.

Lo anterior, debido a que se le aplicó la prueba de alcoholemia, con la cual se obtiene la medición de miligramos de alcohol por litro en aire espirado por una persona, y resultó con exceso al límite de alcohol en aire espirado, relacionado con el "Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol" (*Programa conduce sin alcohol o alcoholímetro*) que implementa la Secretaría de Seguridad Pública en puntos itinerantes de la Ciudad de México.

Es importante precisar, que el *Programa conduce sin alcohol*, se inició cumpliendo las recomendaciones hechas por Rudolph Giuliani, ex alcalde de New York, a la Ciudad de México, entonces Distrito Federal, cuando fue contratado para asesorar a la administración capitalina.¹

¹ Lanza documental sobre alcoholímetro en el DF (nota periodística), Periódico Excelsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/node/792236>. Consultado: 26 de abril de 2017 12:54 HRS. Reducir 10% anual delitos de



Fueron puestos inicialmente en funcionamiento 10 alcoholímetros, de un total de 50. En los primeros 11 años de funcionamiento la Secretaría de Seguridad Pública había realizado 1 millón 522 mil entrevistas durante estos operativos de las cuales 128,979 personas fueron presentadas ante el Juzgado Cívico.²

En el año 2003 mediante una reforma al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal³ y la publicación del "Aviso del establecimiento del programa de control y prevención de ingestión de alcohol en conductores de vehículos en el Distrito Federal",⁴ inició el *Programa Conduce sin Alcohol* bajo el principio de prevención y disminución de accidentes viales originados por conducir en estado de ebriedad. Dicho programa, en su inicio previó en puntos rotativos la aplicación aleatoria de la prueba de alcoholemia a conductores de vehículos, en todas sus modalidades, que circularan en la Ciudad de México, con la finalidad de salvaguardar la integridad física y bienes de las personas conductoras de vehículos, de sus familias, y personas que transitan por las calles, preservar el orden público y la vialidad, y de esta manera proteger el interés colectivo respecto del individual.

Se estableció que el referido Programa se aplicaría preferentemente los fines de semana en horarios vespertino y nocturno,⁵ y se dispuso como sanción el arresto inconmutable de la persona de 12 a 36 horas y remisión del vehículo al depósito vehicular. Asimismo, en caso de que los conductores se negaran a ser sometidos a la prueba de detección de alcohol, serían de inmediato puestos a disposición del Juez Cívico para la aplicación de las sanciones que procedieran, sin perjuicio de su posterior remisión al Ministerio Público por la posible comisión del delito de desobediencia o resistencia de particulares.⁶

Vinculado a dicho programa, se estableció la obligación de la Secretaría de Seguridad Pública de la hoy Ciudad de México de implementar una base de datos para el registro de infracciones.

El 20 de junio de 2007,⁷ se expidió el Reglamento de Tránsito Metropolitano y en noviembre de ese año se publicó el Aviso de implementación del Programa en comento, en los que se estableció la prohibición de conducir vehículos por vía pública cuando se tuviera una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro o bajo el influjo de narcóticos.⁸ Fijándose como sanción el arresto administrativo inconmutable, pero ahora el mínimo se indicó en 20 horas con el máximo de 36 horas para el infractor y remisión

alto impacto, meta Giuliani, (nota periodística) disponible en : <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/162744.html>
Consultada el 26 de abril de 2017 a las 12:56 hrs.

² Conduce sin Alcohol cumple once años de salvar vidas en la CDMX, Portal Consejería Jurídica y Servicios Legales DF, disponible en: <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/noticias/noticia/851-conduce-sin-alcohol-cumple-once-anos-de-salvar-vidas-en-la-cdmx>

Consultado: 26 de abril de 2017 12:35 HRS.

³ Decreto mediante el cual se reforma el artículo 100 y se adiciona un tercer párrafo al artículo 102, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de septiembre de 2003.

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de septiembre de 2003.

⁵ Aviso del establecimiento del programa de control y prevención de ingestión de alcohol en conductores de vehículos en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de septiembre de 2003.

⁶ Aviso del establecimiento del programa de control y prevención de ingestión de alcohol en conductores de vehículos en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de septiembre de 2003.

⁷ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de junio del 2007.

⁸ Artículo 31.



del vehículo al depósito vehicular, salvo que se contara con alguna persona que condujera el vehículo.

A efecto de operativizar adecuadamente el Programa Conduce sin Alcohol, en el año 2013, el Secretario de Seguridad Pública de la hoy Ciudad de México, emitió el acuerdo 49/2013 por el que se expide el Protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública del entonces Distrito Federal, para el control y prevención al conducir vehículos automotores bajo los efectos del alcohol "programa conduce sin alcohol".⁹

En el año de 2015, se emitió el Nuevo Reglamento de Tránsito¹⁰ vigente a la fecha, que incorporó en sus artículos al *Programa conduce sin alcohol*, con la misma sanción establecida en el año 2007.

Es importante precisar que el *Programa Conduce sin Alcohol*, es una acción preventiva que se implementa en diversos estados de la República Mexicana. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial,¹¹ establece que "Las pruebas aleatorias de alcoholemia y los controles policiales son mecanismos importantes de aplicación de las leyes de probada eficacia para reducir los accidentes relacionados con el alcohol"¹² y recomienda que:

Todos los países deberían tener una legislación sobre consumo de alcohol y conducción y hacerla cumplir estrictamente.

La legislación sobre consumo de alcohol y conducción debería basarse en los niveles de concentración de alcohol en sangre o los límites equivalentes del contenido de alcohol en aliento, que debería ser igual o inferior a 0,05 g/dl.

Todos los países deberían establecer límites iguales o inferiores a 0,02g/dl para los conductores jóvenes/noveles.

Si bien esta Comisión identifica la importancia de que acciones preventivas como el *Programa Conduce sin Alcohol* se implementen desde su inicio hasta el cumplimiento de la sanción, con el caso vinculado a la presente recomendación se detectaron prácticas de las autoridades que son contrarias a derechos humanos y las cuales deben erradicarse para proporcionar certeza jurídica a las personas que habitan y transitan por esta Ciudad de México, así como evitar que se vulneren derechos humanos.

1.2. Hechos que dieron origen a la investigación.

El 14 de agosto de 2016, a las 2:46 horas, el señor Julio César García Padilla (en adelante, la persona peticionaria y agraviada) conducía un vehículo de su propiedad en la calle Nuevo León, colonia Condesa de la Ciudad de México y un policía de la Secretaría de Seguridad Pública de esta Ciudad, le indicó que se detuviera, lo cual realizó.

⁹ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 4 de Julio de 2013.

¹⁰ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de agosto de 2015.

¹¹ http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/report/web_version_es.pdf?ua=1

¹² http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/report/web_version_es.pdf?ua=1, pág. 22.

El policía de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (en adelante SSPCDMX) solicitó a la persona agraviada su licencia de conducir, la cual no traía, por lo que dicho servidor público procedió a aplicarle la prueba de alcoholemia, cuyo resultado de alcohol espirado fue superior al límite establecido en el Reglamento de Tránsito, expidiendo la tirilla de resultados técnicos y procedió a trasladarlo al Juzgado Cívico Itinerante número 3, ubicado en Avenida Presidente Masarik y La Fontaine, Colonia Polanco Tercera Sección, Ciudad de México, donde oficialmente el agraviado Julio César García Padilla fue presentado a las 03:45 horas, momento en el que se dio inicio al procedimiento administrativo DEJC/ITI-03/ALC/02861/2016/8/14.

A las 03:50 horas, el médico legista adscrito al Juzgado Cívico Itinerante número 3, certificó que la persona agraviada no presentaba un estado clínico de ebriedad, ni lesiones, heridas o traumatismos. Posteriormente, a las 4:00 horas, se hizo constar que la Juez Cívica Itinerante 3 le informó sus derechos a la persona agraviada, “a tener una defensa adecuada por sí, por abogado o persona de su confianza” asentándose en constancias del expediente administrativo que el agraviado refirió: “Ya realicé mi llamada telefónica y deseo defenderme por mi propio derecho”; sin embargo, el agraviado refiere que no le informaron su derecho de ser asistido por defensor público ni le permitieron realizar llamada telefónica y rindió su declaración en la que aceptó la infracción que se le atribuyó, pero ambos documentos carecen de la firma de la persona agraviada.

La Juez Cívica Itinerante Tres encontró administrativamente responsable a la persona peticionaria¹³ y agraviada de la infracción atribuida, por lo que ordenó su traslado al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social,¹⁴ lugar al que ingresó a las 4:45 horas del 14 de agosto de 2016.

El mismo día, una persona, a nombre del señor Julio César García Padilla y sin su consentimiento, presentó una demanda de amparo indirecto solicitando la suspensión de la sanción de arresto. Esta demanda fue recibida a las 5:55 horas por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, constituyéndose el Actuario de ese Juzgado a las 8:03 horas en el Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social para notificar la suspensión provisional lisa y llana otorgada a favor de la persona agraviada en el juicio de amparo indirecto 1380/2016, pero el señor Julio César García Padilla se negó a aceptar la misma y cumplió con la sanción que le fue impuesta, obteniendo su libertad a las 23:45 horas del 14 de agosto de 2016, expidiéndose a su favor la boleta respectiva, que precisa que el agraviado cumplió con la totalidad de horas del arresto.

El 24 de agosto de 2016, el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito tuvo por no presentada la demanda de amparo indirecto por no haber sido desahogada la prevención por el agraviado, por lo que cesaron los efectos de la suspensión provisional que le había sido otorgada.

El 31 de agosto de 2016, la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica solicitó al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social la información relativa a los juicios de amparo tramitados por las personas infractoras relacionadas con el Programa Conduce Sin Alcohol; como respuesta, ese

¹³ Ver anexo, evidencia 10.

¹⁴ Ver anexo, evidencia 11.

Centro giró el listado de personas, incluyendo al agraviado, a las cuales se les tuvo por no presentada la demanda de amparo, señalando que al agraviado se le dejó en libertad por habersele otorgado una suspensión¹⁵ el mismo 14 de agosto de 2016 a las 9:00 horas, faltando por cumplir 14:45 horas.

El 7 de octubre de 2016, el Director Ejecutivo de Justicia Cívica instruyó a la Juez Cívica Itinerante Tres para que realizara y entregara una orden de presentación de alcoholímetro del agraviado Julio César García Padilla, por lo que el 14 de octubre de 2016, la Juez Cívica Itinerante Tres giró la referida orden de presentación, para que el agraviado fuera reingresado al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social del Distrito Federal y cumpliera “con las 14 horas con 45 minutos que le faltan”. El 28 de noviembre de 2016, el agraviado solicitó por escrito la intervención del Director de Cultura Cívica, con la finalidad de que se dejara sin efectos la orden de presentación, dado que cumplió con la totalidad de las horas de arresto impuestas por la Juez Cívico.

El 30 de noviembre de 2016, dos agentes de la Policía Bancaria e Industrial de la SSPCDMX detuvieron a la persona peticionaria y agraviada con base en la orden de presentación emitida por la Jueza Cívica Itinerante. Lo trasladaron al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, sin embargo, al llegar al mismo, el personal del Centro rechazó el reingreso del agraviado.

El 5 de diciembre de 2016, el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social informó al Director Ejecutivo de Justicia Cívica que, el 14 de agosto de 2016, el agraviado cumplió en su totalidad la sanción de veinte horas de arresto, por lo que “no existe sanción pendiente de cumplimiento por parte del infractor”. El 6 de diciembre de 2016, la Jefa de la Unidad Departamental de Normatividad y Registro de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica solicitó a la Juez Cívica Itinerante Tres dejar sin efectos la orden de presentación en contra del agraviado, en atención al escrito presentado por el agraviado el 28 de noviembre de 2016. El 7 de diciembre de 2016, el Director Ejecutivo de Justicia Cívica informó al agraviado que, derivado de una búsqueda exhaustiva en los registros de la Dirección y de acuerdo a lo informado por parte del Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, se determinó dejar sin efectos la orden de presentación en su contra, toda vez que cumplió con la sanción que le fue impuesta por el Juez Cívico; y que se intervino ante la Secretaría de Seguridad Pública con el fin de solicitar, el cese de búsqueda y dejar sin efectos la orden de presentación.

El 10 de abril de 2017, el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social informó a esta Comisión que la Dirección del Centro se encarga de comunicar vía telefónica a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica los datos de los infractores y en un dispositivo de almacenamiento masivo (USB) se le proporciona a esa Dirección Ejecutiva la información relativa a los juicios de amparo tramitados por las personas infractoras relacionadas con el “Programa Conduce sin Alcohol”, desglosados por día.

II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

Las Instituciones Públicas de Derechos Humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi*

¹⁵ Ver anexo, evidencias 12 y 13.

jurisdiccionales. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado Mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Por lo anterior, le corresponde a esta Comisión, a través de su procedimiento, establecer la responsabilidad por la violación de los derechos humanos cometidas por autoridades de la Ciudad de México.

En atención a lo dispuesto en los artículos 102 apartado B de la Constitución; 2 y 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,¹⁶ y 11 del Reglamento Interno de este Organismo, además de los denominados Principios de París,¹⁷ la CDHDF es un Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano que incluye los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Asimismo, le incumbe en exclusiva determinar los derechos que han sido violados, así como interpretar los alcances y límites de sus propias facultades, conforme al principio de competencia de la competencia —*compétence de la compétence*—.¹⁸ Por tanto, la validez de la competencia de la CDHDF no está sujeta a la interpretación de los entes públicos, cuya conducta se encuentra bajo examen de esta Comisión.

En ese tenor, la Comisión se declara competente para conocer y pronunciarse respecto a las presentes investigaciones:

- a) En razón de la materia —*ratione materiae*—, debido a que esta Comisión presumió las violaciones a los derechos a la seguridad jurídica y principio de legalidad, al debido proceso y a la libertad personal en agravio de la persona peticionaria.
- b) En razón de la persona —*ratione personae*—, ya que la vulneración a los derechos humanos referidos fue atribuida a servidores públicos adscritos a las Secretarías de Gobierno, y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, todas de la Ciudad de México.

¹⁶ El artículo 2 establece como objeto de la CDHDF, la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3 dispone que el organismo será “competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.”

¹⁷ Véase la Resolución A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993. Principios relativo a las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos [Principios de París], que establece en su apartado A, punto 3, inciso b, como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de Derechos Humanos la protección y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el Derecho Internacional de la materia.

¹⁸ El principio de competencia de la competencia quiere decir que el ente tiene la facultad de pronunciarse respecto de su propia competencia; éste principio se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [artículo 62, inciso 3.], en la jurisprudencia de la Corte Interamericana Cfr. Corte IDH. *Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 1 de septiembre de 2001. Serie C, No. 80, párrafo 78 y *Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C, No. 118, párrafo 3, y ha sido adoptada por la práctica arbitral y judicial.

- c) En razón del lugar *-ratione loci-*, debido a que los hechos se circunscriben al territorio de la Ciudad de México.
- d) En razón de tiempo *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos violatorios de derechos humanos, sucedieron con posterioridad a la fecha de creación de este Organismo Público Autónomo.

III. Hipótesis de investigación

Una vez analizados los hechos motivo de la investigación y establecida la competencia de este Organismo para tomar conocimiento de los mismos, de conformidad con los artículos 36, 37, 41 a 44 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se inició el procedimiento de investigación del caso. Al respecto, se comprobaron las siguientes hipótesis de trabajo:

- Funcionarios y funcionarias del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, al omitir registrar adecuadamente que el agraviado había cumplido su sanción de arresto, informaron a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica que a éste le faltaban horas para cumplir con esa medida, lo que propició que posteriormente se emitiera contra él una orden de presentación y fuera detenido, vulnerando con ello su derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.
- Personal de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, vulneró el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, al omitir constatar de forma coordinada si el agraviado había cumplido su sanción de arresto, antes de que emitieran la orden de presentación que derivaría en su detención, aun cuando el agraviado había cumplido la totalidad de horas de arresto que se le impusieron.
- Personal adscrito a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, omitió informar y garantizar a la persona agraviada sus derechos como probable infractor en el procedimiento administrativo incoado en su contra, violando con ello su derecho al debido proceso.

IV. Procedimiento de investigación

A efecto de corroborar las hipótesis planteadas por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones para documentar los casos.

- Solicitudes de información a las autoridades:

Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica.
Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México.
Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, "El Torito", y

Juez Primero de Distrito en materia Administrativa del Primer Circuito.

- Recopilación y consulta de procedimientos:

Consulta de expediente de procedimiento administrativo.
Consulta de expediente de Juicio de Amparo Indirecto.
Consulta de expediente jurídico de la persona infractora.
Revisión de documentos y páginas oficiales.

- Entrevistas.

Entrevistas a servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México.

- Inspecciones

Inspecciones de archivos de video e imagen.

- Recopilación de testimonios.

- Revisión de documentos, artículos sobre la materia y páginas oficiales.

V. Evidencia

Esta Comisión recabó evidencia con la que se basa y fundamenta la presente Recomendación, la cual se encuentra detallada en el documento denominado Anexo.

VI. Derechos violados

VI.1. Marco jurídico aplicable: la reforma constitucional

El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma en materia de derechos humanos.

Es importante resaltar, los primeros tres párrafos del artículo 1º Constitucional, que a la letra señalan:

[...] 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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover,

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

Como se puede observar, la Constitución establece que todas las personas gozan de todos los derechos reconocidos en ésta y en los tratados internacionales de los que México sea parte. En ese contexto, es importante señalar que para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos, se tendrán que analizar las normas relativas a derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales, a la luz de los criterios de los órganos creados para controlar tanto la adecuada aplicación de la Constitución en el ámbito interno, como en el ámbito internacional. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en adelante "SCJN"] estableció los parámetros y pasos a seguir cuando se aplique el control de convencionalidad por todas las autoridades del país,¹⁹ lo que incluye a los organismos públicos autónomos.

La SCJN, señaló que para observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, se deberá acudir a los criterios del Poder Judicial de la Federación, así como a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante, la Corte IDH o Corte Interamericana] en los casos en los que México haya sido parte, con miras a determinar cuál es la norma más favorable y ofrezca mayor protección al derecho en cuestión.²⁰

La CDHDF, en el análisis de los casos que se someten a su conocimiento, debe incluir la jurisprudencia de los tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia,²¹ así como las interpretaciones de los órganos creados por tratados internacionales de derechos humanos, la legislación nacional, el derecho comparado, así como las doctrinas de los publicistas de mayor competencia,²² dentro de los que se incluyen los principios y criterios establecidos por los procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas.

Por lo que se refiere a los pasos a seguir en el control de constitucionalidad, la Suprema Corte de

¹⁹ SCJN. TESIS Núm. LXVIII/2011. Novena época. Instancia: Pleno. PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.

²⁰ Es importante aclarar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis supra se refirió exclusivamente a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por tratarse de un asunto vinculado a la misma: el cumplimiento de la Sentencia del Caso Rosendo Radilla Pacheco. Esta Comisión en el ejercicio de control de convencionalidad *ex officio* amplía su parámetro para incorporar todos los tratados de derechos humanos que crean mecanismos de supervisión y los demás tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia contenciosa, a la luz del conjunto de las obligaciones internacionales generales del Estado mexicano.

²¹ El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia del cual México es parte señala en su artículo 38 que las fuentes del derecho internacional, así como las fuentes auxiliares, son las siguientes: "a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados [...]; b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho [...]."

²² SCJN. TESIS Núm. LXIX/2011. Novena Época. Instancia: Pleno. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.

Justicia de la Nación señaló lo siguiente:

[...] el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país —al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano—, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces [así como todas las demás autoridades del país] deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Por otro lado, el citado artículo 1º, Constitucional, estableció que para interpretar las normas de derechos humanos, se tendrán que emplear los principios de interpretación conforme y pro persona. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “[...] todas las demás autoridades del país [diferentes al poder judicial] en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia [...]”.²³

Por todo lo anterior, para esta Comisión, en concordancia con lo establecido por el máximo tribunal nacional, el parámetro de análisis para determinar las obligaciones de la autoridad en materia de derechos humanos, es el siguiente:

- a) Todos los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte;
- b) La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y de la Corte IDH, aplicando aquella que ofrezca mayor protección a la persona. En ese mismo nivel, se considerarán los criterios interpretativos de los órganos internacionales, creados para supervisar el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos, ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y,
- c) La legislación aplicable y otras normas jurídicas relevantes.

A continuación se desarrollan los derechos que esta Comisión considera como violados, en el caso vinculado con la presente Recomendación:

²³ SCJN. TESIS Núm. LXX/2011. Novena Época. Instancia: Pleno. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.

VI.2. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

La seguridad jurídica implica certeza respecto de las normas y la previsibilidad de su aplicación, como parte del orden que permite a las personas actuar en un ambiente de certidumbre.²⁴ En ese sentido, un acto de autoridad siempre debe sujetarse a una serie de condiciones, requisitos y elementos que constituyen las garantías de seguridad jurídica, para que la autoridad pueda afectar válidamente la esfera jurídica de una persona,²⁵ ya 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.²⁶

El principio de legalidad es una garantía del derecho a la seguridad jurídica,²⁷ que se refiere a que “los poderes públicos están sujetos a la ley”, es decir, la autoridad debe someterse al orden normativo en la emisión de todos sus actos, bajo pena de invalidez.²⁸ En ese sentido, es de valor inapreciable para el Estado de Derecho, en contra del arbitrio autoritario,²⁹ ya que dirige la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias,³⁰ especialmente al hacer uso del poder punitivo. En consecuencia, este principio es interdependiente del derecho a la seguridad jurídica y los contenidos de ambos, establecidos en ordenamientos nacionales e internacionales, son afines y están íntimamente ligados,³¹ funcionando de manera indisoluble como un medio de control del poder público.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que el Estado Mexicano se adhirió en 1981, dispone en su artículo 17, que: “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” y que “Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.³²

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos

²⁴ Herrera Figueroa y Julia Escobar. Enciclopedia Jurídica Omeba. T XXI Buenos Aires, 2006.

²⁵ Anuario Jurídico, TXII, México, IJ-UNAM, 1985, p. 360.

²⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17; Convención de los Derechos del Niño, Artículos 8, 9.1 y 16; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo VI; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 17; Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 15; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16, primer párrafo.

²⁷ Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional. Época: Décima Época; Registro: 2005766; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III; Materia(s): Constitucional; Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.); Página: 2239.

²⁸ Riccardo Guastini. (2001). El principio de legalidad. En Estudios de teoría constitucional (117). México: Fontamara.

²⁹ Corte IDH, voto razonado del juez Sergio García Ramírez con respecto a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tristán Donoso vs. Panamá, del 27 de enero de 2009, párrafo 3.

³⁰ Christian Steiner, Patricia Uribe; contribuciones Federico Andreu... [et al.]. (2014). Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada. 07 de octubre de 2016, de Suprema Corte de Justicia de la Nación Sitio web: <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Documents/ConvencionAmericanaSobreDerechos20141209.pdf>

³¹ Herrera Figueroa y Julia Escobar. Enciclopedia Jurídica Omeba. T XXI Buenos Aires, 2006.

³² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México en 1981.

Humanos,³³ en su artículo 9, señala lo relativo al principio de legalidad; al respecto, en materia administrativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante “Corte IDH”], ha referido el siguiente criterio:

[...] conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, **es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas** son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. **Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.** Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los **principios de legalidad** y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.³⁴

En el ordenamiento jurídico mexicano el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana, de los cuales se interpreta que el derecho a la seguridad jurídica se refiere, en general, a la certeza que tienen las personas de que su situación jurídica sólo podrá ser modificada por procedimientos regulares, establecidos previamente. Esto implica claridad de las normas jurídicas que permiten a la persona gobernada saber perfectamente a qué atenerse, por lo que excluye los actos de poder de carácter arbitrario, distantes del referente del derecho positivo, como conjunto de normas claras y estables.³⁵ Por lo tanto, la seguridad jurídica está dirigida no sólo al establecimiento de mandatos legales, sino a la funcionalidad del sistema de derecho.

En tanto que el principio de legalidad en sentido general implica que las autoridades estatales solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados expresamente por la norma jurídica. Esto incide en el control del poder público y busca impedir la arbitrariedad de las autoridades y las personas que ejercen un servicio público, al sujetarlos a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente; las autoridades trastocan este derecho cuando se conducen al margen de la ley, ya sea por incurrir en conductas de acción u omisión contrarias a lo consignado por la norma o bien extralimitándose en sus funciones, es decir, al hacer más de lo que la ley en sentido material les permite³⁶. Lo anterior refuerza con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha realizado al respecto:

³³ Ratificada por México el 3 de febrero de 1981.

³⁴ Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia 02 de febrero de 2001, párrafo 106.

³⁵ SCJN. Segunda Sala. Sentencia de Amparo Directo en Revisión 479/2011, p. 31.

³⁶ CDHDF. Recomendación 11/2013 del 30 de agosto de 2013, pág.10

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica [...].³⁷

[...] Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares [l]a garantía de legalidad se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación [...].³⁸

De manera específica, en términos de lo que establece el artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las autoridades de la Administración Pública deben atender a los siguientes principios estratégicos:

[...]

- a. Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad,

[...]

De acuerdo a lo anterior, las y los servidores públicos se ven constreñidos a observar la ley en todo momento y a actuar con eficiencia, legalidad, honradez, eficacia, debiendo respetar y proteger los derechos de las personas, de lo contrario puede ser instruido en su contra un procedimiento de

³⁷ Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional. Época: Décima Época; Registro: 2005766; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III; Materia(s): Constitucional; Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.); Página: 2239.

³⁸ Fundamentación y motivación. Su cumplimiento cuando se trate de actos que no trasciendan, de manera inmediata, la esfera jurídica de los particulares, Tesis: P. /J. 50/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Abril de 2000, p. 813.

responsabilidad administrativa.³⁹

El principio de legalidad permite dar certeza a las personas, de tal forma que se requiere que la autoridad amolde su actuar a determinadas formalidades establecidas en la Ley; y garantiza que las autoridades no tienen más facultades que las que otorgan las leyes y que sus actos únicamente tienen validez cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan conforme a lo que ella prescribe. Asimismo, ninguna autoridad puede realizar actos que afecten a las personas que no encuentren apoyo en un precepto jurídico.

Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones conculcarían derechos humanos.⁴⁰

Por ello, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que todas las personas que ejercen el servicio público actúen dentro del marco de las atribuciones establecidas en las normas jurídicas vigentes, con la finalidad de evitar la arbitrariedad en todos los actos que realizan, así como modificar la situación jurídica de las personas por procedimientos irregulares o por el incumplimiento de las obligaciones que las autoridades están constreñidas jurídicamente a cumplir.

Lo anterior encuentra refuerzo normativo en lo que señala el artículo 9 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, al prever que los derechos humanos son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento; por lo tanto, los programas, acciones y prácticas de los entes públicos asegurarán el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los mismos, de conformidad con sus competencias y atribuciones, así como para el cumplimiento de la presente Ley.

En relación al caso analizado en la presente Recomendación, es pertinente aclarar que las violaciones al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad se vinculan con los siguientes aspectos:

- a) Deficiencias en el registro del seguimiento del cumplimiento de la sanción impuesta a la persona agraviada, y
- b) Deficiencias en la comunicación inter e intra institucional entre la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y el Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, fundamental para tener información precisa, oportuna y veraz sobre el cumplimiento o no de las sanciones administrativas impuestas con motivo

³⁹ Ver el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que contempla la obligación de los funcionarios del Estado de "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia [e]n el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan".

⁴⁰ Tribunal Fiscal, Facultad Discrecional Del. Amparo administrativo en revisión 9287/41. Unión Alcohólica del Sur, S. de R. L., en liquidación y coag. 4 de mayo de 1942. Unanimidad de cinco votos. Semanario Judicial de la Federación, México, SCJN, 326734. Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXII, Pág. 3129



del Programa Conduce sin Alcohol.

En este sentido, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y su Reglamento establecen que el Juez Cívico deberá integrar en el Registro de Infractores los datos de la persona sancionada, la infracción cometida, la sanción impuesta y el lugar de cumplimiento, por lo que cada Juzgado contará con el equipo informático necesario⁴¹; dicho Registro estará bajo resguardo de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales⁴², cuya información se concentrará a través de un sistema informático, al que se accederá mediante claves.

Los datos asentados en el sistema tendrán una validez de 6 meses,⁴³ y está *estrictamente prohibido dar información a particulares*, excepto a las propias personas infractoras sobre sus datos que aparezcan en el Registro.⁴⁴

Por otra parte, es necesario señalar que la Ley de Centros de Reclusión establece que el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social se deberá apoyar en personal jurídico, técnico, administrativo y de seguridad para que se compute el tiempo exacto del arresto,⁴⁵ y, una vez cumplida esa medida al interior del Centro, el Director se encuentra obligado a dar aviso al Juez de la causa sobre el cumplimiento de la sanción, así como autorizar el egreso de la persona que cumplió su sanción.⁴⁶ El Juez y la administración del Centro de Reclusión dejarán constancia del egreso en el expediente de la persona infractora y el Juez deberá dar copia certificada de la resolución de libertad a la persona al ser egresada o a su representante legal.⁴⁷

Aunado a lo anterior, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y su Reglamento establecen como obligación de los Jueces Cívicos **informar diariamente** a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica sobre los asuntos tratados y las resoluciones que hayan dictado, así como ordenar la presentación de los infractores para continuar el procedimiento y/o en su caso, el cumplimiento de la sanción impuesta.⁴⁸

En el presente caso, la CDHDF acreditó que personal del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social de la Secretaría de Gobierno y personal de la Dirección Ejecutiva de Cultura

⁴¹ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 107; Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 70.

⁴² Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 9, fracción XV

⁴³ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 72

⁴⁴ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica, Artículo 71

⁴⁵ Ley de Centros de Reclusión, artículo 75

⁴⁶ Ley de Centros de Reclusión, artículos 15 Ter y 94.

⁴⁷ Ley de Centros de Reclusión, artículo 94.

⁴⁸ Ley de Cultura Cívica, artículo 85, fracción XII. Reglamento de la Ley de Cultura Cívica, artículo 51

Capítulo Noveno De la Orden de Presentación

Artículo 51. Se librará orden de presentación, en los siguientes casos: I. Cuando el infractor incumpla las actividades de apoyo a la comunidad; II. Cuando el probable infractor no asista a la audiencia en el procedimiento por Queja de Particulares; III. Cuando el denunciado no asista a la audiencia de incumplimiento de convenio; IV. Cuando el juez de amparo haya negado la suspensión definitiva, y V. Cuando en el procedimiento por queja, en caso que proceda diferimiento o suspensión de la audiencia, no se presente el probable infractor a la continuación de la misma. Cuando la persona contra quien se haya librado orden de presentación tenga su domicilio fuera de la circunscripción territorial asignada al Juzgado, la orden de presentación se enviará a la Secretaría para su cumplimiento. **La presentación tendrá por objeto iniciar o continuar el procedimiento y en su caso, el cumplimiento de la sanción impuesta.**

Cívica de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, al omitir registrar adecuadamente y constatar de forma coordinada y oportuna si el agraviado había cumplido su sanción de arresto, antes de que se emitiera la orden de presentación que derivaría en su detención, aun cuando ya se había decretado su libertad por haber cumplido la totalidad de horas de arresto.⁴⁹

A mayor abundamiento, el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, responsable de autorizar el egreso de las personas que cumplen su sanción, y el personal jurídico, técnico, administrativo y de seguridad omitieron cumplir diligentemente con su obligación de registrar la información de egreso del agraviado en su expediente, ya que, si bien otra persona presentó una demanda de amparo indirecto solicitando la suspensión del arresto del agraviado, éste último no se acogió a dicho beneficio y cumplió con la totalidad de las horas de arresto, según consta en la boleta de libertad de 14 de agosto de 2016 emitida por el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social,⁵⁰ no obstante lo anterior, el Centro de Sanciones Administrativas informó a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica que al agraviado se le dejó en libertad el mismo 14 de agosto de 2016 a las 9:00 horas, faltando por cumplir 14:45 horas,⁵¹ lo cual, pone en evidencia los inadecuados registros al interior del Centro, ya que de una persona tuvo dos libertades en un solo día, una por la mañana y otra por la noche en un único ingreso, lo que originó que transmitiera información incorrecta que propició que la autoridad ordenadora⁵² emitiera contra la persona agraviada orden de presentación y fuera detenida.

Dichas acciones y omisiones del personal del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social generaron una grave falta de certeza respecto de la situación jurídica del agraviado, así como la falta de previsibilidad respecto de la actuación de las autoridades que intervienen en la ejecución de las sanciones administrativas, lo cual desencadenó en la violación de otros derechos del agraviado, como su libertad personal. Fue hasta una semana después de ejecutada la orden de presentación que el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social informó al Director Ejecutivo de Justicia Cívica la información correcta sobre el cumplimiento de la totalidad de las horas de arresto por parte del agraviado⁵³.

Aunado a la información imprecisa brindada a la Dirección Ejecutiva de Cultura Cívica, el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social también incumplió su obligación de dar aviso al Juez de la causa sobre el cumplimiento de la sanción, por lo que la Juez Cívica Itinerante Tres giró orden de presentación para que el agraviado fuera reingresado a dicho Centro de Sanciones y cumpliera “con las 14 horas con 45 minutos que le faltan”⁵⁴. Lo cual se vio agravado por la actuación de la propia Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, ya que previo a la emisión de la orden de presentación su actuar para verificar la situación jurídica del agraviado se limitó a consultar la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal⁵⁵ para verificar cuál era el estado que guardaba la suspensión emitida a favor de la persona peticionaria y agraviada, además de que

⁴⁹ Ver anexo, evidencias 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25 y 27.

⁵⁰ Ver anexo, evidencia 16.

⁵¹ Ver anexo, evidencias 18, 42 y 43.

⁵² Ver anexo, evidencias 15, 16, 18 y 19.

⁵³ Ver anexo, evidencia 23.

⁵⁴ Ver anexo, evidencia 19.

⁵⁵ Ver anexo, evidencia 18.

solicitó en forma extemporánea a la Juez Cívica Itinerante Tres dejar sin efectos la orden de presentación en contra del agraviado,⁵⁶ a pesar de que hacía una semana ya se había ejecutado,⁵⁷ vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, ante la incertidumbre jurídica generada por las autoridades con sus acciones y omisiones.

En este sentido se advierte, que la Juez Cívica Itinerante 3, omitió agotar los medios a su alcance para obtener la información precisa de la situación jurídica de la persona⁵⁸ que le permitiera tomar la determinación adecuada de la pertinencia de la emisión de la orden de presentación contra la persona agraviada, limitándose a atender la instrucción de su superior jerárquico.⁵⁹

Cabe resaltar que posterior a la formulación de la queja por parte del señor Julio César García Padilla ante este Organismo Público Autónomo y luego de que se realizó su detención, es que personal de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, solicita al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social información respecto al estado del cumplimiento de la sanción impuesta a la persona peticionaria, es decir, transcurrió aproximadamente un mes veinte días para que se generara la comunicación interinstitucional que permitiera identificar la situación jurídica real de la persona agraviada.⁶⁰

Derivado de lo anterior, esta Comisión constató que los mecanismos existentes para compartir información sobre el cumplimiento de las sanciones administrativas, en específico arrestos que se cumplen al interior del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, entre la autoridad de justicia cívica en su calidad de ordenadora y el Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social en su calidad de ejecutora, son deficientes, ineficaces, poco confiables e inoportunos, por lo que propician vulneraciones a los derechos humanos de las personas infractoras. Muestra de ello es lo informado a esta Comisión por el Director del Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, respecto a que intercambian la información (del cumplimiento de los arrestos y de los recursos interpuestos por los infractores) con la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica vía telefónica y en un dispositivo de almacenamiento masivo (USB)⁶¹, por lo que el intercambio de información entre ambas instituciones se operativiza de manera ineficaz, sin que dicha información sea recabada de forma oportuna en algún mecanismo electrónico en el que la o las autoridades competentes puedan acceder para corroborar esa información que permita tener la certeza del cumplimiento o no de las sanciones impuestas⁶², es decir, que garantice el derecho a la seguridad jurídica de las personas infractoras.

A su vez, es de resaltar que en el Registro de Infractores sólo se asientan las sanciones impuestas y, en su caso, lugares de cumplimiento del arresto, pero la Ley de Cultura Cívica no señala que se deba generar registro sobre el cumplimiento parcial o total de la sanción impuesta, por lo que el mecanismo de registro previsto por la Ley deja una laguna de incertidumbre respecto del resguardo de dicha información.

⁵⁶ Ver anexo, evidencia 25.

⁵⁷ Ver anexo, evidencias 24, 26, 42 y 43.

⁵⁸ Ver anexo, evidencia 18.

⁵⁹ Ver anexo, evidencia 17.

⁶⁰ Ver anexo, evidencia 23.

⁶¹ Ver anexo, evidencia 39.

⁶² Ver anexo, evidencias 37 y 39.

VI.3. Derecho a la libertad personal.

El derecho a la libertad personal se refiere a la facultad que tiene toda persona de desplazarse libremente de un lugar a otro, es decir, el derecho a no ser molestada en su libertad física por la autoridad, salvo por causas justificadas, con la finalidad de evitar abusos de la autoridad.⁶³ Por lo tanto, implica la garantía contra toda limitación ilegal o arbitraria de la libertad física de la persona.⁶⁴

Este derecho se encuentra reconocido a nivel nacional, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al establecer que nadie puede ser molestado en su persona, ni privada de su libertad, sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por autoridad competente; siendo la única excepción cuando se trate de delito flagrante o caso urgente. Es decir, el texto constitucional sólo establece tres hipótesis normativas por las que es procedente restringir el derecho a la libertad:

- Mediante la orden de aprehensión emitida por una autoridad competente;
- Cuando la persona es sorprendida en la flagrante comisión de la conducta ilegal, o
- Tratándose de un caso urgente.

A nivel regional, el derecho a la libertad personal se encuentra previsto en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); a nivel internacional, en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, Pacto IDCP) y en el artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es importante señalar que el derecho a la libertad personal no es absoluto, la limitación al mismo debe ser de carácter excepcionalísimo y del más estricto rigor, por lo que corresponde a la autoridad probar que tenía elementos objetivos y razonables para justificar válidamente la afectación a la libertad personal.⁶⁵ Como lo ha precisado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), “sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional [...] de lo contrario, se estará ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.”⁶⁶

⁶³Cfr. SCJN. Primera Sala. Tesis Aislada 1a. CII/2015 (10a.). DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, Tomo II, Número de registro 2008637, marzo de 2015, p. 1095; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.2.

⁶⁴Cfr. Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párr. 80.

⁶⁵ Cfr. SCJN. Primera Sala. Tesis Aislada 1a. CII/2015 (10a.). DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 16, Tomo II, Número de registro 2008637, marzo de 2015, p. 1095.

⁶⁶ SCJN. Primera Sala. Tesis Aislada 1a. CXCIX/2014 (10a.): LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 6, Tomo I, Número de registro 2006478, mayo de 2014, p. 547.

En consecuencia, el derecho a la libertad personal puede ser vulnerado mediante la privación de la libertad que se lleve a cabo de forma ilegal o arbitraria,⁶⁷ en atención a que las restricciones al derecho a la libertad personal deben ser razonables, proporcionales y estar establecidas en la ley previamente. La privación de la libertad ha sido definida por la CIDH como cualquier forma de detención, encarcelamiento, o custodia de una persona por delitos o infracciones a la ley, entre otros, ordenada o bajo control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad.⁶⁸

A mayor abundamiento, la detención es ilegal cuando no es realizada con estricta sujeción a la legislación interna vigente, tanto en lo relativo a los motivos y condiciones (aspecto formal), como al procedimiento (aspecto material).⁶⁹ Por lo tanto, de acuerdo con los artículos 14 y 16 de la CPEUM, el Estado sólo podrá privar de la libertad a las personas con base en una orden de aprehensión⁷⁰ previa, debidamente fundada y motivada, emitida por autoridad competente, a menos de que se trate de flagrancia o caso urgente. Por lo tanto, cualquier detención llevada a cabo fuera de los lineamientos establecidos en los ya citados artículos, en la que no se actualicen los supuestos de flagrancia o caso urgente, se considera ilegal, y el personal policial debe abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la ley.⁷¹

En el caso de una persona infractora, procesada y sancionada por el juez cívico con un arresto, que no haya cumplido con la totalidad de la sanción del arresto con motivo de una suspensión provisional, sin embargo, está obligada a cumplirla cuando el juez de amparo haya negado la suspensión definitiva. En este sentido, el Reglamento de la Ley de Cultura Cívica faculta al juez cívico para librar una **orden de presentación**, que “tendrá por objeto el cumplimiento de la sanción impuesta”,⁷² es decir, que continúe con el arresto impuesto, como sanción privativa de la libertad determinada anteriormente por el juez. La orden se girará mediante oficio al que se acompañará copia certificada del acuerdo del Juez⁷³ y será ejecutada por la Secretaría de Seguridad Pública.⁷⁴

La referida orden de presentación, que es posterior a la imposición de la sanción privativa de la libertad, es distinta a la presentación inicial, previa al procedimiento administrativo, que puede realizar el personal de la SSP del probable infractor,⁷⁵ ya que, respecto de dicha presentación previa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que: “la detención y presentación del probable infractor ante el Juez Cívico no implican una aprehensión que deba realizarse en cumplimiento a una orden expedida por una autoridad judicial, [...] es diferente a la detención

⁶⁷ Cfr. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 35 “Artículo 9 (Libertad y Seguridad Personales)”, 16 de diciembre de 2014, párr. 10 y 11.

⁶⁸ Cfr. CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, aprobado por la CIDH en su Resolución 1/08 en su 131 Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, disposición general.

⁶⁹ Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, párr. 405

⁷⁰ SCJN. “Orden de búsqueda, localización y presentación contra un inculpado en una investigación ministerial. Es ilegal cuando excede los efectos jurídicos para los que fue emitida”. Primera Sala, Tesis 1a. CLXXV/2016 (10a.), Junio 2016.

⁷¹ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Artículo 40, fracción VIII.

⁷² Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 51.

⁷³ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 52.

⁷⁴ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 53.

⁷⁵ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 55.

sancionada con pena privativa de la libertad, pues sólo se trata de un aseguramiento momentáneo de la persona [...]. Esto es, conforme al citado numeral, [...] el policía lleva a cabo una detención momentánea sólo si existe flagrancia, teniendo el deber de llevarlo inmediatamente ante el Juez, quien determinará si se demostró su responsabilidad y si es o no acreedor a una sanción; [...] es decir, la remisión ante éste no implica necesariamente la existencia de una responsabilidad.”⁷⁶

En cambio, la orden de presentación que puede girar el juez conforme al artículo 51 del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica es posterior a la determinación de responsabilidad de la infracción administrativa y tiene por objeto el cumplimiento de la sanción impuesta, que es privativa de la libertad.

De las evidencias recabadas en el presente caso, se tiene que la persona agraviada fue detenida el 30 de noviembre de 2016,⁷⁷ con base en una orden de presentación emitida por la Juez Cívica Itinerante 3, Yajseel Yadira Beltrán Navarro,⁷⁸ la cual como ya se dijo se emitió sin la información suficiente que generara certeza de la situación jurídica real del agraviado. En este sentido se tiene que con esa detención a la persona peticionaria se le afectó su derecho a la libre deambulación, por aproximadamente dos horas, ya que de su domicilio se le trasladó al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social,⁷⁹ donde no recibieron su ingreso y posteriormente fue regresado a su domicilio, por tanto se actualizó una violación al derecho a la libertad personal.

Es preciso resaltar, que la Juez Cívica Itinerante 3, comunicó este Organismo que la orden de presentación que emitió contra la persona peticionaria y agraviada “NO SE EJECUTÓ EN NINGÚN MOMENTO”,⁸⁰ desconociendo lo realizado por los agentes de la Policía Bancaria e Industrial, a quienes se asignó la orden referida, indicando que “GIRÓ INSTRUCCIONES A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA A EFECTO DE QUE SE DEJARÁ SIN EFECTOS DICHA ORDEN”⁸¹, lo cual no realizó con oportunidad.

En este sentido, el Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social y la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, vulneraron el derecho a la libertad personal de la persona agraviada, Julio César García Padilla, al emitir información incorrecta⁸², omitir corroborar la información recibida⁸³ y girar una orden de presentación⁸⁴ que finalmente fue cumplimentada por agentes de la policía de la SSPCDMX,⁸⁵ lo cual derivó en la privación de la libertad del agraviado. La emisión de la propia orden se realizó sin verificar debidamente dicha información en los registros que para el caso deben existir y estar bajo el resguardo de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.⁸⁶ De ahí que

⁷⁶ SCJN. *Cultura Cívica del Distrito Federal. El artículo 55 de la ley relativa, publicada en la gaceta oficial de la entidad el 31 de mayo de 2004, que prevé la detención y presentación del probable infractor, no viola la garantía de libertad.* Pleno, Novena Época, Tesis de Jurisprudencia: P./J. 110/2007, Diciembre de 2007.

⁷⁷ Ver anexo, evidencia 22.

⁷⁸ Ver anexo, evidencia 19.

⁷⁹ Ver anexo, evidencia 44.

⁸⁰ Ver anexo, evidencia 37.

⁸¹ Ver anexo, evidencia 37.

⁸² Ver anexo, evidencia 38.

⁸³ Ver anexo, evidencia 18.

⁸⁴ Ver anexo, evidencias 18 y 19.

⁸⁵ Ver anexo, evidencias 28, 42 y 43.

⁸⁶ Ley de Cultura Cívica.

la detención de la persona agraviada fue, en el aspecto material, en cumplimiento a una orden de presentación, sin embargo, la misma no estaba motivada en información correcta, por lo que su expedición, así como la ejecución, se tornó en una detención que vulneró el derecho a la libertad de la persona agraviada. En consecuencia, en el caso que nos ocupa se pudo corroborar que el acto de autoridad que implique molestia o privación de un derecho como lo es la libertad, debe estar debidamente fundado y motivado.

VI.4. Derecho al debido proceso (garantías judiciales).

El derecho al debido proceso se puede definir como el conjunto de reglas, condiciones o requisitos de carácter jurídico procesal, que los órganos estatales están constreñidos jurídicamente a observar, para poder afectar legalmente a las personas en sus bienes o en su persona. Dichas garantías son indispensables para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto u omisión del Estado que pueda afectarlas⁸⁷. Por lo tanto, el derecho al debido proceso debe ser observado por las autoridades a lo largo de todo procedimiento administrativo sancionatorio, brindándole a toda persona probable infractora igual protección de la ley.

De manera específica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸⁸ ha reconocido que el derecho al debido proceso también debe garantizarse en los procedimientos administrativos sancionadores, no sólo en el proceso penal, ya que al sancionar por infracciones administrativas, el Estado está ejerciendo su potestad punitiva, frente a la cual las personas se encuentran protegidas mediante las garantías del debido proceso; por lo tanto, las autoridades, en este caso la Consejería Jurídica y de Servicios Legales⁸⁹, están obligadas a garantizar el derecho al debido proceso, con los alcances que le ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha reconocido que, "si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo"⁹⁰; entonces, "el Estado también otorga a autoridades administrativas, [...] la función de adoptar decisiones que determinan derechos"⁹¹, en cuyo caso "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8"⁹².

El derecho al debido proceso se encuentra reconocido a nivel nacional, en diversas disposiciones

Artículo 108. El Registro de Infractores será de consulta obligatoria para los Jueces a efecto de obtener los elementos necesarios para motivar la aplicación de sanciones.

⁸⁷ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 69.

⁸⁸ SCJN. *Derecho administrativo sancionador. Concepto de sanción que da lugar a su aplicación*. Primera Sala, Décima Época, Tesis: 1a. XXXVI/2017 (10a.), Marzo de 2017.

⁸⁹ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 26.

⁹⁰ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71.

⁹¹ Corte IDH. Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 118.

⁹² Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71.

constitucionales, entre ellas, los artículos 14 y 16 constitucionales,⁹³ ya que establecen el cumplimiento de las formalidades esenciales de los procedimientos,⁹⁴ los cuales deben ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad, ya que nadie puede ser privado de la libertad o de sus propiedades o derechos, ni molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, mandamiento de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.⁹⁵ Estas formalidades esenciales del procedimiento salvaguardan determinados bienes constitucionalmente protegidos, tales como la libertad y otros derechos.⁹⁶

A nivel regional e internacional, el derecho al debido proceso se encuentra previsto en los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto IDCP) y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Está conformado por un "sistema de garantías que condicionan el ejercicio del *iuspuniendi* del Estado"⁹⁷ y que buscan garantizar que las decisiones de la autoridad no sean arbitrarias.⁹⁸ Abarca "el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales"⁹⁹, a fin de que las personas puedan defender sus derechos sometidos a consideración judicial¹⁰⁰ "ante cualquier tipo de acto u omisión emanado del Estado que pueda afectar sus derechos";¹⁰¹ es decir, toda persona tiene derecho a ser oída, a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley, a no ser obligada a declarar y auto inculparse, todo lo anterior con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente o imparcial, establecido con anterioridad por la ley.¹⁰²

El debido proceso se compone de un elenco de garantías¹⁰³: un núcleo duro, que debe observarse

⁹³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima época, Tesis 1a. IV/2014 (10a.): DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo II, Pág. 1112.

⁹⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época, Tesis jurisprudencial 1a./J. 11/2014 (10a.): DERECHO AL DEBIDO PROCESO, SU CONTENIDO. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Pág. 396, Núm. De Registro: 2005716.

⁹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16.

⁹⁶ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima época, Tesis 1a. IV/2014 (10a.): DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO, ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo II, Pág. 1112.

⁹⁷ Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 258.

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia. Opinión Consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987, párr. 27; Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, Párrafo 142.

¹⁰⁰ Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr.191.

¹⁰¹ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, No. 282, Párrafo 349; Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C, No. 233, Párrafo 111; Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Óp. Cit, párr. 125.

¹⁰² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14; y Declaración Universal de los derechos humanos, artículo 11.

¹⁰³ SCJN. *Derecho al debido proceso. Su contenido*. Primera Sala, Décima Época, Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), Febrero de 2014.

inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional; y otras garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. El primero se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento, integradas por la garantía de audiencia que permite que las personas ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente, incluyendo: la notificación del inicio del procedimiento; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar; y una resolución que dirima las cuestiones debatidas. El segundo comprende las garantías mínimas que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, con el derecho penal o administrativo, tales como el derecho a una defensa adecuada¹⁰⁴.

La **defensa adecuada** representa un derecho instrumental del debido proceso “cuya finalidad es asegurar que el poder punitivo del Estado se desplegará a través de un proceso justo, lo que además busca asegurar que pueda tener garantizados en su integridad sus derechos fundamentales, como lo es no declarar, no autoincriminarse, no ser incomunicado, no sufrir tortura alguna, ni ser detenido arbitrariamente, así como ser informado de las causas de su detención, entre otras”¹⁰⁵. El derecho a una adecuada defensa conlleva la obligación del Estado de garantizar que toda persona imputada sea asistida en todas las etapas del procedimiento por un abogado defensor, particular o público y aun cuando el imputado se niegue a recibir el asesoramiento de un abogado, el Estado puede exigir el nombramiento de un defensor aún en contra de su voluntad¹⁰⁶ permitiendo que tenga contacto con su defensor y proporcionándole tiempo suficiente y medios necesarios para la preparación de su defensa.¹⁰⁷

De acuerdo al texto del artículo 20, apartado B, fracción VIII constitucional, el derecho a una defensa adecuada implica que la persona probable infractora tenga acceso a una defensa por abogado profesional, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención y si no quiere o no puede nombrarlo, se le designe una persona defensora pública; igualmente, tiene derecho a que su persona defensora comparezca en todos los actos del proceso y cuantas veces se le requiera para poder garantizar el cumplimiento formal y material de todas las etapas del proceso.

Durante el procedimiento ante el Juez Cívico con motivo del *Programa Conduce sin Alcohol*, una vez que el personal de SSPCDMX presenta a la persona probable infractora ante el juzgador, éste último está obligado a otorgar el uso de la palabra a la persona probable infractora “para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca en su descargo, las pruebas de que disponga”¹⁰⁸. El juez acordará la admisión de las pruebas, las desahogará de inmediato; en caso de que el probable infractor no presente las pruebas ofrecidas, las mismas serán desechadas en el mismo acto; y el juez resolverá sobre la responsabilidad del presunto infractor.¹⁰⁹

¹⁰⁴ SCJN. *Derecho al debido proceso. Su contenido*. Primera Sala, Décima Época, Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), Febrero de 2014.

¹⁰⁵ SCJN. *Defensa adecuada en materia penal. alcances y momento a partir del cual se actualiza este derecho fundamental*. Primera Sala. Tesis Aislada: P. 1a. CCXXVII/2013 (10a.). Julio de 2013.

¹⁰⁶ ONU. Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32. El derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante los tribunales y las cortes de justicia, Párr. 37.

¹⁰⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.2 c) y d); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20 apartado B fracción VIII; Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, artículo 269 fracción III inciso d).

¹⁰⁸ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 57, fracción II.

¹⁰⁹ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 57.

A mayor abundamiento, la Ley de Cultura Cívica omite señalar un plazo para el desahogo de las pruebas por parte del infractor, sólo señalando que el juez las “desahogará de inmediato” y desechará las pruebas que no sean ofrecidas, negando a la persona probable infractora la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, parte integrante del derecho al debido proceso, negándole la posibilidad de preparar y desahogar las pruebas de descargo.

Como señaló el Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito:

El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho subjetivo consistente en el debido proceso legal, el cual se entiende como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal, necesarios para afectar legalmente a los gobernados, lo que se traduce en que no sean vulneradas las formalidades esenciales del procedimiento, necesarias para una adecuada defensa. Ahora, el artículo 57, fracciones II y III, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal prevé que el procedimiento de remisión y presentación ante el Juez Cívico debe ser desahogado y resuelto de inmediato, el cual, si bien es cierto que es sumarísimo, también lo es que al disponer que serán admitidas como pruebas las testificales “y las demás que a juicio del Juez sean idóneas”, no limita la pertinencia de las que serán admisibles en el procedimiento; de ahí que, **al no prever el citado precepto un plazo posterior para el ofrecimiento y desahogo de las pruebas de descargo para el probable infractor**, pues señala que debe ofrecer las que disponga en ese momento, esto es, al formular las manifestaciones que estime pertinentes, **limita la oportunidad para que pueda, en el desarrollo del procedimiento, ofrecer y preparar las pruebas** que considere convenientes, **lo cual transgrede su derecho fundamental de debida defensa**, ya que por ejemplo, tratándose de una prueba pericial, debe prepararse, pues por su naturaleza requiere ser ofrecida con el nombre del perito y acompañarse del cuestionario correspondiente; aquél debe protestar el cargo, ir al lugar de los hechos, emitir su dictamen, y si discrepa con el de la contraparte, convocar a junta de peritos, y si no están de acuerdo, habrá necesidad de un tercero; o si es una prueba testifical, debe citarse a los testigos en día y hora hábiles para su desahogo.¹¹⁰

El “derecho a probar” forma parte instrumental del derecho a la defensa y del debido proceso, ya que se refiere a la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas de descargo¹¹¹; para garantizar este derecho, la autoridad no debe subordinar la eficacia del mismo a otro tipo de intereses, como los de economía procesal o expeditéz de los juicios.¹¹²

A su vez, el derecho a la defensa adecuada exige que la autoridad garantice una real asistencia

¹¹⁰ Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. *Cultura cívica del Distrito Federal. El artículo 57, fracciones II y III, de la ley relativa, al no prever un plazo posterior al momento en que el probable infractor formule las manifestaciones que estime pertinentes, para el ofrecimiento y desahogo de sus pruebas de descargo, transgrede el derecho fundamental de debida defensa.* Décima época, Tesis aislada: I.3o.A.14 A (10a.), Abril de 2016. Énfasis añadido.

¹¹¹ SCJN. *Derecho al debido proceso. Su contenido.* Primera Sala, Décima Época, Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), Febrero de 2014; Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del Décimo Primer Circuito. *Carga de la prueba y derecho a probar. Sus diferencias.* Décima Época, Tesis de jurisprudencia: XI.1o.A.T. J/12 (10a.), Marzo de 2017.

¹¹² Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del Décimo Primer Circuito. *Carga de la prueba y derecho a probar. Sus diferencias.* Décima Época, Tesis de jurisprudencia: XI.1o.A.T. J/12 (10a.), Marzo de 2017.

jurídica a la persona probable infractora, por lo que es requisito indispensable que la persona defensora sea un licenciado o licenciada en Derecho que le brinde información y asesoría jurídica completa y suficiente, que tenga una participación activa y de calidad en todos los actos de proceso, de tal manera que vele de manera real y efectiva por los intereses de la persona a la que representa para lo cual también se debe permitir a la persona probable infractora tener comunicación previa y detallada con ésta a fin de que pueda prepararse y hacerse efectiva su defensa mediante la emisión de su versión de los hechos y la presentación de pruebas de descargo o, en su caso, para no declarar contra sí mismo, ni declararse culpable¹¹³. Como lo ha referido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud de que “el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos [...], la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento”¹¹⁴.

Al respecto, la Ley de Cultura Cívica y su Reglamento señalan que la persona probable infractora “podrá defenderse por sí, por abogado, por defensor o por persona de su confianza”¹¹⁵; el Juez deberá informarle del derecho que tiene a comunicarse con “persona de su confianza” para que le asista y defienda; y si el probable infractor solicita comunicarse con persona que le asista y defienda, el Juez suspenderá el procedimiento y le concederá un plazo que no excederá de dos horas para que se presente el defensor o persona que le asista; si éste no se presenta el Juez le nombrará un Defensor Público, salvo que la persona probable infractora opte por defenderse por sí mismo.¹¹⁶ Si no hay defensor de oficio en el Juzgado, el Juez deberá comunicarse vía telefónica a la Dirección de Defensoría, para que designe uno y suspenderá el procedimiento hasta la llegada del mismo, a menos que el probable infractor opte por defenderse por sí mismo o abogado particular.¹¹⁷

Sobre dichas disposiciones, el Noveno Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito ha precisado que:

[...] para el ejercicio eficaz y forma de garantizar el derecho humano a una defensa adecuada, el probable infractor debe ser asistido jurídicamente en todas las etapas procedimentales en las que intervenga, esto es, por un defensor que tenga el carácter de profesional en derecho (abogado particular o defensor público). Lo anterior, al requerirse de una persona que tenga la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente es conveniente para el imputado, a fin de otorgarle una real y efectiva asistencia legal que le permita hacer frente a la imputación formulada en su contra. En consecuencia, el artículo 64 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, si bien dispone que el probable infractor podrá ser representado por un defensor presentado por él o por un defensor público, **al prever también la posibilidad de que se defienda por sí mismo, transgrede el derecho humano a una defensa adecuada**, ya que para protegerlo es necesario que la labor de quien funja como defensor recaiga,

¹¹³ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8.2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3, incisos b) y d). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado B.

¹¹⁴ Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 132.

¹¹⁵ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 26; Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículos 63 y 64.

¹¹⁶ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 57; Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 26.

¹¹⁷ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 26.

indefectiblemente, en una tercera persona especialista en derecho.¹¹⁸

En cuanto a la persona de confianza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado que la figura de “persona de confianza” no satisface el derecho a una adecuada defensa, en virtud de que la obligación del Estado de garantizar el ejercicio eficaz del derecho humano de defensa adecuada implica que la persona imputada (lato sensu) cuente con una defensa técnica adecuada, por lo que:

[...] debe ser asistido jurídicamente, en todas las etapas procedimentales en las que intervenga, por un defensor que tenga el carácter de profesional en derecho (abogado particular o defensor público); incluso, de ser posible, desde el momento en que acontezca su detención. La exigencia de una defensa técnica encuentra justificación al requerirse de una persona que tenga la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente es conveniente para el imputado, a fin de otorgar una real y efectiva asistencia legal que le permita estar posibilidad de hacer frente a la imputación formulada en su contra. Lo cual no se satisface si la asistencia es proporcionada por cualquier otra persona que no reúna la citada característica, a pesar de ser de la confianza del referido imputado.¹¹⁹

En consecuencia, como parte del derecho al debido proceso, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México se encuentra obligada a garantizar a las personas probables infractoras una defensa adecuada, mediante la asistencia formal y material de un licenciado en derecho; permitir que la persona probable infractora sea asistida por persona de confianza es violatorio del derecho al debido proceso, en atención a que dicha persona no cuenta con la capacidad técnica para asesorar a la persona probable infractora, ni para apreciar lo que jurídicamente le es conveniente, por lo que la presencia de la persona de confianza no satisface la defensa material ni técnica (formal) que podría llevar a cabo un licenciado en derecho por ser la persona experta.¹²⁰

Esta Comisión acreditó que la Juez Cívica Itinerante Tres, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, violó el derecho del agraviado al debido proceso, en específico el derecho a una defensa adecuada, en virtud de que omitió garantizar que el agraviado, como probable infractor, fuera asistido en todas las etapas del procedimiento por un abogado defensor, particular o público. Durante la audiencia de ley, la Juez informó al agraviado su derecho a “tener una defensa adecuada por sí, por abogado o persona de su confianza” y asentó que era deseo de la

¹¹⁸ Noveno Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. *Cultura Cívica del Distrito Federal. El artículo 64 de la ley relativa, al prever la posibilidad de que el probable infractor se defienda por sí mismo, transgrede el derecho humano a una defensa adecuada*. Décima época, Tesis: I.9o.A.58 A (10a.), Noviembre de 2015. Énfasis añadido.

¹¹⁹ SCJN. *Defensa adecuada en materia penal. La forma de garantizar el ejercicio eficaz de este derecho humano se actualiza cuando el imputado, en todas las etapas procedimentales en las que interviene, cuenta con la asistencia jurídica de un defensor que es profesionista en derecho*. Primera Sala, Décima Época, Tesis de Jurisprudencia: 1a./J. 26/2015 (10a.), Mayo de 2015.

¹²⁰ Noveno Tribunal Colegiado en materia penal del Primer Circuito. *Defensa adecuada. A partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, este derecho fundamental únicamente se garantiza cuando el inculcado, al rendir su declaración ministerial, es asistido por un licenciado en derecho, por lo que si lo hizo sólo en presencia de persona de su confianza, aquélla carece de valor probatorio (legislación del Distrito Federal)*. Décima Época, Tesis de Jurisprudencia: I.9o.P. J/8 (10a.), Julio de 2013.

persona agraviada defenderse por sí mismo.¹²¹

Lo anterior resulta violatorio del derecho al debido proceso, ya que: 1) permitir que el probable infractor se defienda por sí mismo transgrede el derecho humano a una defensa adecuada, en atención a que es obligación del Estado que la labor de quien funja como defensor recaiga, indefectiblemente, en una tercera persona especialista en derecho, conforme a los estándares nacionales e internacionales; 2) la posibilidad de que el probable infractor sea asistido por persona de confianza es violatorio del derecho al debido proceso, en atención a que dicha persona no cuenta con la capacidad técnica para asesorar a la persona probable infractora, ni para apreciar lo que jurídicamente le es conveniente; en ese sentido, la autoridad omite garantizar el derecho al debido proceso, ya que la presencia de la persona de confianza no satisface la defensa material ni técnica que podría llevar a cabo un licenciado en derecho por ser la persona experta, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 3) si bien la Juez asentó que le hizo saber al agraviado su derecho a contar con defensor de oficio, si no quiere o no puede designar a un abogado,¹²² la Juez omitió asignarle un defensor de oficio, cuando el agraviado refirió defenderse por sí, aunado a que no consta la firma del agraviado en el acta de audiencia inicial,¹²³ lo cual corrobora el dicho del agraviado de que la Juez no le informó su derecho a contar con defensor de oficio y que no se le ofreció la asistencia de un abogado, lo que evidencia la omisión de la Juez de efectivamente hacerle saber sus derechos, como incluso lo afirmó el agraviado ante personal de la Comisión,¹²⁴ señalando que no le hicieron saber su derecho de contar con defensor de oficio.

Por lo tanto, la Juez Cívica Itinerante Tres de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales omitió garantizar una real asistencia jurídica a la persona agraviada como probable infractora. Esta Comisión resalta el hecho de que la propia Ley de Cultura Cívica y su Reglamento no garantizan el derecho a la defensa adecuada, en virtud de que prevén que la persona probable infractora “podrá defenderse por sí, por abogado, por defensor o por persona de su confianza”,¹²⁵ lo cual es contrario a los estándares internacionales y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²⁶

La omisión de garantizar el derecho a la adecuada defensa del agraviado también se reflejó en el hecho de que éste rindió declaración, aceptando la comisión de la infracción y sin aportar pruebas de descargo que contravirtieran la tirilla de resultados técnicos,¹²⁷ la cadena de custodia¹²⁸ para prueba de detección de alcohol en aire espirado y la boleta de remisión,¹²⁹ y los partes informativos de los policías que lo entrevistaron y aplicaron la prueba de alcoholemia, quienes precisaron como

¹²¹ Ver anexo, evidencia 8.

¹²² Ver anexo, evidencia 8.

¹²³ Ver anexo, evidencia 8.

¹²⁴ Ver anexo, evidencia 44.

¹²⁵ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 26; Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículos 63 y 64

¹²⁶ SCJN. *Defensa adecuada en materia penal. La forma de garantizar el ejercicio eficaz de este derecho humano se actualiza cuando el imputado, en todas las etapas procedimentales en las que interviene, cuenta con la asistencia jurídica de un defensor que es profesionista en derecho.* Primera Sala, Décima Época, Tesis de Jurisprudencia: 1a./J. 26/2015 (10a.), Mayo de 2015.

¹²⁷ Ver anexo, evidencia 1.

¹²⁸ Ver anexo, evidencia 2.

¹²⁹ Ver anexo, evidencia 3.

ocurrieron¹³⁰; sin que conste la firma del agraviado en dicha declaración,¹³¹ lo cual evidencia que la Juez Cívica omitió garantizar al agraviado una real asistencia jurídica que velara de manera efectiva por sus intereses en la emisión de su versión de los hechos, para no declarar contra sí mismo y estar en posibilidad de ofrecer pruebas de descargo.

En consecuencia, la Juez Cívica Itinerante Tres también violó el derecho del agraviado al debido proceso al omitir garantizarle la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas de descargo; en el acta de audiencia y en la declaración del agraviado en calidad de probable infractor no consta que el agraviado haya ofrecido pruebas de descargo, lo cual se relaciona estrechamente con su falta de defensor.¹³² Resalta que la propia Ley de Cultura Cívica no garantiza el derecho de las personas probables infractoras a ofrecer y desahogar pruebas de descargo, al no prever un plazo para el ofrecimiento y desahogo de tales pruebas, pues señala que el infractor debe ofrecer las que disponga en ese momento, limitando, en contra de los estándares nacionales e internacionales, la oportunidad para que el probable infractor, en el desarrollo del procedimiento, ofrezca y prepare las pruebas que estime convenientes, como incluso lo ha señalado el Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito.¹³³

En ese sentido, resulta evidente que el artículo 57 de la Ley de Cultura Cívica es contrario a los estándares del derecho al debido proceso, ya que prevé que el Juez otorgará el uso de la palabra a la persona probable infractora “para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca en su descargo, las pruebas de que disponga”¹³⁴ y el juez acordará la admisión de las pruebas, las desahogará de inmediato y, en caso de que el probable infractor no presente las pruebas ofrecidas, éstas serán desechadas en el mismo acto, negando a la persona probable infractora la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, consistente en la posibilidad de preparar y desahogar pruebas de descargo durante el procedimiento administrativo; tratándose de una prueba pericial o testimonial, su ofrecimiento y desahogo no son inmediatos¹³⁵, por lo que la Ley de Cultura Cívica limita de facto la posibilidad de controvertir el Formato de control y cadena de custodia para prueba de detección de alcohol en aire espirado y la tirilla de resultados técnicos mediante pruebas de descargo, subordinando la eficacia del derecho a la defensa a la economía procesal o a la velocidad del procedimiento administrativo, lo cual es violatorio del derecho al debido proceso.

Derivado de lo anterior, esta Comisión constató que la Juez Cívica Itinerante Tres de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales vulneró el derecho al debido proceso del agraviado, al omitir garantizarle su derecho a una defensa adecuada.

¹³⁰ Ver anexo, evidencias 4, 5, 31, 32, 33, 36, 40, 41, 45 y 46.

¹³¹ Ver anexo, evidencias 6 y 9.

¹³² Ver anexo, evidencias 8 y 9.

¹³³ Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. *Cultura cívica del Distrito Federal. El artículo 57, fracciones II y III, de la ley relativa, al no prever un plazo posterior al momento en que el probable infractor formule las manifestaciones que estime pertinentes, para el ofrecimiento y desahogo de sus pruebas de descargo, transgrede el derecho fundamental de debida defensa.* Décima época, Tesis aislada: I.3o.A.14 A (10a.), Abril de 2016.

¹³⁴ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 57, fracción II,

¹³⁵ Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. *Cultura cívica del Distrito Federal. El artículo 57, fracciones II y III, de la ley relativa, al no prever un plazo posterior al momento en que el probable infractor formule las manifestaciones que estime pertinentes, para el ofrecimiento y desahogo de sus pruebas de descargo, transgrede el derecho fundamental de debida defensa.* Décima época, Tesis aislada: I.3o.A.14 A (10a.), Abril de 2016.

VII. Posicionamiento de la CDHDF sobre la violación a derechos humanos.

Con la investigación realizada en el caso relacionado a la presente Recomendación, se evidencia la falta de un mecanismo que permita tener a las autoridades ordenadora (Jueces de Justicia Cívica) y ejecutora (Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social) información oportuna e idónea que les posibilite ejercer sus funciones con apego a la ley y con ello brindar certeza a la personas.

En relación a lo anterior, a la CDHDF, le preocupa que en casos como el investigado y documentado por este Organismo no se tenga una adecuada coordinación interinstitucional, lo cual vulnera los derechos humanos de las personas.

Es importante precisar, que este Organismo Público Autónomo reconoce la importancia de la acción preventiva que se materializa con la implementación del Programa Conduce sin Alcohol. Al respecto, la OMS y el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID)¹³⁶ ha realizado informes sobre el tema; en particular ha comunicado que “En 89 países, que representan un 66% de la población mundial (4600 millones de personas), hay leyes integrales sobre la conducción bajo los efectos del alcohol que limitan la alcoholemia permitida a 0,05 g/dl o menos, en consonancia con lo que se considera la práctica óptima. El límite de alcoholemia permitida igual o inferior a 0,05g/dl es más frecuente en los países de ingresos elevados (67%) que en los de ingresos medios (49%) o bajos (21%). Es urgente que se mejore la observancia de las leyes sobre la conducción bajo los efectos del alcohol: solo 39 países consideran que su observancia es “buena”. Dentro de este último grupo se encuentra México.

El *Programa Conduce sin Alcohol* si bien es una política pública consolidada por el Gobierno de la Ciudad de México, se complementa con estrategias de control por medio de alcoholímetros en entornos en los Estados y en las ciudades. Dicha medida beneficia a las personas en general, ya que por una parte se protege a la colectividad como a la propia persona que ejerce su derecho individual,¹³⁷ pero es necesario que los operadores del mismo tengan una adecuada coordinación y se atienda por otras instancias lo establecido en la norma.

Asimismo, esta Institución exhorta a las autoridades de la Ciudad de México a que garanticen el derecho a la seguridad jurídica de las personas y fortalezcan los mecanismos de coordinación interinstitucional que propicien condiciones seguras de obtención de información que les permita ejercer sus atribuciones.

Finalmente, este Organismo, reitera a las autoridades la obligación que tienen de eliminar prácticas que vulneran derechos fundamentales de las personas. Desde el año 2015,¹³⁸ la CDHDF ha informado de la existencia de actividades irregulares que se generan con la aplicación del *Programa Conduce sin alcohol*, como la práctica del “coyotaje”, consistente en la tramitación de amparos para

¹³⁶ http://who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/report/summary_es.pdf, pág. 7.

¹³⁷ <http://www.iadb.org/es/temas/transporte/guia-bid-de-seguridad-vial/programa-conduce-sin-alcohol-y-actividades-complementarias-mexico,4789.html>

¹³⁸ www.diariodf.mx/ciudad/cdhdf-alerta-coyotaje-en-operativos-del-alcoholimetro

evadir el cumplimiento de la sanción de arresto inmutable que se impone en relación a la aplicación del citado Programa.¹³⁹

En relación con lo anterior, es preciso señalar que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la suspensión no procederá si existe perjuicio al interés social, como en el caso de la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción,¹⁴⁰ supuesto en el cual se encuentra el *Programa Conduce sin Alcohol*. En este sentido es necesario que los jueces en materia de amparo al momento de emitir una suspensión, prevean la condición de verificar con base en que se genera la afectación al derecho a la libertad de las personas, para que si se constata que es derivado del citado Programa la misma no opere.

VIII. Obligación del Estado de reparar los daños ocasionados por la violación a derechos humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la obligación de reparar: “Refleja 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 la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación que tiene para hacer cesar las consecuencias de la violación”.¹⁴¹

Respecto al alcance y contenido de las reparaciones, implica que “[L]as medidas [deben] tender a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas” y [dependiendo] del daño ocasionado ya sea “por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones [...]”.¹⁴²

Atendiendo además a la obligatoriedad de lo establecido en el ordenamiento jurídico mexicano, que claramente dicta que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, de acuerdo al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda víctima de violaciones a derechos humanos, sea directa o indirecta, tiene derecho, una vez que se acredita tal vulneración, a una reparación por parte del Estado, en razón del daño causado. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que:

¹³⁹ <http://macronews.mx/estado/benito-juarez/aguas-autoridades-recomiendan-a-infractores-evitar-el-coyotaje/>, <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1019342.html>

¹⁴⁰ Artículos 128 y 129, fracción VI de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴¹ Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Op. Cit. Párrafo 208; Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C, No. 144. Párr. 295.

¹⁴² Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125. Párrafos 182 y 193.

[...] Las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la 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 [...].¹⁴³

Por su parte, la Ley General de Víctimas, reglamentaria del artículo 1° párrafo tercero constitucional, establece la obligación de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, de los tres Poderes Constitucionales, así como de cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada que vele por la protección de las víctimas, de proporcionarles ayuda, asistencia o reparación integral.

En dicha Ley se contempla que la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, que se deberán de llevar a cabo de acuerdo con la gravedad y magnitud de la violación a derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.¹⁴⁴

Asimismo, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 46, establece que:

Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados [...].

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Derivado de lo anterior, cuando agentes estatales incumplen con sus obligaciones —como en el caso contenido en esta Recomendación— de proteger y garantizar, y que como consecuencia provocaron que se violentaran los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la libertad y seguridad personales y a la integridad personal, el Estado tiene el deber de reparar a la víctima. La reparación del daño debe ser integral, lo que no sólo consiste en resarcir por los daños provocados, sino también por los efectos políticos y sociales que se generaron.¹⁴⁵

¹⁴³ SCJN. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Tesis P./LXVII/2010, página 28.

¹⁴⁴ Ley General de Víctimas, Artículo 26.

¹⁴⁵ Serrano Sandra y Daniel Vázquez. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. Flacso-México, 2013, pág. 93.

El deber de reparar a cargo del Estado ante violaciones a derechos humanos, consiste en que la "reparación sea adecuada, efectiva y rápida [con] la finalidad de promover la justicia [y] remediando violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos [...], la cual ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido [...]".¹⁴⁶

Es el caso que, en el presente documento recomendatorio han quedado acreditadas las violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la libertad personal de la persona peticionaria, por ello, las autoridades señaladas como responsables están obligadas, en congruencia con el orden jurídico nacional e internacional, a efectuar la reparación de las afectaciones causadas.

En los Lineamientos para el pago de la indemnización económica derivada de las Recomendaciones o Conciliaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aceptadas o suscritas por las autoridades del gobierno de la Ciudad de México a las que se encuentren dirigidas, se establecen los criterios generales de indemnización de los daños ocasionados a personas víctimas de violaciones a derechos humanos, así como los parámetros bajo los cuales se realizará, tomando en consideración estándares internacionales. En este sentido se establece la reparación por el daño material (daño emergente y lucro cesante), y daño inmaterial.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por esas violaciones, en los términos siguientes:

Modalidades de la reparación

Indemnización.

La indemnización es reconocida como una medida compensatoria y se refiere a los perjuicios materiales sufridos, entre ellos, el daño emergente, el lucro cesante y del daño moral sufrido por las víctimas¹⁴⁷. Ésta debe 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.

A su vez, su monto depende del nexo causal con los hechos del caso sub júdice, las violaciones, declaraciones, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos.

La indemnización no puede implicar ni un empobrecimiento, ni un enriquecimiento para la víctima o sus sucesores.

¹⁴⁶ 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. Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005. Principio número 15.

¹⁴⁷ *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.* Óp. cit, Principio No. 20.

Por lo que respecta a la indemnización por las afectaciones materiales, en particular por el daño emergente así como por el lucro cesante que pudo haber sufrido la persona peticionaria, la Secretaría de Gobierno deberá proporcionar a ésta una compensación monetaria que sea proporcional al daño material que se causó con la violación al derecho a la seguridad jurídica y que generó las acciones de las otras autoridades que la afectaron en su derecho a la libertad.

Garantías de no repetición.

Las garantías de no repetición consisten en implementar las medidas positivas para conseguir que los hechos lesivos como los que originaron la violación no se repitan. En ese sentido, se tienen la obligación de implementar medidas que prevengan que los hechos que dieron origen a las violaciones a derechos humanos que se describen en el presente instrumento no vuelvan a ocurrir.¹⁴⁸

Como se ha documentado en esta Recomendación, las autoridades carecen de una adecuada coordinación interinstitucional que les permita garantizar que cuentan con la información precisa, oportuna e idónea sobre la imposición, seguimiento y cumplimiento de sanciones privativas de la libertad en materia administrativa, como el arresto, lo cual propicia situaciones como las expuestas en el presente instrumento recomendatorio que vulneran derechos humanos. Por lo tanto, para evitar que los hechos aquí mencionados se vuelvan a repetir, es necesario que las autoridades implementen mecanismos eficaces de almacenamiento de datos de seguimiento y ejecución de sanciones, que garantice que las personas a quienes se determina su responsabilidad por la comisión de una falta de carácter administrativo tengan la certeza de que una vez cumplida su sanción, la autoridad no va ejercer contra ella un acto arbitrario, contrario al derecho a la seguridad jurídica.

Por ello es de suma importancia, que la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, realicen un diagnóstico que les permita diseñar un mecanismo de comunicación precisa, oportuna e idónea que propicie un registro adecuado del seguimiento del cumplimiento de las sanciones privativas de la libertad impuestas por los Jueces de Justicia Cívica para que ejerzan sus facultades sin vulnerar los derechos humanos. Al respecto, corresponde a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales “proponer convenios que contribuyan al mejoramiento de los servicios de los Juzgados, tanto en materia de profesionalización, como de coordinación con otras instancias públicas o privadas, de orden federal o local, en beneficio de toda persona que sea presentada ante el Juzgado”¹⁴⁹, aunado a que la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica elaborará los Lineamientos de Justicia Cívica, en un término de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, recopilando las circulares emitidas, los cuales deberán de ser actualizados periódicamente¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, Párr. 40.

¹⁴⁹ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 9, fracciones III, V, X y XI.

¹⁵⁰ Artículo Quinto Transitorio del Decreto que contiene las observaciones al diverso por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 23 de marzo de 2017.



Adicional a lo anterior, se requiere que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, cuando exista solicitud de que se cancele alguna orden de presentación contra alguna persona, atienda el tema prioritariamente, dado el derecho que se encuentra en riesgo de ser vulnerado, como en el caso en particular la libertad personal, generando las acciones necesarias de manera oportuna que le permitan tener certeza de la situación jurídica real de la persona.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 1° y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2° primer párrafo, 5°, 6°, 17 fracción IV, 22 fracción IX, 24 fracción IV, 45, 46, 47, 48 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sí como en los artículos 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142 y 144 del Reglamento Interno de este Organismo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

IX. Recomienda:

A la Secretaría de Gobierno y a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, ambas de la Ciudad de México,

Primero. En un plazo no mayor de 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en el ámbito de sus atribuciones, realice un diagnóstico de los registros disponibles sobre la información de las personas que son presentadas ante los Juzgados Cívicos, el procedimiento que se les instruye, la sanción que se les impone y remisión ante la autoridad y ejecución de la medida impuesta, a fin de identificar necesidades, su efectividad y eficacia.

Segundo. Una vez que se elabore el diagnóstico referido en el punto anterior, en un plazo no mayor de 180 días naturales, se diseñe e implemente un mecanismo informático de coordinación interinstitucional que permita compartir la información de manera precisa, oportuna y veraz, sobre las personas sujetas a un procedimiento administrativo ante un Juzgado Cívico.

A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México,

Tercero. En un plazo no mayor de 30 días naturales contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, emita un documento mediante el que se instruya a las y los jueces cívicos para que en el ejercicio de sus funciones, previo a girar una orden de presentación, se corrobore la situación jurídica de las personas involucradas, así como que ésta sea procedente legalmente.

Cuarto. En un plazo no mayor de 30 días naturales contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, emita un documento mediante el que se instruya a las y los jueces cívicos para que en el ejercicio de sus funciones, atiendan de manera oportuna la solicitud de cancelación de una orden de presentación, realizando las gestiones pertinentes para corroborar su procedencia e informando a la autoridad ejecutora y a la persona solicitante la determinación que emitan.

A la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México,

Quinto. En un plazo no mayor a 180 días naturales, contados a partir de la aceptación de esta Recomendación, se indemnice a la víctima directa del caso, por concepto de daño material e inmaterial. Para el cálculo de la indemnización se deberá tomar en consideración las características de las víctimas como la edad, el sexo, situación económica, así como la o las violaciones que



sufrieron y las consecuencias físicas y emocionales de las mismas. Con base en los criterios establecidos en el apartado VIII del presente instrumento recomendatorio.

De conformidad con los artículos 48, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 142, de su Reglamento Interno, se hace saber a las autoridades a las que va dirigida esta Recomendación, que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifiesten si la aceptan o no, en el entendido que, de no aceptarla las autoridades o servidores públicos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, tal como está previsto en el artículo 102 apartado B párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de que este Organismo Público hará lo propio para hacerla pública. En caso de que la acepten, se les notifica que dispondrán de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponían para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 144 y 145, del Reglamento Interno de este Organismo, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Con fundamento en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

Así lo determina y firma,

La Presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal,

Dra. Perla Gómez Gallardo

- C.c.p. Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.- Para su conocimiento.
- C.c.p. Dip. Leonel Luna Estrada, Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura.- Para su conocimiento.
- C.c.p. Dip. Luciano Jimeno Huanosta, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura.- Para su conocimiento.