



RECOMENDACIÓN 8/2019¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente de queja, 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 existen elementos que comprueban violación a derechos humanos,² sustentan lo anterior, las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante correo electrónico del nueve de diciembre de 2018, **Q** refirió que el día ocho de ese mes y año, **V** fue detenido arbitrariamente por elementos de la Policía Municipal de Ixtapan del Oro, agregó que después de buscar a **V** en diferentes lugares, se presentó con el Agente del Ministerio Público de Valle de Bravo a fin de interponer una denuncia; sin embargo, personal adscrito a esa oficina le hizo del conocimiento que momentos previos, elementos de la policía municipal de Ixtapan del Oro habían presentado ante dicha Representación Social a **V**, y que al no configurarse delito, a juicio de la agente del Ministerio Público en turno, **SPR2** instruyó se remitiera a las oficinas de la Oficialía Mediadora Conciliadora Municipal, lugar al que **Q** se presentó, y se le informó que **V** se encontraba en calidad de detenido; no obstante, permanecería hasta el día siguiente, cuando se presentara la titular de la Oficialía Mediadora Conciliadora Municipal, para resolver su situación jurídica.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley al Presidente Municipal Constitucional de Ixtapan del Oro, se recabaron las comparecencias de **Q** y **V**, así como de servidores públicos relacionados en los hechos, se practicaron visitas a las instalaciones de la comandancia, cárcel y Oficialía Mediadora Conciliadora Municipal. También, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las partes.

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Ixtapan del Oro, México, el 16 de diciembre de 2019, por la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como al debido procedimiento legal en sede municipal de Ixtapan del Oro. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 29 fojas.

² Con la finalidad de mantener en reserva los nombres del quejoso y agraviado, en su lugar se manejarán siglas. Sin embargo, los datos se citan en anexo confidencial que se adjunta a la presente. De igual modo, se omiten aquellos datos que se consideran del dominio personal del quejoso y agraviado, en cumplimiento a las obligaciones que imponen la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.



PONDERACIONES

I. PREÁMBULO

El principio de legalidad tiene una característica semejante en los estados democráticos, y es que sus actos se encuentran basados en la ley, por lo que en estos actos de autoridad, reside una garantía de los individuos frente al poder del Estado, que adquiere relevancia cuando se ejerce su potestad.³

La legalidad, se encuentra íntimamente ligada a la garantía de seguridad jurídica, pues esta última tiene como fin de proveer al gobernado de los elementos básicos para que esté en posibilidad de defender sus derechos frente al imperio de la ley, de esa forma se establecen para satisfacer este principio las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación en las actuaciones de los servidores públicos, las de formalidad en los actos de autoridad, e inmersas en ellas se encuentran también las de legalidad; ante esto, la seguridad jurídica supone certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades.⁴

Por otro lado, el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos enmarca las garantías judiciales que tiene el individuo frente al poder del Estado, en él se consagran los lineamientos del bien llamado debido proceso legal, al referirse al derecho que tiene toda persona a ser oída con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable por una autoridad competente, independiente e imparcial e instituida con anterioridad por la ley, para la sustanciación de una acusación formulada en su contra, o bien, para la determinación de otros derechos.

De acuerdo con Tomás Hutchinson, la existencia y regulación del procedimiento, indistintamente penal o administrativo, ya de por sí es una garantía, pero además debe reunir una serie de garantías que se encuentran plasmadas en la norma, de modo que el procedimiento es una garantía con muchas garantías.⁵

Ante este contexto, y con base en los principios establecidos en nuestro marco legal de actuación, el procedimiento administrativo en sede municipal deberá ser el acto en el cual se expresa aquella manifestación unilateral y externa de la voluntad, que manifiesta la decisión de una autoridad administrativa competente, que en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue derechos u obligaciones de una situación jurídica concreta, proponiéndose a satisfacer el interés general.⁶

³ Cfr. García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, "Consideraciones sobre el Principio de Legalidad Penal en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", revista Cuestiones Constitucionales, No. 24, México, ene./jun. 2011.

⁴ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

⁵ Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, "Los Principios del Procedimiento Administrativo" en Boletín del acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 180, 2005.

⁶ Artículo 1.1. del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, vigente.



Por su parte, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que el municipio estará investido de personalidad jurídica, con facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En consecuencia, la autoridad, dentro del ámbito espacial de territorialidad, debe apegar su actuación en los términos y disposiciones que dicta la ley, con sujeción al respeto de los derechos humanos de todas las personas, como lo establece el artículo 1º párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar textualmente que:

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

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 PROCEDIMIENTO EN SEDE MUNICIPAL

El Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos elaborado por este Organismo, define los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica como:

Los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica otorgan certeza al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde con los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.

Así, tal como lo ha referido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la expectativa de este derecho se alcanzará "cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación". La actividad estatal debe reunir los requisitos, elementos y supuestos legales, previamente establecidos, para no transgredir de manera arbitraria la esfera privada del gobernado, así como sus posesiones o bienes.



En ese entendido, la legalidad y seguridad jurídica tienen como principal objetivo dar certidumbre al gobernado respecto de las consecuencias jurídicas de los actos que realice y, por otra parte, limitar y controlar la actuación de las autoridades a fin de evitar afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas.

Por otra parte, el debido proceso es el derecho de toda persona a que se le garantice la máxima eficiencia y celeridad procedimental, para el aseguramiento de sus intereses y pretensiones.⁷

A) EL DEBIDO PROCEDIMIENTO EN SEDE MUNICIPAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14 párrafo segundo establece dos vertientes importantes en lo que se refiere a derechos fundamentales, inicialmente de aquellos actos de autoridad ante los cuales los gobernados pueden verse afectados como es la libertad, la propiedad, posesiones o derechos, para ello, previa audiencia deben ser oídos en juicio, otro de los supuestos es el derecho fundamental al debido proceso que es la garantía que tiene el ciudadano a una oportuna y adecuada defensa.⁸

En sede municipal el debido procedimiento se encuentra regulado a través del bando municipal y los diversos reglamentos gubernativos, que en su marco legal buscan el orden y la gobernabilidad dentro de su ámbito territorial, estos instrumentos jurídicos orientan las actividades del gobierno, su organización y funcionamiento de la administración pública local, inquiera a la paz y la seguridad de quienes en ella habitan.

En el presente asunto quedó acreditado que el ocho de diciembre de 2018, sobre las inmediaciones de la carretera estatal con dirección a Villa de Allende del municipio de Ixtapan del Oro, **V** fue asegurado por elementos de seguridad pública municipal de ese lugar y, puesto a disposición del Agente del Ministerio Público de Valle de Bravo, supuestamente por haber ingresado a un domicilio en estado etílico y agredir a un elemento de vigilancia, sin embargo, al no configurarse delito alguno, elementos policiales lo trasladaron a galeras municipales de Ixtapan del Oro, lugar en el que permaneció detenido hasta el día siguiente en que se presentó la titular de la Oficialía Mediadora Conciliadora Municipal a resolver su situación jurídica; hechos ininterrumpidos en los que se pudieron advertir actos y omisiones no compatibles con el respeto a los derechos fundamentales de **V**, y presumiblemente, de aquellas personas que cometen faltas administrativas en sede municipal.

⁷ Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José (coords.) (2016, Segunda Edición), Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, P. 127.

⁸ Cfr. Nares Hernández, José Julio, Colín García, Ricardo y Nava Rosales, Kennly Jared, "Derecho Fundamental al Debido Proceso Legal", en *Iuss Comitalis*, año 1, número 2, julio-diciembre 2018, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 176.



Efectivamente, siendo las 17:45 horas del ocho de diciembre de 2018, **V** fue llevado por policías municipales a la Oficialía Mediadora Conciliadora Municipal de Ixtapan del Oro, por una supuesta falta administrativa; sin embargo, al no encontrarse personal que calificara la infracción, por propia iniciativa de elementos de seguridad pública municipal, fue ingresado a una galera municipal, donde permaneció hasta las 11:55 horas del día nueve de diciembre de 2018, momento en que la Oficial Mediador Conciliador Municipal se presentó a resolver su situación jurídica, es decir, estuvo detenido 18 horas con 55 minutos de acuerdo con la hora establecida en el documento de puesta a disposición.

En virtud de lo anterior, se encuentra acreditado que **V** fue ingresado a galeras municipales sin que previamente el Oficial Calificador le hubiese otorgado la garantía de audiencia, que es la oportunidad del detenido de exponer sus argumentos como medio de defensa en torno a su aseguramiento; ni haber resuelto su situación jurídica en la que determinara si era sujeto de sanción, más aún de no haber ordenado su certificación médica a efecto de salvaguardar su integridad personal; por ende, no hubo quien instruyera a personal de custodia que el asegurado fuera vigilado una vez privado de su libertad, cometiendo en su agravio faltas graves a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Sostiene lo anteriormente descrito el dicho de **Q**, al manifestar textualmente lo siguiente:

...llame vía celular a la conciliadora de ixtapan para que acuda a la comisaria y resuelva la situación jurídica de **V**, sin embargo... siendo las diez de la mañana [del 9 de diciembre de 2018] aún no le informa de la situación jurídica de **V**...

Por su parte **SPR1**, al respecto señaló:

...El día ocho de diciembre del año dos mil dieciocho, los elementos de la policía municipal detuvieron a **V**... cuestiones que se me notificaron hasta el día siguiente, es decir el nueve de diciembre...

En consecuencia, **SPR2** sin tener la atribución legal determinó arbitrariamente la situación jurídica de **V**, pues instruyó que ingresara a galeras del municipio, arrogándose facultades exclusivas del Oficial Calificador, circunstancias que quedaron debidamente corroboradas por los propios servidores públicos adscritos a esa corporación, quienes coincidieron en señalar que una vez que retornaron de las oficinas regionales de la Fiscalía de Valle de Bravo, presentaron a **V** en las instalaciones de la comandancia municipal, y fue **SPR2** quien ordenó e ingresó a **V** al interior de la galera municipal.



En este sentido, el dicho de **Q** adquiere credibilidad pues en su inconformidad refirió textualmente lo siguiente:

... de manera inmediata me traslade a Ixtapan del oro donde el jefe de turno me dijo si está aquí en calidad de detenido y no lo puedes ver hasta mañana que acuda la oficial conciliador a resolver su situación pero sólo se va ha quedar detenido 12 horas...

El debido proceso legal ha sido recogido en innumerables instrumentos jurídicos, en ellos se plasman un conjunto de principios y directrices que de manera invariable se deberán cumplir. De esta forma la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", en su artículo 8 apartado de Garantías Judiciales, señala los lineamientos base de actuación al imponer textualmente que:

...Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...⁹

B) DE LA FALTA DE OFICIAL CALIFICADOR

Sobre el particular, se pudo establecer que el Bando Municipal 2018 de Ixtapan del Oro, vigente al momento de los hechos, así como el Bando Municipal vigente (2019), no contemplan la figura jurídica de Oficial Calificador; en consecuencia, al recibir a **V** el ocho de diciembre de 2018, en las oficinas de la comandancia municipal, no hubo personal en turno, ni competente que calificara la supuesta infracción. No obstante, la representación ha sido asumida por el Oficial Mediador Conciliador de ese municipio.¹⁰

Este Organismo resalta el hecho de que el Municipio de Ixtapan del Oro, no cuente con Oficial Calificador, causando incertidumbre jurídica en la atención de los asuntos dispuestos por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a dicha figura, y la función continúa atribuyéndosele a una servidora pública que no cumple con el perfil profesional que se requiere, de manera que el artículo 250 fracción IV del Bando Municipal 2019 de Ixtapan del Oro, faculta a la Oficialía Mediadora Conciliadora Municipal a conocer de:

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, consultada el 23 de septiembre de 2019. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-nacional-23054-aprobacion_pacto_san_jose.htm?3.

¹⁰ Bando Municipal 2018 de Ixtapan del Oro.



...Otorgar garantía de audiencia y calificar las infracciones que se cometan en contra de las disposiciones de protección civil, a las normas de desarrollo urbano, protección al medio ambiente, servicios públicos municipales, disposiciones sobre el orden público y las normas que regulan el ejercicio de la actividad comercial, industrial y de prestación de servicios...

De esta forma, el nueve de diciembre de 2018, **V** tuvo la oportunidad de entrevistarse con **SPR1** quien partió de un documento denominado acta informativa, en el que se contempló un compromiso de común acuerdo, pues en él no se advierte que **V** haya dado su versión en torno a los hechos, para que de esta forma se determinara su situación jurídica. Con base en lo antes enunciado y en la evidencia reunida posteriormente se pudo establecer que dicha acta informativa junto con un oficio de puesta a disposición y una constancia de lectura de derechos del detenido, son los instrumentos base de actuación del procedimiento administrativo en sede municipal empleados en Ixtapan del Oro.

Así durante la sustanciación del procedimiento se pudo advertir que el Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, no cumple con el mandato legal dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; la cual en su artículo 150 fracción II establece la función del Oficial Calificador, siendo la autoridad que puede determinar y calificar las faltas administrativas cometidas al Bando Municipal.

Contrario a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal de la entidad, el numeral 252 del Bando Municipal de Ixtapan del Oro, describe textualmente lo siguiente:

...El Oficial Mediador Conciliador Municipal, aplicará la sanción pecuniaria correspondiente, a las personas detenidas por infringir lo dispuesto en este Bando y en los reglamentos municipales que de él se deriven, para lo cual, deberá tomar en consideración su oficio, ocupación o empleo y situación económica, haciéndose saber a los infractores al momento de notificarles el monto de la multa correspondiente, que ésta puede ser conmutada por trabajo comunitario o por un arresto que en ningún caso excederá de 36 horas. Las personas detenidas en las circunstancias a que se refiere este artículo, podrán obtener su libertad en cualquier momento, mediante el pago de la multa correspondiente, cubriendo el equivalente una vez hecha la deducción de las horas que hubieren permanecido detenidas...

En ese sentido **SPR1** refirió ante personal adscrito lo siguiente:

...Mi función es de Oficial Conciliador-Mediador y no de Calificador... sin embargo, las personas que son detenidas por los elementos de la Dirección de Seguridad Municipal, son puestas a mi disposición a efecto de que determine su situación jurídica...



De acuerdo a lo anteriormente descrito **SPR1** agregó que inicialmente los policías municipales le presentan a las personas detenidas junto con un formato de puesta a disposición en el cual se anotan los generales del infractor, el motivo de la detención, registro de pertenencias, nombres de los policías remitentes, así como una constancia de lectura de derechos del detenido. **SPR1** afirmó que platica con las personas arrestadas para escuchar su versión de los hechos y de esta forma determina su situación jurídica, explicó que con motivo de la falta cometida y de la declaración realizada, resuelve si quedan detenidos en galeras, pagan fianza o se dejan en libertad. Lo anterior, es particularmente grave, al ser una autoridad diversa a la mandatada en la ley la que resuelve sobre la aplicación de sanciones por infringir el Bando Municipal.

Más aún **SPR1** exhibió el documento que la acredita como Oficial Mediador Conciliador del Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, de fecha primero de enero de 2019; sin embargo, evidencias reunidas demuestran que simultáneamente realiza funciones inherentes a su encargo, además de las que le son conferidas al Oficial Calificador, cuando el marco de actuación exige que se ejerzan de manera separada, estableciéndose funciones diferenciadas, incumpliendo con ello lo establecido en la Ley Orgánica Municipal de la entidad.

Estas condiciones favorecieron a la imposibilidad de **SPR1** de desempeñar la encomienda y brindar un servicio público de calidad y eficiente conforme a la función delegada en la ley; significó no contar en el momento de la detención de **V** con un Oficial Calificador que tuviera el perfil profesional idóneo que decidiera de manera inmediata sobre su situación jurídica, de acuerdo a un procedimiento establecido normativamente.

Ante este contexto y como se refirió, es competencia del Oficial Calificador aplicar las sanciones por infracciones al Bando Municipal, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 148 establece que en cada municipio el ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos a un Oficial Calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso. De esta manera el artículo 150, fracción segunda, inciso b) consigna que son facultades y obligaciones del Oficial Calificador las siguientes:

...Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos...



Por su parte, el mismo instrumento en su artículo 149 enumera los requisitos para ser Oficial Calificador, que al interpretar estas disposiciones conforme al principio constitucional que establece la obligación de todas las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; el Oficial Calificador es aquel servidor público encargado de administrar justicia en sede municipal, a quien por esta atribución, se requiere cuente con un perfil profesional de licenciado en derecho, mientras que las competencias para su desempeño precisan que conozca sobre procedimientos administrativos fijados en la normativa; implica responsabilidad para quien realiza su designación y para quien ejerce el cargo, pues debe disponer de conocimientos y herramientas básicas que le permitan actualizar la hipótesis jurídica que corresponda al caso concreto evitando vulnerar los derechos humanos. Más aún cuando la servidora pública cuenta con formación académica de licenciatura en psicopedagogía, tal y como lo preciso a preguntas expresas a personal de esta Defensoría de Habitantes.

De manera que, el procedimiento seguido en sede municipal, al no aplicarse con la rigurosidad que mandata la ley, genera una falta de certeza jurídica y legalidad que debe resolver de inmediato ese Ayuntamiento, cabe hacer mención del principio de legalidad sustentado en el artículo 143 de la Constitución Política Local, en el sentido de 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.

Dicho de otra forma, la ley es el límite de toda autoridad, pues en caso de no ajustarse a ésta, se estaría extralimitando en sus funciones; en el entendido de que los gobernados quedan sujetos a su voluntad [arbitrariedad], de manera que todas sus determinaciones o actuaciones deben ser claras y precisas, actuando con base en la ley, de lo contrario conculcaría derechos fundamentales, por tanto, no hay más ley que la que se basa en la Constitución, Tratados Internacionales, Leyes, Reglamentos y conforme a los Derechos Humanos.¹¹

C) DE LAS DEFICIENCIAS EN QUE OPERA LA OFICIALÍA MEDIADORA CONCILIADORA MUNICIPAL

Continuando con el análisis de los hechos motivo de queja, se pudo establecer que el nueve de diciembre de 2018, a las 11: 55 horas **V** se entrevistó con **SPR1** en su carácter de Oficial Mediador Conciliador Municipal, pues al estar detenido durante más de 18 horas en galeras municipales de Ixtapan del Oro, es presentado ante su autoridad por elementos de la policía municipal, de esta forma se asentó en el acta informativa No. 056 que **SPR1** elaboró.

¹¹ Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, "Los Principios del Procedimiento Administrativo" en Boletín del acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p.p. 181 y 182, 2005.



Aunque si bien, en la práctica, simultáneamente ejercía funciones de Oficial Calificador y contaba con nombramiento de Oficial Mediador Conciliador Municipal, lo cierto es que tampoco cumplía con los requisitos previstos por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para desempeñar actividades propias en medios alternos de solución; lo anterior se pudo corroborar, pues a preguntas expresas por personal de este Organismo **SPR1** manifestó no contar con la certificación que expide el Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México.

A mayor precisión, los medios de prueba recopilados por este Organismo permitieron establecer que **SPR1** conoció de la controversia y estuvo persuadida de los antecedentes que llevaron a **V** ante la sede municipal de Ixtapan del Oro; independientemente de la imprecisión establecida en el bando municipal vigente de ese municipio al conferir atribuciones al Oficial Mediador Conciliador Municipal para conocer de faltas administrativas que alteren el orden y paz pública, lo cierto es que **SPR1** no cuenta con el perfil técnico y especializado, esenciales para impartir justicia administrativa en sede municipal, que le permitiría valorar la legalidad de la detención de **V**, lo que en la especie no aconteció.

En mérito de lo anterior, se observaron las deficiencias en que **SPR1** desempeña su función como Oficial Mediadora Conciliadora Municipal, Sobre el particular, se pudo establecer la ausencia de requisitos previstos para el desempeño de la función Mediadora y Conciliadora Municipal, según lo dispuesto en el artículo 149 fracción I, inciso f) de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que requiere para el desempeño de este cargo, entre otros, el siguiente: Estar certificado por el Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México.

D) DE LA RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DEL ORO, MÉXICO

El Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, México, como un orden de gobierno constitucionalizado, que dispone de un lugar de privación de la libertad por infracciones a su normatividad interna, tiene la obligación de aplicar los principios plasmados en los instrumentos jurídicos internacionales.

En ese sentido, debe considerarse que, en primer término, toda persona privada de su libertad será tratada con respeto y reconocimiento a su dignidad, garantizando en todo momento los principios de libertad personal, legalidad y debido proceso; este último, entendido como el conjunto de requisitos obligatoriamente observables para garantizar a las personas condiciones que permitan la defensa de sus derechos ante cualquier acto de autoridad,¹² agotando los medios de defensa bajo la protección de sus derechos y libertades.

¹² Cfr. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.



Como instrumentos que dan vigencia a los principios de debida diligencia, debido proceso, legalidad y seguridad jurídica, integridad personal y libertad, debe el Ayuntamiento de Ixtapan del Oro contar con la Oficialía Calificadora con las facultades y obligaciones que para el caso exige la Ley Orgánica Municipal de la entidad, contempladas en el artículo 150 de esa Ley, donde además, al instituir esta figura, se implemente en su actuación la elaboración y aplicación de formatos que se supediten, según tiempos de intervención, al orden siguiente:

1. Formato de remisión policial. Elaborado por el personal de Seguridad Pública Municipal, como documento inicial 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 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 a 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 periodo 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.



Vale la pena señalar que 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 medida 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.¹³

Lo antes razonado, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, en cuanto a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, estipulados en los artículos: 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XVIII y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 9.3, 9.4 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 1 y 2 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; así como los principios 2, 4, 37 del Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y los Principios III, IV, V y IX de los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Aquí cabe 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 legalidad y seguridad jurídica, lo que implícitamente tutela 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.

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.

E) SOBRE LAS CONDICIONES FISICAS DE LAS GALERAS MUNICIPALES

¹³ 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.



Por último, resulta pertinente señalar que derivado de la visita de inspección que se realizó el siete de mayo de 2019 a las galeras municipales del Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, México, se detectó la falta de espacio o habilitación para la ubicación de menores infractores varones y mujeres, aunado a que, las celdas destinadas para hombres y mujeres, no cuentan con lavamanos con agua corriente y literas, así, al momento de la visita se encontró en malas condiciones de higiene, circunstancias que atentan contra la dignidad de las personas que allí son detenidas y de quienes en ese lugar laboran.

Las disposiciones jurídicas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales y en la Constitución particular del Estado de México, establecen la obligación de las autoridades de dar un trato digno a las personas que en términos de las leyes vigentes, sean sometidas a cualquier forma de arresto o detención. Sin embargo, las condiciones físicas de las galeras municipales de Ixtapan del Oro, México, imposibilitan a las autoridades municipales el cumplimiento de lo prescrito por los ordenamientos legales mencionados.

III. MEDIDAS DE REPARACIÓN

Conforme a lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 5, 7, 26, 27, 73 fracciones IV y V, 74 fracciones II, VIII y IX, y 75 fracción IV, de la Ley General de Víctimas; así como en los artículos 1, 2, 10, 11, 12, 13 fracciones IV y V de la Ley de Víctimas del Estado de México; atendiendo a las circunstancias del asunto, a las acciones y omisiones que expusieron la vulneración en los derechos de **V**, con un criterio de complementariedad para la determinación armónica y eficaz de las medidas de reparación, contemplando un enfoque diferencial y especializado, ante las evidencias del caso.

Por tanto, la pertinencia de que la autoridad cumpla eficazmente las medidas de reparación contempladas a favor de las víctimas de violaciones a derechos humanos, así como la mejora institucional para evitar prácticas contrarias a los principios internacionales y nacionales en la materia guardan estrecha relación con el cumplimiento cabal de las medidas en un plazo razonable.

Esto es, que los puntos recomendatorios relacionados con las siguientes medidas de reparación deben cumplirse conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, ya establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia dirigida al Estado mexicano en el caso Radilla Pacheco Vs. México, en la que se establecieron estándares



internacionales para determinar la razonabilidad del plazo atendiendo a la complejidad y circunstancias del asunto entre otras.¹⁴

En el caso en concreto, la falta reiterada al mandamiento normativo vulnera constantemente los principios de legalidad y seguridad jurídica a las personas habitantes o que transiten en el municipio de Ixtapan del Oro al no respetarse lo que disponen las leyes respecto a la debida constitución del Oficial Calificador, así como como el Oficial mediador-Conciliador del municipio, por lo que las medidas para ajustar la figura a lo que mandata la ley deben efectuarse de inmediato y sin dilación, bajo el principio del plazo razonable, siendo menester precisar que el retardo injustificado es por sí misma una vulneración a las garantías que tiene toda persona respecto al debido procedimiento en sede administrativa municipal.

Ante este contexto, este Organismo pondera y considera aplicables las siguientes:

A. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

A1. APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El artículo 73 fracción V de la Ley General de Víctimas, previene la aplicación de sanciones administrativas a los responsables de violaciones de derechos humanos, sobre la base que las autoridades competentes determinen.

Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Comisión, en la investigación de los hechos, permiten afirmar que **SPR1** y **SPR2**, en ejercicio de sus funciones pudieron haber transgredido lo previsto en el artículo 7 fracciones I, V, VII, y VIII de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México. En ese sentido, la contraloría interna del Ayuntamiento de Ixtapan del Oro determinara lo conducente en el ámbito de sus atribuciones. Lo anterior, al prescindir de una actuación armónica con la defensa de los derechos humanos, lo cual trajo como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales del agraviado.

A2. DISCULPA INSTITUCIONAL.

El artículo 73 fracción IV de la Ley General de Víctimas en relación con el artículo 13 fracción IV de la Ley de Víctimas del Estado de México, consagra el derecho de las víctimas a que se reconozca

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencias de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 244.



y restablezca su dignidad, mediante el ofrecimiento de una disculpa institucional. Dicha estrategia constituye un acto de reconocimiento de la responsabilidad y el interés genuino de reparación respecto de las violaciones a derechos humanos acreditadas en esta Recomendación.

En el caso concreto, la disculpa debe ser ofrecida por escrito y notificada a **V**; a través del síndico del Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, México, por ser la autoridad que representa legalmente los intereses de la municipalidad de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad. Una vez hecho lo anterior, se informará a esta Comisión acerca del cumplimiento de esta medida de reparación.

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sostiene que los actos de reconocimiento de responsabilidad del Estado forman parte de las medidas simbólicas de reparación moral, ya que se encuentran orientados a dar satisfacción y dignificar a las víctimas, pues implican un reconocimiento por la injusticia de los hechos y porque suponen obligaciones públicas en la prevención de las violaciones a derechos humanos.¹⁵

B. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

En consonancia con los artículos 74 de la Ley General de Víctimas y 13, fracción V de la Ley de Víctimas del Estado de México, las medidas de no repetición son aquellas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos, para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza; es decir, buscan que la violación sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir y en el caso concreto deberá considerarse:

B1. DELIMITACIÓN DE FUNCIONES

Como se ha evidenciado, y en virtud de que la función de Oficial Calificador recae en la titular de la Oficialía Mediadora Conciliadora Municipal, con el objeto de proporcionar certeza jurídica y se logre el estricto cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica, el Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, México, en acato a lo previsto en el Título V, Capítulo primero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, deberá realizar las siguientes acciones:

1. Designar por lo menos a un Oficial Calificador con sede en la Cabecera Municipal.
2. Regularizar la correcta actuación de las funciones Conciliadora Mediadora y Calificadora; es decir, que cada oficialía cuente con el respectivo titular.

¹⁵ Cfr. Martín Beristain, Carlos. *Diálogos sobre la reparación, qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, pp. 226 y 227. Asimismo, La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, pp. 111-116. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22050.pdf> (consultado el veintiocho de enero de 2019).



3. Los titulares de las respectivas oficialías, deberán reunir indefectiblemente los perfiles establecidos en el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
4. A efecto de cubrir el requisito de certificación que prevé el artículo 149 fracción I inciso f de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, deberán realizarse las gestiones necesarias para que el Oficial Mediador Conciliador cumpla con esta obligación.

Las acciones descritas deben efectuarse en un plazo razonable, tomándose en consideración que el Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, México, debió haber previsto desde el inicio de la gestión la debida conformación de dichas autoridades, conforme a los requisitos previstos por la Ley.

B2. ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE FORMATOS

Sobre el particular, se pudo advertir la falta de instrumentos que den vigencia a los principios de debida diligencia, debido proceso, libertad, integridad personal, legalidad y seguridad jurídica; en ese sentido, y con el fin de garantizar a la ciudadanía los principios fundamentales de derechos humanos, se deberán elaborar y aplicar los formatos auxiliares ya referidos en el inciso D) de este instrumento, relacionados con la función impartidora de justicia municipal en sede administrativa.

Los formatos que anteceden constituyen la base mínima durante el desahogo del procedimiento respectivo, por lo cual la Oficialía Calificadora debe considerarlos durante su actuar.

B3. CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS¹⁶

En este rubro, la autoridad responsable deberá efectuar cursos de capacitación en derechos humanos; acción encaminada a profesionalizar a los servidores públicos adscritos a la Oficialía Mediadora Conciliadora y a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Ixtapan del Oro; con el fin de obtener las bases que incidirán en el cabal desempeño de los procedimientos conforme al respeto por los derechos de legalidad y seguridad jurídica, en específico la capacitación deberá versar sobre el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Cuestiones Básicas de Derechos Humanos, Derechos Humanos y la Seguridad Pública, así como Derechos Humanos y las Garantías de Seguridad Jurídica.

B4. OPORTUNIDAD PARA ARMONIZAR EL BANDO MUNICIPAL CON LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

Atendiendo a las necesidades de adecuación administrativa que ha dejado expuestas el planteamiento del caso que nos ocupa, se sirva solicitar al cabildo de Ixtapan de Oro, México, en

¹⁶ El artículo 74 fracción VIII de la Ley General de Víctimas, contempla como medidas de no repetición la capacitación en materia de derechos humanos.



estricto acato a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, apruebe, modifique y establezca en el bando municipal la figura jurídica de Oficial Calificador que reúna de forma irrestricta los requisitos previstos en los artículos 149 y 150 del instrumento en mención.

Lo anterior a fin de que exista una adecuada y conveniente separación de funciones en la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora del municipio de Ixtapan del Oro, México y que cada uno de los oficiales titulares, en los turnos que el Ayuntamiento determine en ejercicio de una buena práctica administrativa, facilite de manera diligente la debida atención a las personas que requieran la intervención del Oficial Calificador protegiendo su derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica; organización que deberá estructurar en el Bando Municipal, el cual en principio, deberá ser congruente con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En consecuencia se formulan las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Como **medidas de satisfacción**, señaladas en el **punto III apartado A** de esta Recomendación, la autoridad responsable deberá realizar las siguientes acciones:

- a) Bajo el criterio de protección y defensa de los derechos humanos, con la copia certificada de la Recomendación, que se anexa, 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 los actos u omisiones en que incurrieron **SPR1** y **SPR2**, plasmadas en el apartado de ponderaciones de este documento, determinando lo conducente.
- b) Además, el ayuntamiento de Ixtapan del Oro deberá llevar a cabo una disculpa institucional por escrito, la cual será notificada a **V**; con el fin de reconocer la responsabilidad y el interés genuino de reparación respecto a las violaciones a derechos humanos acreditadas en esta Recomendación. Dicho acto deberá ser ofrecido a través del síndico de dicho ayuntamiento. Una vez hecho lo anterior, se informará a esta Comisión acerca del cumplimiento de esta medida de reparación.

Al respecto, deben remitirse los acuses de recibido, así como las constancias que acrediten el debido cumplimiento del punto.

SEGUNDA. Como **medidas de no repetición**, estipuladas en el **apartado III, inciso B**, de la presente Recomendación, se deberá atender a lo siguiente:



- a) En correlación con el **sub inciso B1**, el Ayuntamiento de Ixtapan del Oro, México, en acato a lo previsto en el Título V, Capítulo primero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, deberá:
1. Designar por lo menos a un Oficial Calificador con sede en la Cabecera Municipal.
 2. Regularizar la correcta actuación de las funciones Conciliadora Mediadora y Calificadora; es decir, que cada oficialía cuente con el respectivo titular por turno.
 3. Los titulares de las respectivas oficialías, deberán reunir indefectiblemente los perfiles establecidos en el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
 4. A efecto de cubrir el requisito de certificación que prevé el artículo 149 fracción I inciso f de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, deberán realizarse las gestiones necesarias para que el Oficial Mediador Conciliador cumpla con esta obligación.

Del inciso anterior, se deberán remitir las constancias que acrediten su cumplimiento en un plazo razonable que iniciará a partir de la aceptación de la Pública de mérito.

TERCERA. Como **medida de no repetición** con el fin de hacer asequibles a la ciudadanía principios fundamentales de derechos humanos relacionados con el debido proceso, en un plazo razonable, contados a partir de la aceptación del documento de Recomendación y, conforme a los términos precisados en el **apartado III, inciso B2** 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 la instauración de la Oficialía Calificadora del municipio de Ixtapan del Oro. 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.

CUARTA. Como **medida de no repetición**, en un plazo razonable, se documenten las gestiones pertinentes a efecto de realizar las adecuaciones a la infraestructura de las galeras municipales de Ixtapan del Oro, se destinen espacios dignos para el aseguramiento de menores de edad (varones y mujeres), se doten de lavamanos con agua corriente y literas en las galeras de hombres y mujeres.

QUINTA. De la misma forma, como **medida de no repetición**, como esfuerzo preventivo en la promoción de los derechos humanos, deberá proporcionar a este Organismo, en un plazo razonable a partir de la aceptación de la Pública de mérito, la capacitación en derechos humanos al personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública Municipal, así como al personal de la Oficialía Mediadora Conciliadora de Ixtapan del Oro, 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, la plantilla de personal al que irá dirigido de las áreas de Seguridad Pública y Mediación Conciliación, así como el temario referente al marco normativo relacionado con los hechos motivo de Recomendación, en particular sobre las temáticas sugeridas en el **apartado III, inciso B3** de este documento. Sobre este punto, esta Comisión ofrece su más amplia colaboración.

SEXTA. Finalmente, como **medida de no repetición** en aras de propiciar la exacta aplicación de la ley y el correcto acceso a la justicia, se sirva proponer al cabildo de Ixtapan de Oro, México, en estricto acato a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, apruebe, modifique y establezca en el bando municipal la figura jurídica de Oficial Calificador que reúna de forma irrestricta los requisitos previstos en los artículos 149 y 150 del instrumento de referencia, así como realice la correcta delimitación de funciones de las Oficialías Conciliadora Mediadora y Calificadora. De lo anterior, se deberán remitir las constancias que acrediten su cumplimiento en un plazo razonable a partir de la aceptación de la Pública de mérito.

