

RECOMENDACIÓN 17/2013¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México, expusieron la supuesta negativa reiterada del Gobierno del Estado de México, a través de las dependencias correspondientes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios. Asimismo, hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en agravio de personas agremiadas a su grupo.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones se requirió la implementación de medidas precautorias tendentes a salvaguardar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de los quejosos; así como sendos informes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, a la Subsecretaría General de Gobierno y al Presidente Municipal Constitucional de Chicoloapan, realizándose visita a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva de este último. Además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las autoridades.

¹ La Recomendación 17/2013 se emitió a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, el 07 de noviembre de 2013, por violación al Derecho a la Seguridad Jurídica mediante el Uso Racional de la Fuerza Pública. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 33 fojas.

PONDERACIONES

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA MEDIANTE EL USO RACIONAL DE LA FUERZA PÚBLICA

Hoy en día, la redefinición y modernización de la seguridad pública y ciudadana, exige que la nueva conceptualización de la seguridad pública se traduzca en confianza y cercanía, concierto en el que tanto las personas como los agentes encargados de hacer cumplir la ley de cualquier orden de gobierno, deben aportar lo que les corresponde, con el objeto de conseguir la tan ansiada protección y seguridad que buscamos de forma inherente todos los seres humanos.

En términos generales, la seguridad, además de ser una manifestación inequívoca de la persona humana, como una de sus aspiraciones más ansiadas, es también, en términos socioculturales, una expresión infalible del Estado de Derecho, toda vez que permite el libre ejercicio de los derechos humanos, los cuales estarán preservados por la ley a través de la irrestricta sujeción al marco jurídico necesario para proteger a la ciudadanía. Desde luego, el principio se sustenta en la necesidad de que el ciudadano conozca de forma previa las normas que le son aplicables, pero al mismo tiempo, prevalece la exigencia de que la interpretación y aplicación de las normas coincidan con las que la sociedad asume o entiende como válidas, lo cual implica que cada uno de nosotros esté consciente que un derecho lleva implícito un deber.

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

Luego entonces, entendida como una cualidad propia de los espacios públicos y privados, la seguridad pública se caracteriza por la inexistencia de amenazas que

socaven o supriman los bienes y derechos fundamentales de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

Esta condición, que constituye al mismo tiempo una función confiada al Estado y los Municipios, tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de los individuos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos; en consecuencia, las acciones que se instrumenten en el ejercicio de la seguridad pública, cuentan como eje central a la persona humana y, por ende, deberán contribuir al establecimiento de la seguridad ciudadana cuyo propósito se materializa brindando protección, asegurando el libre ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y por encima de esto, sus derechos humanos fundamentales.

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

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

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

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

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

La intención no es empoderar a los cuerpos policiacos, sino que el agente habilitado por el Estado, y por tanto figura de excelencia para tan preclaros designios, proporcione seguridad y confianza bajo el respeto a ultranza de la dignidad humana, la cual debe concebir como su deber, fin primero y último.

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

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

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

Ahora bien, el trazo de legalidad se materializa al tenor del principio rector *pro personae*, descrito en el segundo párrafo del numeral constitucional citado, el cual previene, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege a la persona en términos más amplios, cuando involucre proteger derechos humanos.³

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

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

En la misma línea argumentativa, la seguridad personal, dimensionada como un valor supremo, tiene eco prácticamente en todos los instrumentos internacionales: declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos, para efectos prácticos y representativos destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Obligaciones:

I. Generales:

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

En razón de lo anterior, será necesario que los elementos policiales que integran las corporaciones públicas encargadas de procurar la seguridad ciudadana y velar por la paz y el orden públicos, actúen fundamentalmente con estricto apego a la ley y con respeto a los derechos humanos esenciales, teniendo como límite de su intervención las facultades y atribuciones que la normatividad de la materia contempla.

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

a) Esta Defensoría de Habitantes contó con evidencias suficientes de la existencia de omisiones por parte de elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la entidad, producidas por la ausencia de protocolos de actuación en caso de existir conflictos violentos originados por multitudes, siendo evidente la inacción durante los hechos acontecidos en el municipio de Chicoloapan el 5 de septiembre de 2012.

En la especie, resultó evidente que aun cuando se conocieron antecedentes de la presencia de una multitud considerable de personas de 2 organizaciones, que resultaron antagonistas en las inmediaciones de una unidad habitacional en el municipio de Chicoloapan, no desplegó de inicio al personal policial capacitado para inhibir cualquier enfrentamiento violento.

Al respecto, se advirtió del informe suscrito por el Jefe de la Región XXII-A de la Subdirección Operativa Regional Oriente que el comandante del sector conoció de la presencia de al menos 400 personas integrantes del Movimiento Antorchista en los alrededores de la unidad habitacional galaxia los reyes en el municipio de Chicoloapan, quienes hicieron del conocimiento la agresión en contra de sus agremiados por la organización Mototaxis, Bicitaxis y Transportistas del municipio de

Chicoloapan, que contaban con al menos 250 militantes, en donde posteriormente se iniciaron actos violentos.

Pese a la cantidad considerable de personas, contabilizadas en 650 según el informe referido, y coincidente con el informe remitido a esta Defensoría por el Presidente Municipal Constitucional de Chicoloapan, donde se estimó un aproximado de 600 personas involucradas en el conflicto, no se advirtió la intervención de algún elemento policial municipal o estatal a efecto de disuadir a los grupos en conflicto, o al menos de aplicar alguna táctica para dispersar o impedir un posible enfrentamiento, como en el caso aconteció.

Sin duda, en vista a la línea del tiempo cronológica establecida por policías municipales de Chicoloapan y elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, así como el inmejorable posicionamiento de dichas autoridades previo al conflicto violento, pudieron estar en condiciones de evitar el enfrentamiento si hubieran actuado coordinadamente en forma ordenada y sistematizada.

Así, pues suponiendo sin conceder que los elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana tuvieron conocimiento a las 11:30 horas y su arribo se suscitó a las 12:10 horas, tardaron cerca de 40 minutos en llegar al lugar de los hechos, tiempo suficiente para que se desataran los hechos violentos; no obstante, los elementos de la Policía Municipal de Chicoloapan establecieron que el conflicto se inició a las 11:20 horas y terminó cerca de las 16:30 horas, lapso en el que si se hubieran adoptado las medidas y tácticas conducentes no habría originado pérdidas humanas ni personas lesionadas.

Es evidente que la omisión policial operó desde un inicio con la incapacidad manifiesta de concertar medios que les permitieran establecer una estrategia adecuada de operación, en la inteligencia de que conocieron de un antecedente previo que concertó a una multitud, descritas como agresiones por el Movimiento Antorchista. Es decir, que conocían el motivo principal de la aglomeración, que eran

actos violentos. Con todo, no se advierte en determinado momento un diálogo de persuasión o disuasión dirigido a la multitud.

Sirve de apoyo el contenido de una videograbación ofrecida por los quejosos como medio probatorio, donde se encuentran visibles algunas escenas de lo ocurrido durante el conflicto en el participaron adeptos del Movimiento Antorchista y de la organización Mototaxis, Bicitaxis y Transportistas del Municipio de Chicoloapan, en una unidad habitacional de Chicoloapan, en las que se advierte claramente la presencia de elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de Seguridad Pública Municipal de Chicoloapan, aunque dichas autoridades se encontraban separadas y sin que adoptaran alguna medida, permaneciendo en calidad de espectadores.

Más aún, las imágenes captaron que la multitud se encontraba provista de palos, piedras e incluso con armas blancas tipo hachas; asimismo, en el lugar, personas involucradas en el conflicto utilizaron armas de fuego con las cuales se causó el deceso de dos personas.

Por lo anterior, se advirtieron elementos objetivos que vislumbraban actos de violencia que causaron una situación general de alteración del orden público, factores desestimados por la policía estatal, quienes carecieron de un protocolo adecuado para hacer frente al problema con oportunidad y contundencia.

En efecto, las imágenes demuestran la imposibilidad tácita de los elementos policiales, estatales y municipales, por reestablecer el orden público y garantizar la seguridad y tranquilidad del lugar; impasibilidad contradictoria a las atribuciones que integra el Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, entre las que se incluye la de: ... *Vigilar y cuidar el orden público en el territorio del Estado con el objeto de proteger la seguridad de las personas, su patrimonio y sus derechos...*⁵ igualmente instruye a estas corporaciones para ... *Proporcionar auxilio a*

⁵ Artículo 9 fracción I.

*la población...*⁶ y, por lo que respecta a los cuerpos de seguridad pública municipal, el dispositivo jurídico previene entre sus facultades ...*Mantener la paz y el orden público del Municipio...*⁷

Es evidente que la actuación preliminar de los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana se dio al margen del cumplimiento de la obligación de resguardo y restablecimiento del orden público en caso de multitudes que alteren el normal funcionamiento ciudadano, toda vez que ante la actitud violenta de los enfrentados se debió aplicar en primera instancia un plan de actuación que considerara los principales factores de riesgo; además, las acciones a instrumentar requerían que de inmediato las autoridades intervinientes (policía estatal y municipal) asumieran la responsabilidad de manera coordinada ante la considerable cantidad de la multitud, en un rango de 600 a 650 personas.

Ahora bien, para el control debido de la multitud, los agentes de la policía debieron identificar a las personas con actitud agresiva dentro de la multitud y tratar de hacer una conducción con el afán de aislar a las personas con intenciones de confrontación. La contención del conflicto exigía una estrategia clara a seguir ante la concentración de personas, así como utilizar tácticas y técnicas en gradación, mediante la utilización de los principios de legalidad, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad.

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

⁶ Artículo 9 fracción II.

⁷ Artículo 10 fracción II.

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

*Cuando para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, sea necesaria la participación coordinada del Estado con otra u otras entidades federativas, e incluso los Municipios... participarán las Instituciones de Seguridad Pública correspondientes...*⁸

En suma, no existieron evidencias que permitieran acreditar una debida coordinación institucional para la atención a la multitud que se congregó con fines violentos el 5 de septiembre de 2012 en las vecindades de una unidad habitacional en Chicoloapan, mucho menos prever que la virulencia de las agresiones ocasionó dos muertes por disparos de armas de fuego y diversos lesionados, ante la falta de decisión para adoptar los protocolos y estrategias a seguir a fin de evitar la vulneración de derechos humanos y poner en riesgo a todas las personas que se encontraban transitando en el lugar.

Por tanto, y con base en el marco jurídico internacional y convencional, con estricta observancia en los principios de legalidad, seguridad jurídica, con miras en la amplia protección que concede el principio *pro personae*; se diseñe, elabore y aplique un protocolo de actuación para el control de multitudes y restablecimiento inmediato del orden público por parte de elementos de la policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

La base de esta iniciativa debe considerar en todo momento el respeto a la dignidad humana; establecer una coordinación institucional de los órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia, agotar los medios pacíficos de solución al conflicto basados en el diálogo; la adecuada regulación del uso de la fuerza pública, mediante una escala racional basada en los principios de legalidad, gradualidad y proporcionalidad, mediante una serie de orientaciones prácticas; y la exacta

⁸ Artículo 52 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

aplicación de la ley, con opciones de actuación del policía, como alternativas posibles, integrándose el uso de la fuerza y otras soluciones.

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

... con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida...⁹

Por tanto, para dar cabal cumplimiento a las acciones preventivas que se refieren los párrafos anteriores, es prioritario ajustarlas a instrumentos internacionales relacionados con la conducta de las corporaciones de la policía, entre las que destaca el Código de Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, como esquema elemental para justipreciar la conducta de la policía y las obligaciones y deberes, de las que son premisas conductuales ineludibles la exacta aplicación de la ley y la protección de la dignidad humana y defensa de los derechos humanos.

b) Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes en la investigación de los hechos, permitieron instar a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, para que en ejercicio de sus obligaciones, se ajuste a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones: I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliéndose con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrafo 87.

Por todo lo expuesto, este Organismo formuló al Secretario de Seguridad Ciudadana del Estado de México las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Con el propósito de dar plena vigencia al principio de exacta aplicación de la ley, en concordancia con los principios de legalidad y seguridad jurídica, además de posibilitar la conducción ética y profesional policiaca, se instruyera a quien corresponda la adopción de medidas necesarias para mejorar los procesos y protocolos de actuación a través del fortalecimiento y establecimiento de procedimientos idóneos, con base en una escala racional del uso de la fuerza, y una coordinación oportuna entre las corporaciones de seguridad pública de los órdenes de gobierno, mediante el empleo de tácticas, técnicas y estrategias para los agentes encargados de hacer cumplir la ley, tomándose en cuenta para ello la normatividad convencional e internacional aplicable, así como las directrices estipuladas en el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Para tal efecto deberá diseñarse, elaborarse y emplearse un protocolo de actuación para el control de multitudes y restablecimiento inmediato del orden público por parte de elementos de la policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

SEGUNDA. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda, se impartan cursos de capacitación y actualización, en particular sobre el respeto a la norma con base en el uso legítimo de la fuerza pública, el mantenimiento y restablecimiento del orden y la exacta aplicación de la ley, al personal adscrito a la Región XXII-A de la Subdirección Operativa Regional Oriente de esa Secretaría, a efecto de que durante el desempeño de su cargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos, para lo cual esta Comisión ofreció su más amplia colaboración.