

RECOMENDACIÓN 20/2013¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, 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 relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México, expusieron la supuesta negativa reiterada del Gobierno del Estado, por conducto de las dependencias conducentes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios, pese a la gestión de los mismos. Asimismo, relataron el incumplimiento de acuerdos relacionados con la prestación del servicio de transporte público de concesionarios adheridos a su organización.

Por otra parte hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en contra de personas agremiadas a su grupo.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones se requirió la implementación de medidas precautorias tendentes a salvaguardar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de los quejosos; así como sendos informes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, a la Subsecretaría General de Gobierno y al Presidente Municipal

¹ La Recomendación 20/2013 se emitió al Presidente Municipal Constitucional de Nezahualcóyotl, Estado de México, el 07 de noviembre de 2013, por violaciones a los Derechos a la Integridad Personal y Seguridad Jurídica. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 35 fojas.

Constitucional de Nezahualcóyotl, realizándose visita a la Dirección de Seguridad Pública de este último. Además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las autoridades.

PONDERACIONES

Como base fundamental y primaria de la estructura y organización política del Estado, el Municipio se erige como representante íntimo de la sociedad que lo integra. Identificado además como el primer nivel de gobierno es, en ejercicio de sus atribuciones, el primer contacto directo de la sociedad con las autoridades en la relación que involucra el binomio ciudadano-autoridad, en la que el primero participa solicitando el respeto, protección y defensa de sus derechos humanos fundamentales.

Para su correcta organización el Municipio es gobernado por un Ayuntamiento, el cual tiene la facultad de expedir leyes y reglamentos que garanticen y promuevan de manera eficiente la adecuada dirección y representación de la sociedad en su conjunto, entre estos ordenamientos destaca el Bando de Policía y Buen Gobierno de cada municipalidad en el que se incluyen las directrices que habrán de constituir el eje rector en la función de administración pública.

Entre estas líneas de dirección, cobra relevante trascendencia la intervención de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, que en el ámbito municipal ha sido confiada a ciudadanos que ejercen funciones de policía, cuya encomienda se ciñe a mantener la tranquilidad, el 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 de cada miembro de la sociedad y respetar irrestrictamente los derechos humanos esenciales.

Esta noble pero, al mismo tiempo, delicada labor, denominada categóricamente seguridad pública y ciudadana, permite al aparato gubernamental intervenir positivamente ante posibles eventualidades que se susciten al interior del territorio

municipal con el objeto de conseguir la tan ansiada protección y seguridad que buscamos de forma inherente todos los seres humanos.

En términos generales, la seguridad, además de ser una manifestación inequívoca de la persona humana, como una de sus aspiraciones más ansiadas, es también, en términos socioculturales, una expresión infalible del Estado de Derecho, toda vez que permite el libre ejercicio de los derechos humanos, los cuales estarán preservados por la ley a través de la irrestricta sujeción al marco jurídico necesario para proteger a la ciudadanía.

Desde luego, el principio se sustenta en la necesidad de que el ciudadano conozca de forma previa las normas que le son aplicables, pero al mismo tiempo, prevalece la exigencia de que la interpretación y aplicación de las normas coincidan con las que la sociedad asume o entiende como válidas, lo cual implica que cada uno de nosotros esté consciente que un derecho lleva implícito un deber.

Sin duda, cualquier postura por sencilla que sea, con soporte en los derechos humanos, coincidirá en la importancia que tiene la seguridad pública, por lo que los órganos de Estado que la hacen viable son valiosos y apreciados por la sociedad. Son trascendentes, porque son el cariz de un gobierno democrático que se involucra con la seguridad ciudadana. Son esenciales, porque tienen un noble cometido, el cual es coadyuvar a la aspiración legítima de la sociedad para desarrollarse con total confianza y certeza.

Entendida como una cualidad propia de los espacios públicos y privados, la seguridad pública se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos fundamentales de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

La seguridad pública en nuestro país se ha transformado para siempre a raíz de las recientes reformas en materia de derechos humanos. La nueva visión exige al Estado defender, promover y proteger de forma activa y responsable, el catálogo de

los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, podemos afirmar, a la luz de lo impuesto en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la protección de los derechos humanos es la primera y más importante responsabilidad de las autoridades, puesto a que la nómina de derechos humanos fundamentales, considerada en la parte dogmática de la Carta Política Fundamental, establece que el Estado y los gobiernos son las autoridades que pueden hacerlos asequibles a la población bajo el necesario axioma de seguridad ciudadana.

Así, es innegable que la seguridad pública es un signo inequívoco y progresivo de la existencia práctica de los derechos humanos, toda vez que cualquier derecho fundamental de la persona humana, para ser ejercido, requiere la decidida actuación y protección del Estado, en caso de que existan rémoras a las libertades humanas.

Asimismo, bajo el manto protector que emana de la seguridad pública, es factible consolidar el Estado de Derecho, pues los derechos humanos, bajo el amparo de una fortalecida seguridad ciudadana, concientizan a todos los actores sociales de la bonhomía de desarrollar las actividades cotidianas sin dañar a terceros. Justamente, la seguridad pública nos hace recordar siempre la importancia que tienen las relaciones armónicas, apotegma que hace posible la verdadera convivencia social.

Reviste trascendente importancia, en tránsito dinámico de la seguridad pública, que el elemento de la policía esté debidamente facultado para inhibir al ciudadano cuando éste realice conductas contrarias a derecho, por lo que en determinado momento puede hacer uso de un rango de fuerza que será prodigado por niveles de intensidad y siempre bajo el estricto cumplimiento de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, necesidad, excepcionalidad y humanidad.

A nivel municipal, es necesario precisar que debido a la inmediatez palmaria entre el servidor que ejerce la función de seguridad pública y la población, por su cercanía, debe garantizar la protección de la integridad de las personas de manera efectiva,

oportuna y con prontitud bajo el respeto a ultranza de la dignidad humana, la cual debe concebir como su deber más comprometido.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,² es el parámetro asequible que domina la conciencia internacional de los derechos humanos, con el fin de homologar los principios relacionados con el comportamiento ético, profesional y legal de los elementos policiales, instrumento que consiste en breves directrices explicadas, que por su probada oportunidad y basamento en derechos humanos fundamentales son de observancia ineludible, y su vigencia consonante al propio marco de actuación de todo efectivo policial.

Es de enfatizarse la importancia que se dispone en el artículo 1, párrafo primero constitucional, al describir que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Norma Básica Fundante y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Ahora bien, el trazo de legalidad se materializa al tenor del principio rector *pro personae*, descrito en el segundo párrafo del numeral constitucional citado, el cual previene, 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.³

No obstante, la matriz neurálgica del modelo actual del sistema de seguridad pública, identifica en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad de los órdenes de gobierno para prevenir los delitos y lograr la sanción de infracciones administrativas, mediante la actuación de las instituciones policiales, cuyo parámetro es el respeto a los derechos humanos bajo la regencia de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

² Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

³ Cfr. "PRINCIPIO 'PRO PERSONAE'. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1ª. XXVII/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

Se reconoce en la aplicación irrestricta de la ley, el principio imprescindible en la interpretación de los derechos humanos. Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos postula que en la comunidad toda persona tiene deberes, y en el ejercicio de sus derechos el único límite es el que establecen las leyes, basadas en el respeto de los derechos y libertades de los demás, así como satisfacer el orden público.⁴

En la misma línea argumentativa, la seguridad personal, dimensionada como un valor supremo, tiene eco prácticamente en todos los instrumentos internacionales: declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos, para efectos prácticos y representativos se destacan los siguientes:

Declaración Universal de Derechos Humanos

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

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada... ni de ataques a su honra o a su reputación...

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida... y a la seguridad de su persona.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 6.1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana... Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada... ni de ataques ilegales a su honra y reputación...

Artículo 24.1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna... a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

⁴ Artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 4.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y... Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 5.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Artículo 7.1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

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

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

Bajo criterios armónicos, la normativa del Estado Mexicano, previene por conducto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos...

Artículo 6.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos...

En el ámbito estatal, la Ley de Seguridad del Estado de México, normativa de reciente cuño, da una estimulante visión operativa de la temática que aquí interesa:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las

personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la investigación y la persecución de los delitos... y la sanción de las infracciones administrativas...

Artículo 3.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos...

Artículo 100.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán...

B. Obligaciones:

I. Generales:

a) *Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos...*

Por cuanto hace a la normatividad aplicable al orden municipal, la Ley Orgánica de la materia estipula que la función de seguridad pública recaerá en los cuerpos de seguridad pública integrados para tal efecto, al mando del Presidente Municipal y los funcionarios que éste designe, los cuales se encargarán de procurar la seguridad ciudadana y velar por la paz y el orden públicos, actuando fundamentalmente con estricto apego a la ley y con respeto a los derechos humanos fundamentales, teniendo como límite de su intervención las facultades y atribuciones que las propias leyes reglamentarias contemplan.

En ese tenor, deberán adoptarse las medidas legales apropiadas que permitan mantener el orden público, cualidad tal, que en ningún momento o circunstancia constituyan riesgos que atenten contra la integridad de la ciudadanía, más aún cuando se trate manifestaciones, movilizaciones originadas por protesta social o enfrentamientos violentos.

a) Esta Defensoría de Habitantes advirtió que la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, no cuenta con protocolos de actuación que prevea la coordinación interinstitucional en caso del control de conflictos violentos originados por multitudes.

Si bien, el personal policiaco de Nezahualcóyotl ha implementado estrategias en caso de movilizaciones, lo cierto es que las mismas se encuentran proclives a la arbitrariedad, toda vez que no descartan el aseguramiento directo en los casos que exista violencia, sin definirse la forma en la que intervienen para llevar a cabo dicha acción.

Ahora bien, de acuerdo a lo aducido en el escrito de queja, este Organismo vislumbró que una posible forma para inhibir conductas posiblemente antisociales es por medio de la trasmisión de temor hacia los ciudadanos, argumentándose que podían quedar expuestos a supuestos actos vandálicos por integrantes, en este caso, atribuidos al movimiento Antorchista, acción que lejos de abonar al orden público, causaron un estado de incertidumbre y desestabilización.

Del mismo modo, aunque en los hechos se argumentó que el estado de azoro se debió a un rumor, la obligación del cuerpo de seguridad pública municipal era procurar la paz pública, aclarando cualquier falsa alarma en la comunidad mediante la utilización del diálogo y persuasión tendentes a propiciar calma y seguridad a la ciudadanía, lo cual en la especie no aconteció.

Así las cosas, los policías municipales de Nezahualcóyotl deberán ajustarse a los principios gubernativos rectores dispuestos en el Bando Municipal 2013 de Nezahualcóyotl, que en su artículo 8, fracciones I, II y V, literalmente se refiere:

- I. *Promover la integración social de sus habitantes, ser factor de unidad y participación solidaria de los distintos sectores del municipio en la solución de los problemas...*
- II. *Ejercer un gobierno de derecho que actúe conforme a la legalidad, respetando promoviendo, regulando y salvaguardando el goce y*

ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en condiciones de equidad e igualdad de las personas...

V. *Salvaguardar, y garantizar la integridad y seguridad del territorio municipal, de su población...*

Sobre el mismo marco convencional, el Reglamento de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl previene en su numeral 33, como atribuciones del cuerpo de seguridad pública:

I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;

II. Preservar la libertad, el orden y la paz pública, con estricto apego a la protección de los derechos humanos;

III. Prevenir la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas...

Es indiscutible que no hay lugar a posturas que hagan irreconciliable a la seguridad pública con los derechos humanos, toda vez que la deontología práctica de la primera mencionada es un signo inequívoco de la existencia práctica de los derechos humanos, puesto a que cualquier derecho fundamental de la persona requiere la decidida actuación y protección del Estado.

El Ayuntamiento de Nezahualcóyotl no debe estar impróvido de que las estrategias, tácticas y técnicas que utilice la policía municipal sean las correspondientes a los derechos y libertades humanas, por tanto, existe la obligación de cerciorarse de que las movilizaciones, protestas sociales o cualquier manifestación o libre expresión de ideas que se fraguan de la inconformidad ciudadana sean criminalizadas. También, deberá considerar que el Movimiento Antorchista tiene una sólida presencia en el municipio, por lo que se tendrá que tomar consciencia que toda intervención que realice debe considerar la posibilidad de que ocurran sucesos multitudinarios.

Así, la actuación preliminar de los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl debe considerar el resguardo y restablecimiento del orden público cuando sean provocadas por multitudes que alteren el normal funcionamiento ciudadano; frente a cualquier conato de violencia, el

plan de actuación debe ser exactamente aplicable al tipo de eventualidad, y detectarse de inmediato los principales factores de riesgo.

Por otra parte, si bien en el control de una manifestación o grupo de personas, los elementos policiacos de Nezahualcóyotl habilitan algunas estrategias, como el denominado *encapsulamiento*, lo cierto es que la contención del conflicto exige una estrategia clara a seguir ante la concentración de personas, teniendo como eje el empleo de tácticas y técnicas que aumentarán en gradación según la dimensión de la problemática, y siendo acordes a los principios de legalidad, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad.

No debe ignorarse que en caso de ser necesario, la nómina jurídica faculta a las autoridades del ramo para solicitar auxilio de corporaciones policiales circunvecinas, del mismo orden de gobierno e incluso con trascendencia a la esfera estatal, las que podrán colaborar de manera coordinada en el restablecimiento de la seguridad y orden públicos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Seguridad del Estado de México, que entre sus objetivos integra en el artículo 1 fracción II lo siguiente: *...establecer las bases de coordinación del Estado y los Municipios con la Federación, el Distrito Federal, los estados y sus Municipios...*

De igual forma, el mismo cuerpo normativo pronuncia en el numeral 52, concerniente a la coordinación entre autoridades y corporaciones policiales, la disposición siguiente:

*Cuando para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, sea necesaria la participación coordinada del Estado con otra u otras entidades federativas, e incluso los Municipios... participarán las Instituciones de Seguridad Pública correspondientes...*⁵

En suma, como medida preventiva, es necesario que el cuerpo de seguridad pública de Nezahualcóyotl acredite la coordinación institucional pertinente para contención de multitudes, con base en el marco jurídico internacional y convencional, en aras de

⁵ Artículo 52 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

la estricta observancia de los principios de legalidad, seguridad jurídica, con miras en la amplia protección que concede el principio *pro persona*, por lo que se debe discurrir el establecimiento de protocolos de actuación policial para el caso en concreto.

La base de esta iniciativa deberá considerar en todo momento el respeto a la dignidad humana; establecer una coordinación institucional de los órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia, agotar los medios pacíficos de solución al conflicto basados en el diálogo; la adecuada regulación del uso de la fuerza pública, mediante una escala racional basada en los principios de legalidad, proporcionalidad, gradualidad y oportunidad, mediante una serie de orientaciones prácticas; y la exacta aplicación de la ley, con opciones de actuación del policía, como alternativas posibles, integrándose el uso de la fuerza y otras posibles soluciones.

Sobre el particular, debe tomarse en consideración la visión que ha compartido la Corte Interamericana de derechos humanos, respecto al fin de la seguridad pública y la exacta aplicación de la ley:

... con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida...⁶

Por tanto, para dar cabal cumplimiento a las acciones provisionales que se refieren en los párrafos anteriores, es prioritario ajustarlas a instrumentos internacionales relacionados con los elementos de la policía, entre las que destaca el Código de Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, como esquema

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrafo 87.

elemental para justipreciar el comportamiento policiaco, así como sus obligaciones y deberes, de las que la protección de la dignidad humana y defensa de los derechos humanos son premisas conductuales ineludibles para la exacta aplicación de la ley.

b) Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes en la investigación de los hechos, permitieron solicitar al personal de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl, que en ejercicio de sus obligaciones, se ajusten a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones: I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliendo con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

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

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Con el propósito de dar plena vigencia al principio de exacta aplicación de la ley, y posibilitar la conducción ética y profesional policiaca, instruyera a quien corresponda la adopción de medidas necesarias para mejorar los procesos y protocolos de actuación, en tratándose del control de multitudes, a través del fortalecimiento y establecimiento de procedimientos idóneos, con base en una escala racional del uso de la fuerza, y una coordinación oportuna entre las corporaciones de seguridad pública estatal y municipal, mediante el empleo de tácticas, técnicas y estrategias para los agentes encargados de hacer cumplir la ley en materia de derechos humanos, tomándose en cuenta para ello la normatividad aplicable así como las directrices estipuladas en el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

SEGUNDA. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda, instrumentar cursos de capacitación y actualización para el personal de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de

Nezahualc6yotl, en particular sobre el respeto a la norma con base en el uso leg6timo de la fuerza p6blica y el mantenimiento del orden, a efecto de que durante el desempe1o de su cargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos, para lo cual esta Comisi6n le ofrece su m6s amplia colaboraci6n.