



RECOMENDACIÓN 5/2019¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en los expedientes CODHEM/EM/624/2018 y CODHEM/EM/692/2018, esta Comisión procedió al análisis de las quejas, 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 existen elementos que comprueban la violación a derechos humanos de **V**,² derivado de las condiciones en las que se encuentra la Oficialía Mediatora-Conciliadora y Calificadora Granjas Valle de Guadalupe Los Arcos, sustentan lo anterior las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LAS QUEJAS

El veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho se inició de oficio una investigación por posibles violaciones a derechos fundamentales que dieron como resultado el deceso de **V**, en las cuales estuvieron involucrados servidores públicos del ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. En la página: Ecatepec. Ciudadanos Unidos de la red social *Facebook*, bajo el encabezado "Fue levantada por policías en El Chamizal" se publicó una nota en la cual se afirmó: "otra víctima de feminicidio en Ecatepec, la noche del tres de octubre cuando (**V**) iba a su domicilio en la colonia El Chamizal, fue levantada por elementos de la policía y trasladada a la Oficialía Conciliadora Granjas Valle de Guadalupe los Arcos, el último lugar en donde la vieron con vida, el Ministerio Público de San Agustín entregó a la familia el cadáver con múltiples golpes, el acta de defunción dice que la joven se quitó la vida ahorcándose [...]". Posteriormente, el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho se dio inicio a una investigación de oficio con base en el acta circunstanciada de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, en la que se hizo constar la visita a la Oficialía Mediatora-Conciliadora y Calificadora de la Delegación Los Arcos, Granjas Valle de Guadalupe,

¹ Emitida al ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, México, el 26 de junio de 2019, por la vulneración a los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso legal. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 39 fojas.

² Con la finalidad de mantener en reserva el nombre de la víctima y personas relacionadas, en su lugar se manejarán siglas. No obstante, los datos se citan en anexo confidencial que se adjunta a la presente.



en la que se dio fe, entre otras circunstancias, de la inexistencia de área para menores, a quienes se les resguardaba en un pasillo, de que las áreas de aseguramiento carecían de ventilación adecuada, las letrinas de las celdas se encontraron sucias, además de la falta de mantenimiento en la infraestructura.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley al Presidente Municipal de Ecatepec de Morelos, además de la instrumentación de medidas precautorias en favor de los familiares de **V**. Adicionalmente, a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México (FGJEM) y a la Secretaría de Seguridad de la entidad, se solicitaron informes y la adopción de medidas precautorias para la familia de la víctima. Por otra parte, en colaboración, se requirió un informe a la Dirección General del Registro Civil estatal; así como a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, se proporcionara atención integral a los familiares de la víctima. Se recabaron las comparecencias de los servidores públicos relacionados, se practicaron visitas de inspección tanto en la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora de referencia, como en las galeras de la misma; además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

PONDERACIONES

I. PREÁMBULO

La incertidumbre y la imprevisibilidad son rasgos característicos de la vida del ser humano, por ello, la seguridad es un deseo permanente en el ámbito psíquico de la persona. Diversos pensadores, entre ellos, Hobbes, Pufendorf, Locke y Kant contemplaron el paso del estado de



naturaleza a la sociedad "como superación del *ius incertum* y su conversión en estado de seguridad".³

De acuerdo con Antonio-Enrique Pérez Luño, la seguridad jurídica se configura, en el Estado de Derecho, como **presupuesto** del Derecho, de la legalidad positiva que proviene de los derechos fundamentales, de aquellos que *fundamentan* el orden constitucional completo, así como **función** del Derecho que garantiza la materialización de las libertades: "con ello, la seguridad jurídica no sólo se inmuniza frente al riesgo de su manipulación, sino que se convierte en un valor jurídico ineludible para el logro de los restantes valores constitucionales".⁴

En tanto valor ligado estrechamente al Estado de Derecho, la seguridad jurídica se concreta en exigencias objetivas de *corrección estructural*, esto es, la formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico, así como en *corrección funcional*, es decir, el cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación. Al mismo tiempo, la seguridad jurídica tiene una faz subjetiva traducida en la *certeza del Derecho*, entendida como la "proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad jurídica".⁵

Entre las condiciones de corrección estructural se encuentran las de *lex manifesta* y de *lex plena*, la primera de las cuales se refiere a la necesidad de que las normas puedan ser comprensibles y eviten expresiones ambiguas, equívocas u oscuras que confundan a los destinatarios. Al haber claridad en la norma se evita el abuso de conceptos vagos y se delimitan con precisión las consecuencias jurídicas, de esa forma se impide una excesiva discrecionalidad de los órganos encargados de la aplicación del Derecho.

³ Cfr. Pérez Luño, Antonio-Enrique, "La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia" en Boletín de la Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla, núm. 15, 2ª época, 2000, p. 25 y ss.

⁴ *Ibidem*, p. 28.

⁵ *Ídem*.



Por su parte, la *lex plena*, en una acepción amplia, supone que ninguna situación o comportamiento con trascendencia jurídica, carecerá de respuesta normativa, bien dice Pérez Luño que: "Un ordenamiento con vacíos normativos (lagunas) e incapaz de colmarlos incumpliría el objetivo que determina su propia razón de ser: ofrecer una solución con arreglo a Derecho, a los casos que plantea la convivencia humana".⁶

Por cuanto hace a la *certeza del Derecho*, en tanto fase subjetiva, tiene lugar cuando la seguridad objetiva se proyecta en situaciones personales, pero para ello es preciso que los destinatarios conozcan el Derecho, la persona tiene la prerrogativa de saber claramente, lo que le está mandado, permitido o prohibido, para que con arreglo a ese conocimiento organice su conducta y programe expectativas para su proceder futuro, "la certeza representa la otra cara de la seguridad objetiva: su reflejo en la conducta de los sujetos del Derecho".⁷

La actuación de las autoridades para ejercer sus atribuciones en determinado sentido, debe ajustarse a las normas que encauzan su ámbito de actividad. En ese sentido, la acción estatal debe reunir los requisitos, elementos y supuestos legales establecidos previamente, para respetar a cabalidad la esfera privada del gobernado, sus posesiones y bienes.

El objetivo primordial de la legalidad y la seguridad jurídica consiste en dar certidumbre al gobernado de las consecuencias jurídicas de los actos que realice, además de limitar y controlar la actuación de las autoridades, para evitar afectaciones arbitrarias a su ámbito jurídico.

La **legalidad**, como principio, demanda la sujeción de las autoridades y servidores públicos a la norma jurídica, que todo acto o procedimiento llevado a cabo por ellos tenga soporte estricto en una disposición legal, que a su vez sea coherente con los postulados de la Constitución y los tratados internacionales. Este principio representa la expresión concreta de la **seguridad jurídica**.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.



Junto con el principio de legalidad consagrado en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley Fundamental, se considera el **principio de autoridad competente**, referido a que ninguna autoridad que no sea la idónea, puede requerir, investigar o juzgar a las personas, y para que una autoridad administrativa o judicial pueda actuar de manera válida o interferir en sus derechos, es necesario que en forma expresa y previa esté facultada por la ley.

Bajo el rubro: **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**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸ ha considerado al principio de legalidad como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, coherente con lo 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".

El principio de legalidad tiene proyección en los instrumentos regionales de nuestro continente, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido su trascendencia al crear el concepto de control de convencionalidad, que nace del control de legalidad pues: "el control de convencionalidad" responde a una nueva dimensión del principio de legalidad, en cuanto supone la valoración judicial de una conducta del Estado como ajustada a derecho".⁹

La Corte IDH¹⁰ ha precisado el alcance del principio de legalidad y su relevancia en un Estado de Derecho:

⁸ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez. 2005766. IV.2o.A.51 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 2239.

⁹ Cfr. Londoño Lázaro, María Carmelina, "El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 128, año XLIII, mayo-agosto 2010, pp. 761-814.

¹⁰ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C, núm. 72, párrs. 106 y 107.



106. En relación con lo anterior, 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.

107. En suma, **en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.**

La vigencia del Estado de Derecho supone la existencia de disposiciones lícitas que permitan a la sociedad en general, y a los servidores públicos en particular, tener la certeza de que su actuar se encuentra regulado por algún ordenamiento jurídico, y sobre todo, como sociedad, que el actuar de los servidores públicos habrá de apegarse de manera irrestricta al mandato legal.



Sólo es posible garantizar el orden y la paz públicos para salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas con apego a la norma positiva. En ese tenor, la protección de los derechos humanos es fundamental para un orden público real y duradero. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que es "esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión".¹¹

Si no se preserva el Estado de Derecho, se generan violaciones de los derechos humanos. Al producirse violaciones de los derechos humanos, se incrementa la falta de respeto por la ley y las autoridades públicas. Con ello aumenta el riesgo de que se produzcan mayores conflictos.¹²

Enseguida se realiza un análisis lógico-jurídico de las evidencias que obran en el expediente de queja, en contraste con los derechos humanos siguientes:

II. DERECHOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA, ASÍ COMO AL DEBIDO PROCESO LEGAL

Tal como se ha expuesto previamente, la legalidad y la seguridad jurídica buscan dar certidumbre al gobernado respecto de las consecuencias legales de los actos que realice, además de limitar y controlar la actuación de las autoridades con el propósito de evitar afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas.¹³

Por su parte, y estrechamente vinculado con la seguridad jurídica, el debido proceso, en tanto derecho humano, puede ser comprendido como "[...] el conjunto de condiciones y requisitos de

¹¹ Cfr. con el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹² Cfr. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Derechos humanos y aplicación de la ley*, Ginebra, ONU, 2004.

¹³ Cfr. Delgado Carbajal Baruch y Bernal Ballesteros, María José. *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, segunda edición, Toluca, CODHEM, 2016, p. 127.



carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados".¹⁴

Con base en su naturaleza jurídica, el debido proceso legal es un derecho transversal a todo procedimiento, pues organiza su estructura, el orden lógico y cronológico en que se desenvuelven las diversas etapas que lo componen. Se trata de un derecho progresivo que se perfecciona al mismo tiempo que las instituciones jurídicas del Estado de Derecho.¹⁵

Dentro del procedimiento, el debido proceso es un derecho adjetivo para las partes, en tanto que para las autoridades que imparten justicia, representa el deber de observar o tutelar derechos sustantivos, es decir, de la materialización de las garantías para conseguir la eficacia de los derechos por parte del Estado.¹⁶

El municipio es la entidad jurídica formada por una colectividad humana vinculada en razón de su residencia dentro de un determinado territorio, con un gobierno propio y que constituye la base de la organización política y administrativa de las entidades que integran el pacto federal. Se trata de la expresión institucional del Estado mexicano más cercana a las personas.

El gobierno municipal se ejerce mediante el ayuntamiento, cuya actividad es regulada por un marco legal que busca el orden y la gobernabilidad en su ámbito territorial. Dentro de ese *corpus* se encuentra el bando municipal, ordenamiento que orienta el gobierno, la organización y el funcionamiento de la administración pública y que busca la preservación y el mantenimiento del orden público, la seguridad y la tranquilidad de las personas a ese nivel.

¹⁴ Gómez Lara, Cipriano, "El debido proceso como derecho humano" en González Martín, Nuria (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, tomo II, México, UNAM-IIJ, pp. 341-357.

¹⁵ Cfr. Nares Hernández, José Julio, Colín García, Ricardo y Nava Rosales, Kennly Jared, "Derecho fundamental al debido proceso legal", en *Ius Comitiãlis*, año 1, número 2, julio-diciembre 2018, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 175.

¹⁶ Ídem.



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye¹⁷ que el municipio tiene como finalidad la prestación de servicios con la calidad y la eficiencia que demanda la comunidad. La justicia administrativa forma parte del conjunto de actividades realizadas en el plano municipal por el ayuntamiento.

Aunque el municipio carece formalmente de función jurisdiccional, la tiene encomendada materialmente, esa actividad es ejercida por medio de la denominada justicia municipal de barandilla (conferida por el artículo 21 de la Carta Magna), toda vez que por la contravención de sus disposiciones, los bandos municipales prevén sanciones administrativas, las cuales corresponde imponer a la propia autoridad municipal.¹⁸

Un aspecto delicado de la función jurisdiccional que compete al municipio, se encuentra en el deber de custodia materializado por los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley. Al tener la facultad de restringir derechos y libertades, la autoridad impartidora de justicia municipal debe efectuar una supervisión constante con el auxilio de los elementos policiales.

El Estado tiene una posición de garante ante la privación de la libertad de una persona que se manifiesta en dos dimensiones, una negativa y la otra positiva. La negativa refiere la obligación de no hacer, de no realizar actos que puedan afectar la vida e integridad personal de los detenidos; mientras que la positiva consiste en procurar, por todos los medios al alcance del Estado, mantener a la persona detenida en el goce de sus derechos fundamentales.¹⁹

Así, en los hechos materia del presente documento de Recomendación, pudo acreditarse un conjunto de prácticas, acciones y omisiones de servidores públicos, además de condiciones materiales y de falta de mantenimiento en que funciona la Oficialía Mediadora-Conciliadora y

¹⁷ Artículos 21 y 115.

¹⁸ Jorge Fernández Ruiz, "Participación del municipio en la impartición de justicia administrativa", pp. 89-115, recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2445/8.pdf>

¹⁹ Acosta-López, Juana Inés & Amaya-Villarreal, Álvaro Francisco, "La responsabilidad internacional del Estado frente al deber de custodia: estándares internacionales frente a los centros estatales de detención", Revista *Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13, (2), pp. 301-326.



Calificadora *Los Arcos* en la colonia Granjas Valle de Guadalupe, Ecatepec de Morelos, México, vulnerador de los derechos fundamentales de quienes incurren en faltas administrativas.

Con base en la evidencia reunida por este Organismo, se corroboró que el tres de octubre de dos mil dieciocho, alrededor de las veinte horas, **V** fue presentada por policías municipales en la Oficialía Mediadora-Conciliadora y Calificadora *Los Arcos* en la colonia Granjas Valle de Guadalupe del ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, México, por la falta administrativa de alteración al orden público, ante **SPR1**, quien en aquel entonces, según su propio dicho, desempeñaba las funciones mediadora, conciliadora y calificadora, persona que además, no contaba con certificación para desempeñar el cargo de oficial mediador. En ese momento, **SPR1** calificó dos faltas administrativas, alteración al orden público y consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, por las que determinó ingresar a **V** al área de la galera femenil, ubicada frente a la oficina del titular de la Oficialía.

Aun cuando **V** permaneció tranquila desde el aseguramiento hasta su introducción a la galera de la mencionada Oficialía, al encontrarse en su interior se inquietó, subía a los barrotes y gritaba. Allí permaneció hasta que aproximadamente a las veintidós horas con treinta minutos, otra servidora pública (policía municipal), presente en la Oficialía por cuestiones ajenas a su trabajo, se percató de que **V** pendía de uno de los barrotes, sujeta del cuello con una sudadera que llevaba puesta a su ingreso a dicho espacio de detención. La víctima fue desatada por el policía municipal **SPR2**, quien pretendió darle primeros auxilios. Más o menos quince minutos después, llegó una ambulancia de Protección Civil municipal, cuyos paramédicos encontraron a la agraviada aún con vida, trasladándola al Hospital General de Ecatepec *Dr. José María Rodríguez* del Instituto de Salud del Estado de México, adonde fue llevada al servicio de urgencias, sitio en el que al llegar, se declaró su fallecimiento a las veintitrés horas con quince minutos del mismo tres de octubre de dos mil dieciocho.



Lo antes enunciado denota ausencia del deber de custodia, obligación que en tanto servidores públicos, correspondía a **SPR1** y **SPR2**, situación que se advierte en las manifestaciones efectuadas durante la comparecencia realizada ante este Organismo por parte de dichas personas.

En el caso de **SPR1**, narró el procedimiento llevado a cabo cuando las personas eran puesta a su disposición por una falta administrativa contemplada en el Bando Municipal de Ecatepec, al manifestar que al ser revisados los detenidos por el oficial de barandilla y ser retirados los objetos que llevaban y no se permiten al interior de las galeras, señaló observar el procedimiento desde su oficina: "pues los tengo a la vista, así como a las galeras".

Además, **SPR1** en esa ocasión especificó realizar vigilancia de las personas detenidas (aunque manifestó que no era su atribución), llevándola a cabo "cada hora, cada cuarenta minutos". Al preguntársele si aparte de la vigilancia personal en las galeras, tomaba alguna otra medida para mantener el cuidado de los detenidos, expresó: "solamente el retirarles cualquier objeto con el que pudieran lastimarse, y se revisa cuando la familia les ingresa de comer, como por ejemplo que no lleven vidrios, cubiertos, etc.

De igual manera, **SPR1** señaló que la Oficialía entonces a su cargo carecía de sistema de video vigilancia, que existía sólo una cámara enfocada hacia la entrada de la Oficialía, pero que pertenecía a Recursos Humanos y servía para ver el biométrico.²⁰ No obstante, expresó que dentro de la Oficialía había un espacio destinado a la armería del cuadrante de la Policía Municipal y que existían dos cámaras enfocadas hacia la puerta de la armería, pero que desconocía si funcionaban, ya que al parecer pertenecían a Seguridad Ciudadana. Cabe acotar que de acuerdo con el informe de la entonces Directora de Seguridad Ciudadana y Vial de Ecatepec de Morelos, las cámaras que apuntaban a la armería, se encontraban descompuestas.

²⁰ Empleado para el control de asistencia de los servidores públicos.



Asimismo, **SPR1** afirmó que **V** fue presentada ante ella en estado de ebriedad, ante lo cual se le preguntó qué medidas tomaba la Oficialía a su cargo cuando las personas infractoras se encontraban alcoholizadas o alteradas, **SPR1** afirmó que "se mandan certificar al médico legista (del Centro de Justicia) de san Agustín", situación que en el caso de la víctima de los presentes hechos, no se llevó a cabo. Vale decir que a pesar del supuesto estado de ebriedad en que se encontraba **V** al momento de ser presentada ante **SPR1**, esta última aseveró que no solicitó la intervención de Protección Civil o alguna otra área del ayuntamiento para la valoración médica de las condiciones en que la víctima se encontraba.

Es importante hacer mención de que en su comparecencia, **SPR1** también dijo que cuando **V** se ahorcó, ella estaba en su oficina y que desde dicho lugar se tiene a la vista la galera femenil, aseveración que resulta poco creíble ya que de ser cierto lo expresado por **SPR1**, se habría percatado de las acciones de la víctima.

Por su parte, **SPR2** manifestó que el tres de octubre de dos mil dieciocho, una vez que **V** fue ingresada a la galera femenil y de que la oficial calificadora le pasara la hoja de remisión con los datos de la víctima, verificó en Plataforma México para conocer si **V** tenía algún "problema legal". Veinte minutos después, **SPR2** escuchó a **V** gritar que la dejaran salir, que "de repente se alocaba y luego se tranquilizaba", entonces **SPR2** abrió la puerta de acceso a la galera, platicaba con ella y le decía que se calmara. **V** también se subía a los barrotes de la galera y llegó a golpearse en la cabeza "con la finalidad de lastimarse".

Posteriormente, **SPR2** acudió a la galera de los varones para liberar a algunos detenidos, en ese momento escuchó gritar a su compañera policía municipal, presente en la Oficialía, que **V** se ahorcaba, instante en que dejó a los detenidos y acudió a la galera femenil percatándose de que **V** estaba colgada con su sudadera, del segundo barrotes horizontal. Entró, la cargó para desamarrarla y la recostó en el piso, con el "cuerpo recto, brazos extendidos y cabeza hacia arriba", le dio reanimación cardiopulmonar y pidió apoyo de una ambulancia.



En su comparecencia ante personal de este Organismo, **SPR2** dijo que sus funciones en la Oficialía eran consultar los nombres de los detenidos en Plataforma México, encargarse del ingreso y el egreso de las personas a galeras, orientar a la ciudadanía, efectuar la inspección de los detenidos para que no ingresaran a galeras con objetos "con los que pudieran lastimar", agujetas, cinturones, entre otros, además de vigilar las propias galeras.

Al cuestionar a **SPR2** acerca de si en algún momento se solicita la intervención de un especialista médico para realizar la valoración de los detenidos, respondió que sólo en el supuesto de "congestión alcohólica" y en caso de que llegasen lesionados se mandaban a certificar con el médico legista. Igualmente, aseveró realizar rondines en las galeras, "siendo de manera normal cada cinco minutos".

De la misma forma, **SPR2** afirmó que desde su lugar asignado dentro de la Oficialía, no tenía a la vista las galeras, que debía levantarse para observar hacia su interior y que el día de los hechos **SPR1** no ejecutó ninguna medida para resguardar la integridad física y psicológica de **V** durante su permanencia en la galera: "sólo me mandaba a mí para verificar qué es lo que estaba haciendo ella, yo le informaba de que se subía a los barrotes y se jalaba y golpeaba, por lo que no me daba instrucción alguna, sólo me decía que esperaríamos a sus familiares".

Lo antes expresado denota falta de una adecuada custodia, tanto de **SPR1**, en su calidad de responsable de la Oficialía a su cargo, como de **SPR2**, en su condición de policía de barandilla, al desatender a la persona asegurada, lo cual quebrantó el principio de legalidad y seguridad jurídica al incumplir con el deber legal que les correspondía.

La carencia de la debida diligencia, a la par de la falta de asunción de responsabilidad en el deber de cuidado y vigilancia, quedó constatada al ser una persona ajena a la Oficialía, quien se percató del ahorcamiento de la víctima. Sin embargo, es importante mencionar que a la fecha, **SPR1** ha dejado de prestar sus servicios para el ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, no obstante, para



este Organismo resulta preocupante que la impartición de justicia en ese municipio presente irregularidades que vulneran los derechos humanos.

El deber de custodia de las personas privadas de su libertad por incurrir en faltas o infracciones al Bando Municipal, implica deberes específicos que amparan sus derechos fundamentales, en especial la vida y la integridad personal, postulados esenciales para el ejercicio de los demás derechos.

La responsabilidad en la custodia de las personas privadas de su libertad por faltas administrativas recae en el oficial calificador, quien tiene para tal fin, el apoyo de la policía municipal para realizar la observación directa y permanente de los asegurados.

En el Estado de México, la impartición de la justicia administrativa municipal corresponde al oficial calificador, servidor público que debe velar por el interés común y dirimir los conflictos vecinales bajo la garantía de respeto en la observancia de las soluciones que plantea el orden jurídico municipal.

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 relación directa con lo anterior, es importante subrayar que la **integridad personal** de los asegurados es un aspecto que tiene mayor relevancia que cualquier disposición administrativa, y que un trato humano es coherente con la condición de garante que corresponde asumir al ayuntamiento ante una persona privada de la libertad.



Por esa razón es indispensable que a los detenidos por faltas administrativas en Ecatepec de Morelos les sea practicado un examen médico por perito en la materia, que permita descartar cualquier daño o riesgo a la integridad de la persona asegurada. Por lo tanto, **la certificación médica de los asegurados es un elemento indispensable para el debido proceso en sede administrativa**, toda vez que el estado de salud de las personas en esa circunstancia debe ser compatible con la dignidad y los derechos humanos.

Proporcionar una atención médica adecuada es un requisito material mínimo e imprescindible que debe ser cumplido por las autoridades que confinen a un establecimiento especial con fines sancionatorios a las personas bajo su custodia, tanto para otorgar un trato humano en el que el asegurado acceda a la atención a la salud, como para identificar el estado y condiciones en los que ingresa.²¹

El examen médico inicial bajo ningún concepto debe interpretarse como una mera formalidad ejecutada de forma superficial, sino que debe practicarse una valoración clínica de la persona en la que pueda comunicar al profesional de la salud todo aquello que considere relevante. En ese entendido, puede evitarse que el asegurado pueda atentar contra su propia integridad, amén de que la autoridad calificadora puede estar en aptitud de aplicar bajo criterios de responsabilidad, la debida custodia y vigilancia de vista permanente.

Es indiscutible que un confinamiento a galeras no implica bajo ninguna circunstancia la pérdida del derecho a la salud, así como es inconcebible que la permanencia en área de aseguramiento pueda agregar padecimientos físicos, exacerbe emociones violentas adicionales al arresto e incluso el detenido pueda atentar contra su integridad. Esto ya lo ha advertido la Organización Mundial de Salud, al admitir que la sujeción al numeral 24 de las Reglas Mínimas para el

²¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005, Serie C No. 137, párrafo 126.



Tratamiento de Reclusos, vislumbra la certeza de que un examen médico inicial puede determinar si un asegurado podría representar un peligro para sí mismo o para otros.²²

En el caso, si bien se pudo presumir que **V** estaba alcoholizada y alterada una vez ingresada a galeras, lo cierto es que no existió rigor científico que pudiera orientar a la autoridad en la toma de decisiones, por lo que el ayuntamiento de Ecatepec de Morelos debe contar con los servicios de un médico en la Oficialía del caso.

Por su parte, **el derecho a la defensa es soporte de los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal**, así como del numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, máxime al tratarse de procedimientos en los que se restrinjan derechos y libertades, esto obliga a la autoridad administrativa municipal a respetarlo en el debido proceso, pues esa prerrogativa puede frenar o eliminar cualquier arbitrariedad o exceso acontecidos durante el aseguramiento.

Si bien es cierto que la autoridad calificadora en Ecatepec de Morelos otorga **garantía de audiencia** a los asegurados con base en un formato denominado de esa manera, también lo es que dicho documento no contiene espacio alguno para asentar las manifestaciones de la persona asegurada,²³ y que a juzgar por la evidencia que obra en el expediente del asunto, se omite anotar en él, lo aseverado por los infractores, lo cual equivale a negar la garantía de audiencia.

Por cuanto hace a los **requisitos de forma** relativos a condiciones de privación de libertad, vale apuntar que el debido proceso en sede administrativa municipal exige que las autoridades

²² Las bondades de la exploración física puede arrojar: si el paciente es dependiente de alguna sustancia; si corre el riesgo de autolesionarse o suicidarse; si padece enfermedades de transmisión que pudieran causar un problema de salud, y si su condición mental pudiera convertirlo en una amenaza o si es propenso a comportamientos violentos. *Vid.* Organización Mundial de Salud (OMS), *Health in Prisons: a WHO guide to the essentials in prison health*, Copenhague, 2007, págs. 24 y 25.

²³ Tanto en la "Garantía de audiencia" relativa a **V**, como en las correspondientes a treinta y dos personas que fueron aseguradas el tres de octubre de 2018 y que obran en el expediente del asunto, se utilizó el mismo formato, sin que exista espacio para asentar lo manifestado por dichas personas, ni se haya efectuado anotación alguna en otra parte de los documentos para dejar constancia de lo expresado por los infractores del bando municipal.



competentes realicen sus funciones apegados a la legalidad y asuman su responsabilidad sin extralimitarse ni excederse.

En consecuencia, de acuerdo con lo documentado en el expediente del asunto, en la Oficialía Granjas Valle de Guadalupe los Arcos, tanto la función policial como la calificadora carecen de enlaces de comunicación y formalización que den certeza jurídica al procedimiento que ejecutan, toda vez que no se cubre la totalidad de las formalidades del procedimiento administrativo concerniente a ambas representaciones.

Por tanto, y como instrumentos base que dan vigencia a los principios de debida diligencia, debido proceso, legalidad y seguridad jurídica, integridad personal y libertad, debe considerarse la elaboración y aplicación de formatos que se supeditan, según tiempos de intervención, al orden siguiente:

- 1. Formato de remisión policial.**²⁴ Elaborado por el personal de Seguridad Pública Municipal, como documento preliminar en el que el agente encargado de hacer cumplir la ley asentará: fecha, **hora**, lugar de los hechos; datos generales de las personas aseguradas, en los cuales destaque nombre, edad, sexo, domicilio, **teléfono, familiares; descripción de los hechos motivo de aseguramiento**; autoridades responsables del aseguramiento, unidades policiales.
- 2. Certificación médica.** Correspondiente al profesional de la salud (médico), con base administrativa o por convenio con la institución de salud correspondiente, donde se asentará el estado de salud físico y psicológico del asegurado.
- 3. Garantía de audiencia.** Otorgada por el Oficial Calificador. Es en este momento procedimental donde, una vez valorados los argumentos y medios de defensa del

²⁴ Si bien es cierto que la Oficialía del caso cuenta con un formato de remisión policial, se considera incompleto e impreciso, ya que no establece espacios para señalar: teléfono del asegurado, nombres de sus familiares, medio de contacto, ni descripción de los hechos motivo de aseguramiento.



asegurado, medios de convicción hechos y pruebas, **se pueden imponer las sanciones administrativas por faltas o infracciones al Bando Municipal**. El formato debe contener la fundamentación y motivación legal que debe citar los artículos 14 y 16 constitucionales y las inherentes a las atribuciones del Oficial Calificador, **un espacio donde el asegurado pueda argumentar lo que a su derecho convenga**, y un sitio donde la autoridad pueda determinar si el detenido es sujeto de sanción.

4. Orden de arresto. En el formato, el oficial calificador debe asentar la sanción **precedida del desahogo de la garantía de audiencia**. Es importante resaltar que **sólo mediante este formato las personas pueden ingresar a galeras**, debiéndose apuntar el período en el que el asegurado permanecerá arrestado.

5. Registro de ingreso. Realizado por personal de la Oficialía Calificadora, debe asentar en un registro oficial los datos de las personas que ingresarán a las galeras e información accesible al asegurado, familiares y autoridades. El registro puede contener: información de la identidad personal del asegurado, adjuntar certificación médica, garantía de audiencia, orden de arresto, autoridad que ordena y autoriza la privación de libertad, día y hora de ingreso y de egreso. Inventario de bienes personales y autoridades encargadas de la custodia del asegurado.

6. Debida custodia. Realizada exclusivamente por el oficial calificador, el documento debe concertar un vínculo administrativo al hacer partícipe de la responsabilidad a personal de seguridad pública. En dicho instrumento debe solicitarse al Director de Seguridad Pública el apoyo de elementos policiales para brindar seguridad, custodia y cuidado de vista permanente al asegurado mientras dure el confinamiento en galera.

La imposición de privación de la libertad por faltas administrativas en sede municipal, debe ser la excepción en la actuación de las autoridades a ese nivel. Por tanto, considerar esa pena como último recurso guarda una estrecha relación con la debida diligencia y el debido proceso, pues



independientemente de la oportunidad que entraña la actuación policial o vecinal, el respeto a este principio impone a las autoridades que el seguimiento a las faltas o infracciones al bando municipal cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, toda vez que la sanción que amerita privación de la libertad tiene carácter de excepcional al ser la medida más contundente que puede aplicarse.²⁵

Lo antes razonado, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, en cuanto a los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal y a la vida, estipulados en los artículos: 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 6.1, 9.1, 9.3 y 14.1 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7 (numerales 1, 3, 5 y 6) además de 8 (numeral 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; así como los principios 2, 4, 16.1, 35.1 del Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y los Principios I, IV y IX de los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Vale hacer mención, en el contexto nacional, del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que las autoridades, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, están obligadas a actuar con apego a la seguridad jurídica, lo que implícitamente tutela la vida y la seguridad personal; por ello, todo acto gubernamental debe cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, constar por escrito, documento en el cual la autoridad competente está obligada a expresar los fundamentos y motivos que lo sustentan.

²⁵ El criterio contencioso vertido por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, establece que la prisión preventiva, al ser la medida más severa que se puede imponer a una persona, será siempre limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática, por ello la providencia debe aplicarse con **estricto sentido excepcional**. Cfr. 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.



Adicionalmente, los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen que los municipios se encuentran 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.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que las condiciones materiales en que funciona la Oficialía Mediadora-Conciliadora y Calificadora con sede en Granjas Valle de Guadalupe, impide el cumplimiento del deber de cuidado y obstaculiza la debida custodia, al impedir la supervisión constante de las personas privadas de libertad en el área de aseguramiento destinada a los varones, ya que cuenta con una puerta de metal de color blanco, con un cerrojo corredizo, la cual al encontrarse cerrada impide observar su interior.

A lo anterior deben sumarse las deplorables condiciones de mobiliario y mantenimiento de la infraestructura, de la pésima higiene en los espacios de privación de libertad y la mala ventilación, circunstancias que atentan contra la dignidad de las personas que allí son detenidas y de quienes en ese lugar laboran

En consecuencia, se formulan las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Bajo el criterio de protección y defensa de los derechos humanos, **como medida de satisfacción**, con la copia certificada de la Recomendación, que se anexó, **en un lapso que no exceda de quince días** contados a partir de la aceptación de la Recomendación, se dé intervención por escrito al órgano interno de control municipal para que en el ámbito de sus atribuciones, investigue a **SPR2** y determine lo conducente, debiéndose remitir a esta Institución, las pruebas de cumplimiento.



SEGUNDA. Como medida de no repetición, con el fin de hacer asequibles a la ciudadanía principios fundamentales de derechos humanos relacionados con el debido proceso, con base en lo esgrimido en el apartado **B.1.**, **en un lapso que no exceda de treinta días**, contados a partir de la aceptación del documento de Recomendación, se elaboren y apliquen formatos auxiliares a la función impartidora de justicia municipal en sede administrativa, así como la observancia obligatoria de cada uno de los principios de debida diligencia, debido proceso, legalidad y seguridad jurídica, integridad personal y libertad en todas las oficialías mediadoras-conciliadoras y calificadoras del municipio de Ecatepec de Morelos. Para dar celeridad al cumplimiento de este punto recomendatorio, se le solicita designe un enlace administrativo encargado de su cumplimiento. Enviándose a este Organismo pruebas documentales de su observancia.

TERCERA. También como medida de no repetición y como auxiliar eficaz del debido proceso, y acorde a lo razonado en el apartado **B.2.** de la Pública de mérito, **en un lapso que no exceda de quince días**, contados a partir de la aceptación del documento de Recomendación, ordene por escrito a quien corresponda se emprendan las acciones administrativas necesarias a efecto de que la Oficialía Mediadora-Conciliadora Calificadora Granjas Valle de Guadalupe *Los Arcos*, cuente con personal médico para la certificación del estado psicofísico de las personas que ahí sean presentadas, para lo cual se puede suscribir un convenio a fin de cumplir con tal propósito, remitiéndose a este Organismo datos que corroboren el cumplimiento de este punto.

CUARTA. De igual forma, **como medida de no repetición** y con el objeto de privilegiar el principio de debida custodia, con base en lo argumentado en el apartado **B.3.**, **en un lapso que no exceda de quince días**, contados a partir de la aceptación del documento de Recomendación, a efecto de que, bajo el parámetro de asunción correcta de responsabilidades, el cual implica la adecuada supervisión del oficial calificador, se instrumenten mecanismos de colaboración entre las autoridades de seguridad pública y de las oficialías calificadoras, para la debida custodia de vista permanente de las personas privadas de la libertad, y se implementen las acciones conducentes, lo cual implica la asignación de al menos un elemento de Seguridad Pública



Municipal designado única y exclusivamente a dicha encomienda, remitiéndose a este Organismo pruebas de su debido cumplimiento.

QUINTA. Además, como acción extensiva al principio del deber de cuidado, en atención al punto **B.4.**, con el objeto de facilitar la custodia de vista permanente, **en un lapso que no exceda de treinta días**, contados a partir de la aceptación de la Recomendación, se documenten las gestiones pertinentes a efecto de realizar las adecuaciones a la infraestructura de las galeras de la Oficialía Mediadora-Conciliadora Calificadora Granjas Valle de Guadalupe *Los Arcos*, entre ellas, se destinen espacios dignos para el aseguramiento de menores de edad (varones y mujeres), además de ponderar la sustitución de la puerta metálica que impide la visibilidad al interior de las galeras varoniles, o bien instalar cámaras de circuito cerrado en ellas. Deberán enviarse evidencias de cumplimiento de lo anterior a esta Comisión.

SEXTA. Como acción extensiva, para consolidar los principios de debido proceso y diligencia, se cuente con los respectivos reglamentos reguladores tanto de la función mediadora-conciliadora y calificadora, así como de seguridad pública municipal, con lo cual se dotará de certeza jurídica cada acto emanado de dichas autoridades, haciéndose llegar a este Organismo, **en un lapso que no exceda de treinta días** contados a partir de la aceptación de la Pública de mérito, evidencia de los trabajos para su elaboración. Asimismo, se le solicita designe un enlace administrativo encargado de su cumplimiento. Debiéndose remitir pruebas del cumplimiento cabal de lo recomendado.

SÉPTIMA. Con objeto de dar certeza jurídica y materializar el cumplimiento estricto de los principios de legalidad y seguridad jurídica, con sustento en lo evidenciado en el punto **B.5.** del presente documento, **en un lapso que no exceda de treinta días** contados a partir de la aceptación de la Pública de mérito, se regularice la correcta actuación de los titulares de las funciones mediadora-conciliadora y calificadora en la Oficialía Granjas Valle de Guadalupe *Los Arcos*, asumiéndose la titularidad de cada turno con profesionistas que cumplan indefectiblemente



con lo dispuesto por los artículos 149 y 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Haciéndose llegar a este Organismo, la evidencia de su realización.

OCTAVA. De la misma forma, **como medida de no repetición** y como esfuerzo preventivo en la promoción de los derechos humanos, deberá proporcionar a este Organismo, **en un lapso que no exceda de treinta días** contados a partir de la aceptación de la Pública de mérito, la capacitación en derechos humanos al personal adscrito a la Oficialía Mediadora-Conciliadora Calificadora Granjas Valle de Guadalupe *Los Arcos*, inclusive a los elementos policiales que prestan sus servicios en dicha Oficialía, debiéndose remitir a este Organismo información sobre la institución o dependencia que dictará las sesiones de capacitación, el número de sesiones y las fechas en que se llevarán a cabo, el personal al que irá dirigido de las áreas de seguridad pública, mediación-conciliación y calificadora, así como el temario referente al marco normativo relacionado con los hechos motivo de Recomendación. **Para lo cual, la autoridad recomendada debe constatar que la capacitación se realice en los términos que determine el programa respectivo y se ajuste a las temáticas que se refieren en el punto III apartado B numeral 7 de la Recomendación.**