

RECOMENDACIÓN 10/2013¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/TEJ/164/2012, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento, y resolvió que existieron elementos que comprueban la violación a derechos humanos de **A1**, atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

En los primeros minutos del cinco de septiembre del año 2012, los elementos de Seguridad Pública Municipal de Amanalco, México, Antonio Sánchez Piña, Alberto Gómez Venegas y Octavio Ávila Castillo, a bordo de la unidad 08, realizaron el aseguramiento de **A1**², a quien encontraron en flagrancia al momento de causar daño en los bienes a un vehículo de **T1**; no obstante, en lugar de presentar al asegurado ante la agencia del Ministerio Público correspondiente, o en su defecto al Oficial Calificador del municipio para que decidiera lo conducente, lo remitieron de inmediato a la cárcel municipal y fue presentado ante el radio operador César Cipriano Acevedo donde se le despojó de sus pertenencias, momentos durante los que se ejerció violencia en su integridad. Poco después, el comandante Samuel Jiménez Salinas ordenó su ingreso a galeras bajo el cuidado y custodia de María Sara Juan González, lo anterior en ausencia del Oficial Mediador, Conciliador y Calificador.

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Amanalco el 12 de junio de 2013, por violación de los derechos a la legalidad, seguridad jurídica, integridad personal y a la vida. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 63 fojas.

² Con pleno respeto al sigilo de la causa de mérito este Organismo resolvió no citar los nombres ni los datos personales relacionados, sin embargo, se citaron en anexo confidencial.

Con posterioridad llegó al lugar el licenciado Carlos Colín Quintero, Oficial Mediador, Conciliador y Calificador, quien en lugar de dar certeza jurídica y hacer imperar la legalidad ante una detención indebida, omitió brindar al detenido el debido procedimiento en sede administrativa, bajo el argumento, de que **A1** ya estaba ingresado en galeras.

Cabe señalar que ante las graves irregularidades y la ausencia de certificación médica y del debido cuidado y vigilancia, pese a que en el momento se encontraban todos los elementos policiales involucrados, **A1** presumiblemente realizó diversas maniobras dentro de la galera municipal, con las que acabó con su vida.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja, se solicitó la implementación de medidas precautorias tendentes a salvaguardar la integridad física de las personas que fueran ingresadas al área de galeras municipales de Amanalco, así como el informe de ley al Presidente Municipal, en colaboración se requirió información al Procurador General de Justicia del Estado de México, se recabaron las comparecencias de los servidores públicos involucrados en los hechos y se practicaron visitas de inspección tanto a las galeras de la cárcel municipal de Amanalco, como a la Fiscalía Especializada en Delitos Dolosos cometidos por Corporaciones Policiales con sede en Toluca de Lerdo, México.

PONDERACIONES

El Municipio es por excelencia la representación primaria de la sociedad civil. Es el gobierno cuyo origen es la comunidad, tan cercana a ella que, en esencia, se encuentra apenas inmediata a lo propiamente familiar y alterna con relaciones naturales producto de la vecindad; por ende, es uno de los escaños en los que un habitante y una autoridad interactúan con regularidad. Es ahí donde radica su

importancia y su reconocimiento como base de la comunidad integral constituida por el Estado.

Para su correcta organización el Municipio es gobernado por un Ayuntamiento, el cual tiene la facultad de expedir leyes como el bando municipal, el cual se ajusta a regular la vida de la comunidad en materias que se relacionan con ella y que no han sido normadas por la legislatura local. Para que dicho instrumento tenga vitalidad y congruencia, se crearon las figuras del Oficial Calificador y el Oficial Mediador-Conciliador, quedando a responsabilidad del primero la impartición de justicia municipal.

A mayor abundamiento, la función administrativa designada al Oficial Calificador es tan técnica que requiere de conocimientos jurídicos, al otorgársele la potestad de aplicar las infracciones y sanciones previstas en el bando; por ello es necesario que realice, sin excepción, un procedimiento administrativo en el que otorgue a la persona la posibilidad de ser escuchada, valore sus argumentos, y pueda resolver con imparcialidad tanto la legalidad del aseguramiento como la certeza de la falta, elementos que fundan la pertinencia de emplear alguna sanción prevista por la ley.

Sirve de apoyo a esta función la decidida intervención de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que en el caso de los municipios se realiza por agentes que ejercen funciones de policía, cuya misión es mantener la tranquilidad y orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y garantizar seguridad ciudadana que, desde luego, implica el uso mínimo de la fuerza, así como preservar la integridad del asegurado y, según las circunstancias, poner a disposición de la autoridad competente al ciudadano que presumiblemente haya cometido alguna conducta impropia o incorrecta.

Con la emisión del presente documento este Organismo no pretende cuestionar las facultades municipales ni las determinaciones que por ley son competencia de

las autoridades edilicias; por el contrario, ofrece su más amplio apoyo en los vacíos relacionados con la interpretación de los derechos humanos, a fin que su aplicación resulte concordante con el respeto y protección de la dignidad humana.

I.DERECHOS A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

En primera instancia, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén el respeto a los derechos y libertades de las personas mediante la correcta actuación de las instancias legitimadas, las cuales, al realizar un acto que afecta al ciudadano, deben cumplir invariablemente con las formalidades esenciales del respectivo procedimiento, conforme a la ley.

En congruencia con lo anterior, el Municipio, regulado por jerarquía de normas, otorga fiel observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica que emanan tanto de la Constitución federal, la Constitución Política de la entidad, así como la Ley Orgánica Municipal expedida por la legislatura estatal, y que de manera contundente enuncian que las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción, y de que cualquier resolución categórica que impongan deberá motivarse en la ley.

Ahora bien, el Municipio puede regirse por leyes propias, las cuales, acorde a lo dispuesto por la fracción II inciso a) del artículo 115 constitucional, establecen la base de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Así, el Bando Municipal es un instrumento de observancia general en la demarcación que regula políticas vecinales de convivencia en materias que se relacionen con la comunidad; los bandos pueden prever infracciones y sanciones

mas no pueden exceder los máximos fijados en el artículo 21 de la carta fundante básica (multa, arresto), tampoco pueden prever delitos o penas, y sólo pueden ser aplicadas por el Oficial Calificador.

II. DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y A LA VIDA

No debe perderse de vista que la función del Oficial Calificador entraña capacidad, congruencia y humanidad. En los tiempos que corren se ha demostrado que si bien el arresto administrativo es un medio legítimo durante la impartición de justicia municipal, también es cierto que es el último recurso al que la autoridad pueda acudir, pues restringe la libertad personal y la convierte en la medida más severa que se puede imponer a una persona, por lo que dicha decisión exige el cumplimiento cabal de los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática, por ello la providencia debe aplicarse con **carácter excepcional y únicamente por la autoridad competente**³.

Consecuentemente, en el supuesto de que una persona sea asegurada y confinada al interior de una instalación municipal, como una cárcel o galera, resulta imprescindible la adecuada custodia, toda vez que tanto la autoridad que sanciona -Oficial Calificador- como a quien se designa la vigilancia -elementos policiales- son responsables directos de la integridad de las personas aseguradas y su estancia digna al ordenar y aceptar su resguardo; por ende, cualquier riesgo a la vida, independientemente de las condiciones materiales y humanas, constituyen una omisión al deber de cuidado atribuibles a dichas autoridades.

El interés del Estado en la preservación de la vida se considera de la mayor relevancia y una de sus máximas prioridades. Luego entonces, la obligación de las instituciones públicas para proteger a las personas supone una exigencia forzosa

³Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, Sentencia de 1 de febrero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N0.141. párrafo 67.

a la protección física y la conservación de la vida; sobre todo si en el aseguramiento se detectó un estado alterado de consciencia en una persona, producto de la influencia de narcóticos o bebidas alcohólicas, lo cual refuerza la necesidad de adoptar medidas suficientes que eviten cualquier contingencia en la que el ciudadano pueda lesionar su propia integridad o la de otros.

En contexto, y derivado de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos que datan de 10 de junio de 2011, el párrafo tercero del artículo 1 constitucional instala de manera obligatoria que a todas las autoridades administrativas, en el ámbito de sus competencias, les corresponde el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; asimismo, se deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

En adición, el segundo párrafo del numeral citado reconoce el principio *pro personae*, el cual implica, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege a la persona en términos más amplios, cuando involucre proteger derechos humanos.

En concordancia con lo anterior, el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado y fijado criterios sobre los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal y a la vida, reconocidos y aplicables a las autoridades de nuestro país, como a continuación se desglosa:

Declaración Universal de Derechos Humanos:

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

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo 1. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona...

Artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes... Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada... Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 6.1... El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la Ley...

Artículo 9.1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta...

Artículo 9.3. Toda persona detenida... será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer sus funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad...

Artículo 14.1... Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente...

Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión:

Principio 1. Toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano

Principio 2. El arresto, la detención o prisión sólo se llevarán a cabo en estricto cumplimiento de la ley y por funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin...

Principio 4. Toda forma de detención o prisión y todas las medidas que afectan a los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión deberán ser ordenadas por un juez u otra autoridad, o quedar sujetas a la fiscalización efectiva de un juez u otra autoridad.

Principio 16.1. Prontamente después de su arresto... la persona detenida... tendrá derecho a notificar, o a pedir que la autoridad competente notifique, a su familia o a otras personas idóneas que él designe, su arresto, detención o prisión o su traslado y el lugar en que se encuentra bajo custodia.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*
- 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*
- 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.*
- 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella...*
- 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales...*

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

Principio I Trato humano

Toda persona privada de libertad... será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y

con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad.

Principio IV Principio de legalidad

Nadie podrá ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones establecidas con anterioridad por el derecho interno, toda vez que sean compatibles con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Las órdenes de privación de libertad deberán ser emitidas por autoridad competente a través de resolución debidamente motivada.

Principio IX

1. Ingreso

Las autoridades responsables de los establecimientos de privación de libertad no permitirán el ingreso de ninguna persona para efectos de reclusión o internamiento, salvo si está autorizada por una orden de remisión o de privación de libertad, emitida por autoridad judicial, administrativa, médica u otra autoridad competente, conforme a los requisitos establecidos por la ley.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

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

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

Por cuanto hace a la legislación mexicana, se establece en los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que los municipios están investidos de personalidad jurídica y que los ayuntamientos cuentan con facultades para aprobar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, necesarios para su organización y funcionamiento.

Asimismo, el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su fracción XXXIX, instituye que los ayuntamientos promoverán lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones; entre ellas, la calificadora, cuya forma de organización y actividad están previstas en el Título V de dicha ley, del que se desprende que los oficiales calificadores pueden conocer, calificar e imponer las sanciones municipales que procedan por faltas o infracciones al bando, reglamentos y demás disposiciones de carácter general en el ámbito municipal.

En suma, las directrices, criterios ordenadores y normas reconocen la importancia de proteger los derechos y principios expuestos mediante la observancia puntual a la ley, la comprensión de los límites y alcances de la actuación de las autoridades y los beneficios de emplear de forma correcta y oportuna los procedimientos administrativos, lo cual insta al municipio de Amanalco a intervenir, investigar y proceder activamente respecto a las ponderaciones siguientes:

a) Con independencia de la legalidad del aseguramiento, los elementos de seguridad pública municipal de Amanalco: Samuel Jiménez Salinas, Octavio Ávila Castillo, Alberto Gómez Venegas, María Sara Juan González, Antonio Sánchez Piña y César Cipriano Acevedo, omitieron poner a disposición inmediata de la autoridad facultada conforme a derecho a **A1**, para definir la conducta desplegada por el ciudadano, pero además, los elementos citados se atribuyeron funciones que no les corresponden, al resolver la situación jurídica del asegurado y vulnerar

con ello el sistema de competencias previsto por la ley a favor de cada autoridad e institución del Estado.

Al respecto, este Organismo documentó que el 5 de septiembre de 2012, cerca de las 00:15 horas, los elementos policiales de Amanalco: Octavio Ávila Castillo, Alberto Gómez Venegas y Antonio Sánchez Piña aseguraron a **A1** en la vía pública, en respuesta a la comunicación telefónica que estableció **T1** con la comandancia municipal, e incluso pudieron corroborar, al momento de trasladarse al lugar de los hechos, que **A1** ocasionaba daños directos a un automotor propiedad de **T1**.

No obstante lo anterior, los elementos involucrados trasladaron a **A1**, a las instalaciones de la cárcel y comandancia municipal de Amanalco, lugar en donde fue ingresado inmediatamente a las galeras. Por tanto, el elemento fáctico y objetivo, con autonomía de la legitimidad en el aseguramiento, se comprueba con la detención ilegal a la que fue sujeto **A1**, producto de la extralimitación en sus funciones de los elementos: Samuel Jiménez Salinas, Octavio Ávila Castillo, Alberto Gómez Venegas, María Sara Juan González, Antonio Sánchez Piña y César Cipriano Acevedo, al omitir poner al asegurado, de inmediato a disposición del agente del Ministerio Público al existir un hecho ilícito -daño en los bienes-, o incluso de convocar al Oficial Calificador para que dicha autoridad determinara de forma oportuna e inmediata lo conducente en estricto apego a derecho.

La indebida práctica se corroboró, por una parte, con lo manifestado por los elementos policiales, quienes explicaron que la indicación para confinar a galeras a **A1** fue dada por el comandante Samuel Jiménez Salinas, e incluso dicho servidor público reconoció: *Fue una indicación mía*. Más aún, también se pudo establecer que ante casos como el descrito impera la decisión conjunta del comandante Samuel Jiménez Salinas y el jefe de turno Octavio Ávila Castillo, e incluso, se sostuvo la hipótesis que por seguridad de los elementos todos los

policías involucrados acordaron en confinar a **V1** en la galera sin previa determinación del Oficial Calificador.

Lo expuesto evidenció, en primer término, que **A1** fue trasladado a las instalaciones de la corporación **tan luego fue asegurado**, aun cuando los policías sabían que la conducta perpetrada por el asegurado era ilícita, y, además, que estuvo retenido de manera ilegal en una galera de dicho inmueble por algunos minutos, que sólo fueron interrumpidos y conocidos por su deceso; circunstancias que transgredieron el principio de legalidad contenido en nuestro máximo ordenamiento legal en su artículo 16, párrafo quinto, que precisa:

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Asimismo, personal de esta Defensoría constató el lugar donde **A1** fue ingresado, y que consistió en una instalación que se usa como cárcel municipal, donde se pudo visualizar la galera en donde el agraviado perdió la vida, y que se encontraba resguardada por la autoridad persecutora de delitos, corroborándose que el inmueble está habilitado como cárcel o área de aseguramiento.

Ahora bien, resulta particularmente grave que los elementos hayan tomado la arbitraria decisión ante la ausencia de condiciones para llevarla a la práctica, toda vez que optaron por asegurar a **A1** sin hacerse acompañar de la parte y el bien afectado (**T1**); peor aún, tiempo después, cuando **T1** se presentó en la comandancia municipal, los elementos no la instaron a un encuentro con el Oficial Calificador y se limitaron a invitarle a denunciar la acción ante el Ministerio Público, por hechos ilícitos que afectaron su patrimonio, autoridad que los elementos mencionaron como la competente, aunque de hecho, **A1** ya había sido

ingresado en una galera de la cárcel, donde se privó de la vida ante la inexistencia del debido procedimiento y la falta de atención y cuidado.

Resulta evidente que dicha omisión es incompatible con lo previsto por el artículo 170 del Bando Municipal 2012 de Amanalco, entonces vigente:

Tratándose de infracciones a las Leyes, reglamentos y disposiciones del Bando, en que intervenga la Coordinación de Seguridad Pública, ésta se limitará a conducir al infractor a la autoridad competente que corresponda, la cual determinará lo conducente, de conformidad con lo que señalan los ordenamientos legales vigentes.

En el caso, ha quedado establecido que **A1** causó daños en un bien inmueble de **T1**, conducta antijurídica que debió ser puesta del conocimiento inmediato de la Institución del Ministerio Público.

Asimismo, es innegable que el comandante Samuel Jiménez Salinas decidió la situación jurídica de **A1**, al considerar, en un extremo, que era opcional si debía imponérsele pena alguna derivada del ilícito en el que fue encontrado en flagrancia y, por otra parte, al ordenar el ingreso de **A1** a la galera, estableció que era procedente un arresto administrativo por lo que se calificó como una alteración al orden, sin contar con facultades para ello, arrogándose atribuciones exclusivas por ley encomendadas a los órganos jurisdiccionales, a la institución del Ministerio Público (en los casos de la comisión de delitos) y al Oficial Calificador (en los supuestos de la imposición de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía).

Ciertamente, el ateste de César Cipriano Acevedo, policía con funciones de radio operador, ilustra de manera nítida el ilegal proceder, al detallar el procedimiento que suele llevarse a cabo durante el aseguramiento de un ciudadano:

*Lo primero que se hace es **presentárselo al Comandante o quien esté al mando**, después se le informa al Juez Conciliador, si él se encuentra da la*

orden para que lo ingresen a galeras y si no está la orden la da el Comandante...

Ahora bien, la retención ilegal de personas es una práctica habitual que realizan los policías municipales de Amanalco, tal y como lo explicó Octavio Ávila Castillo, jefe de turno policial: ***Se detiene, posteriormente es llevada a galeras municipales para ser puesto a disposición del Oficial Conciliador...***

Lo anterior es contrario a lo dispuesto en la Constitución Federal, en sincronía con el Bando Municipal 2012 de Amanalco, que precisa en el artículo 175: *Los elementos de la Coordinación de Seguridad Pública, no deberán por ningún motivo: ...II. Atribuirse facultades que no les corresponden, ni calificar a las personas detenidas...* Asimismo reafirma en el artículo 255 que: *Las faltas e infracciones previstas en este Bando y sus reglamentos, serán calificadas y sancionadas por el Juez Mediador, Conciliador y Calificador municipal.*

Con base en lo antepuesto, los hechos descritos contravinieron el derecho a la seguridad jurídica, pues constituye un exceso y arbitrariedad cualquier manifestación que busque justificar o consolide la realización de una detención administrativa en ausencia de la autoridad competente, y en contraste, confirma la existencia de violaciones a derechos humanos, que en el caso culminó con el lamentable deceso del agraviado.

b) La extralimitación en las funciones de los elementos policiales fue consentida por el licenciado Carlos Colín Quintero, Oficial Mediador, Conciliador y Calificador de Amanalco, quien incumplió con sus funciones y atribuciones al permitir la detención administrativa ilegal de **A1** en las primeras horas del 5 de septiembre de 2012, por parte de los elementos policiales multicitados; además, validó que autoridad diversa resolviera la situación jurídica del supuesto infractor y se le impusiera, a modo de arresto, la privación ilegal de la libertad en la cárcel municipal.

Lo anterior se evidenció del propio testimonio del Oficial Mediador, Conciliador y Calificador, quien reconoció haber sido puesto al tanto del aseguramiento de **A1** por parte del comandante Samuel Jiménez Salinas, bajo el argumento de que infringió el Bando Municipal, no obstante, al llegar a las instalaciones donde realizaba funciones propias de su encargo se enteró que la persona ya había sido ingresada a galeras y sin más se retiró del lugar porque, según su dicho: la persona ya no estaba dentro de mi competencia.

Esto es, Carlos Colín Quintero, en su carácter de Oficial Mediador, Conciliador y Calificador, figura depositaria de confianza ciudadana al hacer prevalecer el Estado de Derecho, omitió explícitamente actuar en un asunto en el que tenía plena autoridad, por lo que la confesión adquiere relevancia indiscutible al tratarse de la instancia pertinente, concedora de lo dispuesto en el Bando Municipal y con el perfil académico para actuar correctamente ante el incumplimiento a los diversos ordenamientos jurídicos del municipio, o en su defecto imponer la remisión a la instancia correspondiente y hacer cesar todo abuso de autoridad.

Por el contrario, en un análisis comparativo de los respectivos atestes de Carlos Colín Quintero y Samuel Jiménez Salinas, se advierte la permisividad e inacción del primero, y el abuso de autoridad del segundo mencionado, pues mientras el comandante municipal describió el procedimiento que siguió en el aseguramiento de **A1**, preguntó datos personales, le quitó pertenencias, se comunicó con Carlos Colín Quintero, introdujo a **A1** en una galera y habló con **T1**-, el Oficial Mediador, Conciliador y Calificador de Amanalco se limitó a ser mero espectador, y sin preocuparse del ilegal confinamiento, consintió el dicho de los policías sin intervenir de forma decidida-más aún si se toma en cuenta que **A1** todavía no fallecía según la cronología de los hechos- y fuera de resolver la situación jurídica del asegurado y entrevistarse con **T1**, se retiró del lugar.

La omisión del servidor público Carlos Colín Quintero es reprobable, toda vez que tenía plena facultad de frenar la conducta antijurídica de los elementos policiales, la cual obviamente no respetó el debido procedimiento en sede administrativa, y estaba en posibilidad de dar certeza legal en proporción a la situación que enfrentaba **A1**, quien había cometido un hecho probablemente ilícito. Lo anterior es tan grave que tuvo como consecuencia la culminación de una detención a todas luces arbitraria, consentida y tolerada por una autoridad técnicamente cualificada para proporcionar seguridad jurídica.

A este respecto, es categórico el artículo 21 de la Constitución Política Federal, que a la dicción refiere:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público... La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...

En consecuencia, Carlos Colín Quintero, lejos de impartir justicia administrativa pronta y expedita, así como actuar acorde a sus atribuciones, condescendió una detención indebida; exceso contrario a los límites de **legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad**⁴, que rigen para la aplicación de cualquier prisión preventiva, y que en el caso en concreto debieron imperar y considerarse según lo marca el artículo 115 fracción II inciso a) constitucional, con el objeto de que la autoridad conveniente conociera los hechos.

Ahora bien, debe subrayarse que Carlos Colín Quintero, Oficial Mediador, Conciliador y Calificador desempeñaba su cargo en un horario de 09:00 a 17:00 horas, y contaba sólo con una secretaria mecanógrafa tal como lo afirmó en su comparecencia ante este Organismo, en la que además señaló que en caso de

⁴Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, Sentencia de 1 de febrero de 2006(Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N0.141. párrafo 67.

existir algún asegurado fuera de ese horario debe localizársele, pues sus funciones son: *...los 365 días del año, las 24 horas del día.*

El depurado vertido por el mencionado servidor público no es una cuestión menor, pues resulta incontrovertible que en caso de imposibilidad en la localización de dicha autoridad, las personas aseguradas pudieron ser ingresadas a una galera municipal y permanecer detenidas sin determinarse su situación jurídica, que en el particular estilan resolverla elementos policiales de Amanalco; además, tampoco contaba con servidor público autorizado que lo reemplazara en caso de ausencias, contexto que implica la habilitación de servidores públicos capacitados, con base en lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad⁵, circunstancia que no debe pasar desapercibida el actual gobierno municipal.

c) Las condiciones descritas en los incisos a) y b) de esta Recomendación no hacían posible desde óptica alguna el debido cuidado de la persona asegurada, pues resulta claro que ante el notorio desacato de la ley y la ausencia de legitimidad en el confinamiento indebido, la protección a la integridad personal de **A1** no era significativa para los elementos policiales involucrados.

Al respecto, la omisión de cuidado ha sido debidamente razonada por el máximo tribunal internacional americano de derechos humanos, y ha emitido criterios que deben alertar a las autoridades en el caso de que una persona haya sido sometida a una detención indebida, toda vez que: *...una persona ilegalmente detenida se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge un riesgo cierto de que se le vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad.*⁶

⁵ El artículo dispone: *Las faltas temporales de los oficiales conciliadores y calificadores serán cubiertas por el secretario de la propia oficialía o por el servidor público que el ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de ley.*

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tibi Vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2004(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 114, párrafo 147.

Es evidente que el agraviado se encontraba en una situación agravada de vulnerabilidad al encontrarse en un estado de consciencia alterado y de inmediato ser confinado a una celda, cuando momentos antes había cometido actos agresivos e ilícitos, situación descrita por los elementos policiales. Pese al escenario grave y latente de riesgos, ni la servidora pública encargada de la custodia y vigilancia, ni sus compañeros tenían como prioridad velar por su integridad física.

Así, como se ha precisado, el comandante Samuel Jiménez Salinas, y el jefe de turno Octavio Ávila Castillo, en extralimitación de sus funciones convinieron el ingreso de **A1** a una galera de la cárcel municipal, cuando debieron abstenerse de incurrir en tal abuso y seguir el correcto procedimiento ante la autoridad competente.

Ahora bien, ante el radio operador César Cipriano Acevedo, se pudo advertir primeramente la intención de confinar en una galera al asegurado al determinar dicho servidor público solicitarle a **A1** sus pertenencias, con la seguridad de que éste sería sancionado con un arresto; y después, el uso desmedido de fuerza por parte de los policías remitentes, quienes en primera instancia aseguraron de forma violenta a **A1**, y ya en las instalaciones despojaron de forma agresiva algunas de sus pertenencias al agraviado:

***Alberto Gómez Venegas**...la persona puso resistencia y un poco agresivo, en eso fue que entre mi compañero Antonio Piña y yo, lo sujetamos de los brazos y caminando lo abordamos a la batea de la unidad, por lo cual una vez que lo sentamos sin soltarlo de los brazos se procedió a su traslado a la Comandancia Municipal, **sujetándolo del mismo modo ya que su actitud no cambiaba**...*

*...por la manera de agresividad que presentaba, optamos por **sujetarlo de los brazos** entre yo y mi compañero Antonio Sánchez Piña y posteriormente **con unas tijeras le cortamos las agujetas de sus zapatos, así como el cinturón**...*

Antonio Sánchez Piña... al ver la agresividad con la que dirigía el masculino, lo procedimos a tomar de los brazos y posteriormente lo subimos a la patrulla y lo sentamos en la parte de la batea de la camioneta, sin soltarlo de los brazos...

Con lo anterior se demostró la manera ilimitada y discrecional de los policías al realizar sus funciones de cumplir la ley, que en ningún momento concilió el uso de la fuerza con el respeto a los derechos humanos, pues dicho impulso resultó desmedido por no ser necesario y proporcional a la situación, toda vez que **A1** ya había sido sometido, por lo que la violencia tanto al subirlo a la unidad policial, como al quitarle sus pertenencias se ejerció sin moderación.

En tratándose del uso legítimo de la fuerza, la literatura especializada ha expuesto que cuando una persona es tocada por la violencia se sumerge en un estado mental y físico que la hace sentir devastada y la saca totalmente de balance, lo que es equivalente a miedo, dolor y sufrimiento intenso que puede resquebrajar emocionalmente al ser humano⁷.

Al respecto, si bien se podría considerar que **A1** tomó la desafortunada decisión de atentar contra su propia persona, tal y como se deriva del dictamen y estudios correspondientes, y vulnerar con el menoscabo a su integridad personal su derecho a la vida, lo cierto es que los sucesos previos, de gran tensión emocional, exigían la debida vigilancia y custodia de la persona de guardia municipal al interior del área de aseguramiento, cuidado que no habría permitido las condiciones para fraguar y materializar dicho atentado.

No obstante, al momento del deceso de **A1**, la única persona que estaba a cargo de su vigilancia y custodia en la cárcel municipal era, de forma directa, la policía María Sara Juan González, quien incluso, si bien refirió de propia voz ser la

⁷ Cfr. Mendieta Jiménez, Ernesto *et.al*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2009, p. 275.

encargada de la vigilancia, sostuvo que al momento del incidente se encontraba en el estacionamiento, lugar del que también estaba a cargo, según manifestó el policía Octavio Ávila Castillo, lo cual permite inferir el descuido evidente de la elemento, e inclusive, la realización de otras actividades que pueden ser distractores a la encomienda de custodia, situación que generó vulnerabilidad que a la postre no evitó el deceso de **A1**.

Ahora bien, derivado del proceder ilegal, se advierte que los elementos involucrados no tuvieron noción de los alcances de la debida diligencia en su labor, toda vez que ingresaron y aceptaron la indebida custodia de **A1** con el uso de fuerza desmedida, actos irresponsables que por sus funestas consecuencias hacen irrisoria la supuesta realización de rondines, cuando los hechos suicidas se suscitaron a los pocos minutos de haber ingresado al occiso, con maniobras que requieren de acciones notorias, -ahorcamiento con un objeto externo- y con la presencia de **todos** los elementos en las instalaciones.

Un síntoma de las omisiones descritas se advirtió ante el reconocimiento expreso de los policías municipales, quienes refirieron desconocer el contenido del **Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**, lo cual se evidenció en la práctica, al ignorar los principios que rigen su actuación y los alcances del uso legítimo de la fuerza en su calidad de agentes de la ley.

En suma, es indiscutible que por su condición de garante, la autoridad debía cumplir de forma resuelta funciones protectoras, al ser la principal responsable de la integridad personal del asegurado.

El artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸, considera que la protección a la vida ocupa una extensión preventiva, en donde el deber de debida diligencia asume consecuencias más severas en caso de aseguramiento

⁸*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley...*

ilegal. Así, la debida diligencia impone a toda autoridad **el deber de una prevención razonable** en aquellas situaciones que pudieran conducir, incluso por omisión, a la supresión de la inviolabilidad del derecho a la vida⁹.

d) En segundo término, existen circunstancias materiales y humanas concretas que perjudican la correcta impartición de justicia municipal en sede administrativa en Amanalco, como lo son la falta de servicio médico, que permita certificar el estado físico de las personas que son aseguradas en caso de incurrir en faltas al bando municipal, así como las condiciones de la cárcel municipal.

No cabe duda que sería benéfico para el Ayuntamiento de Amanalco contar con al menos un profesionista en medicina que estuviese adscrito a la Oficialía de mérito y pudiera certificar a los asegurados. En el caso en particular se pudo apreciar que no se confirmó el estado psicofísico de **A1**, al no contar con personal especializado que realice la certificación médica, salvo el apoyo esporádico de un paramédico.

Ahora bien, en armonía con el inciso c) que precede, se pudo advertir que **A1** cursaba con una exaltación emocional evidente al momento de ser asegurado y poco después durante su confinamiento en la galera municipal. Si bien las irregularidades descritas, al ser indebidas no hacían posible que los elementos dieran curso a un correcto protocolo procedimental, como certificar médicamente al asegurado, lo cierto es que ni siquiera se percataron que **A1** tenía un estado alterado de consciencia producto de la ingesta de bebidas alcohólicas, tal y como se desprendió del dictamen realizado por peritos adscritos a la Procuraduría General de Justicia de la entidad y del testimonio de **T1**.

En consecuencia, el certificado médico de estado psicofísico, además de ser útil para determinar, entre otros aspectos, el estado de alerta, lesiones y

⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam*, Sentencia de 21 de enero de 1994 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 16, *Voto disidente de los jueces Picado Sotela, Aguiar-Aranguren y Cançado Trindade*, párrafo 4.

enfermedades de todo presentado, es una herramienta que puede detectar factores de riesgo en la conducta de una persona, además de que permite delimitar responsabilidades derivadas de abusos en el sometimiento y estancia en las galeras de la cárcel municipal; por lo que pudo advertirse la posibilidad de un comportamiento inadecuado del asegurado, situación descontada en el caso que nos ocupa, toda vez que la tensión en **A1** fue originada por un aseguramiento arbitrario, evento que por sí solo puede causar reacciones inesperadas, y que puede agudizarse ante la perturbación derivada del influjo de alguna sustancia.

Asimismo, la certificación médica es una necesidad que prioriza un acto humanitario que colma el derecho a la protección de la salud de toda persona asegurada, tal y como lo estipulan ordenamientos internacionales aplicables:

Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión:

PRINCIPIO 24. Se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario.

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

Artículo 6. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Por tanto, es preciso que en el municipio de Amanalco se dote de servicio médico, y si bien esa municipalidad cuenta con la intervención esporádica de un paramédico, el recurso no es suficiente ni apropiado al actuar estrictamente en eventualidades que requieran primeros auxilios sin posibilidad de certificar a los asegurados; aunque en el caso en concreto no fue optimizado al no requerirse su

auxilio por parte de los elementos policiales, lo cual hace necesaria la adscripción de un profesional en medicina o la celebración de un convenio de colaboración con alguna institución pública del ramo, acciones que sin duda contribuirán a evitar hechos como el que da cuenta la presente Recomendación.

Por otra parte, acorde a las evidencias recabadas, las condiciones estructurales de la cárcel municipal donde falleció **A1** no son las idóneas ni permiten de forma adecuada y oportuna realizar una correcta supervisión de los asegurados por parte de los servidores públicos responsables.

Esto es, aparte de los actos y omisiones probados, el hecho de que el acceso a las galeras cuente con una puerta de acceso que sea en totalidad de metal dificulta tanto el acceso inmediato a la celda como la visibilidad al interior del área de cualquier persona que se encuentre al exterior, lo cual, desde luego, imposibilita la correcta custodia y vigilancia del inmueble, circunstancia que debe ser considerada para su atención por el gobierno municipal.

e) No escapa a esta Comisión que la probable responsabilidad penal que pudiera resultar a los elementos de la policía municipal relacionados con los hechos, está siendo investigada por el agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especializada en Delitos Dolosos cometidos por Corporaciones Policiales con sede en Toluca, en la carpeta de investigación 574620040129012, que una vez integrada, resolverá lo que en Derecho proceda.

Vinculado con lo precedente, con absoluto respeto a la autonomía de la institución del Ministerio Público, este Organismo resolvió enviar copia certificada de este documento al Representante Social, a efecto de que tomara en consideración las evidencias, razonamientos y ponderaciones formulados en el mismo para que previo su perfeccionamiento, contara con mayores elementos de convicción que le permitieran determinar la investigación emprendida.

f) Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes en la investigación de los hechos permitieron afirmar que los servidores públicos: Samuel Jiménez Salinas, Alberto Gómez Venegas, María Sara Juan González, Antonio Sánchez Piña, César Cipriano Acevedo, Octavio Ávila Castillo, y Carlos Colín Quintero, en ejercicio de sus obligaciones, transgredieron lo dispuesto por los artículos 42 fracciones: I, VI y XXII y 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, al omitir cumplir con la máxima diligencia al servicio público que tenían encomendado, y vulnerar los derechos humanos de **A1**, a través de conductas arbitrarias que atentaron contra el debido procedimiento en sede administrativa así como la debida vigilancia y custodia, en antítesis a los principios de seguridad jurídica, legalidad, protección a la integridad personal, lo que culminó con el deceso del asegurado.

Es importante reiterar que la Contraloría Interna municipal, durante el procedimiento respectivo, deberá perfeccionar en términos de Ley, las evidencias y medios de convicción de los que da cuenta esta Recomendación, para que adminiculados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, cuente con los elementos objetivos que sustenten fehacientemente la resolución y, en su caso, la sanción que se imponga, conforme al marco jurídico estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Por todo lo expuesto, este Organismo formuló al Presidente Municipal Constitucional de Amanalco las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Con la copia certificada de la presente Recomendación, que se anexó, se sirviera solicitar al titular de la Contraloría Municipal de ese Ayuntamiento bajo su digna presidencia, iniciara el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en la

que incurrieron los servidores públicos: Samuel Jiménez Salinas, Alberto Gómez Venegas, María Sara Juan González, Antonio Sánchez Piña, César Cipriano Acevedo, Octavio Ávila Castillo, y Carlos Colín Quintero, por los actos y omisiones documentados, en el que considere las evidencias, precisiones y ponderaciones de la misma, que adminiculadas con los medios de prueba de que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución, y en su caso, las sanciones que se impongan.

SEGUNDA. Con el propósito de impulsar el respeto al debido procedimiento en sede administrativa, en atención a los principios de seguridad jurídica y legalidad, emitiera una Circular en la que se instruyera tanto al personal de la Oficialía Calificadora, como a los elementos adscritos a Seguridad Pública Municipal de Amanalco, México, se abstengan de ordenar el ingreso a un área de confinamiento a las personas que sean aseguradas mientras no se reúnan los requisitos contemplados en el artículo 150 fracción II inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de atribución exclusiva del Oficial Calificador, además de que se advierta lo prevenido en dicha materia según lo dispongan los propios ordenamientos municipales, así como los estatales y nacionales; y se reitere que su inobservancia dará lugar a responsabilidades administrativas, penales, laborales y las que resulten aplicables, a fin de evitar que en lo futuro se repitan conductas como las que dieron origen a la presente Recomendación.

TERCERA. Con la intención de propiciar certeza jurídica, se instruyera a los elementos policiales de Amanalco la obligatoriedad de remitir de inmediato a las personas aseguradas a la autoridad competente según sea el caso, por infracciones administrativas a la Oficialía Calificadora, o por presuntos actos delictivos a la agencia del Ministerio Público que corresponda.

CUARTA. Como instrumento eficiente de legalidad, y que incide en la protección de la salud e integridad personal de las personas aseguradas por infracciones al Bando Municipal, ordenara por escrito a quien corresponda se emprendan las acciones administrativas necesarias a efecto de que las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras de Amanalco cuenten con personal médico oportuno para la valoración del estado psicofísico de las personas que sean presentadas.

QUINTA. Con el ánimo de hacer eficaz el debido cuidado de las personas que sean aseguradas, que incida en un correcto deber de diligencia, se sirviera ponderar el mejoramiento de las condiciones estructurales de la cárcel municipal a efecto de que cumpla con una correcta accesibilidad, visibilidad, así como el respeto a la dignidad de las personas.

SEXTA. Con el propósito de materializar un deber de custodia y vigilancia adecuado, se instrumentaran mecanismos de comunicación eficaces entre las unidades que componen la Administración Pública Municipal, a efecto de que se expida una orden de remisión por arresto emitida por autoridad administrativa competente, en la que se consigne la debida custodia de vista permanente de las personas privadas de la libertad por sanciones administrativas, y se implementen acciones eficaces y contundentes que garanticen que efectivamente se dará un estricto cumplimiento a la solicitud, lo cual implica la asignación de al menos dos elementos de Seguridad Pública Municipal designados única y exclusivamente a la vigilancia cuando se ingresen a personas al área de galeras.

SÉPTIMA. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda se implementen cursos de capacitación y actualización en la materia, así como del marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos adscritos tanto a la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, como a Seguridad Pública Municipal, ambas de Amanalco, para que

adopten como regla invariable de conducta, el elemental respeto a la dignidad humana de las personas que son privadas de su libertad por alguna infracción administrativa y a sus derechos, y en particular, fundamentados en el uso legítimo de la fuerza, así como las funciones y alcances de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, para lo cual esta Comisión le ofreció su más amplia colaboración.