

RECOMENDACIÓN 9/2014¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/NEZA/339/2013, 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, y resolvió la existencia de elementos que comprobaron violación a derechos humanos de **AJM**, cuyo nombre se cita en anexo confidencial, atendiendo la naturaleza de las violaciones documentadas, atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El 1 de mayo de 2013, los elementos Marco Antonio Trejo Ramírez y Froylán Mares Granados, adscritos al sector IV de la Dirección de Seguridad Pública Preventiva Municipal de la Paz, a bordo de la unidad 070, aseguraron a **AJM**, presentándolo a las trece treinta y cinco horas, ante el pasante en derecho Antonio Alejandro González Medina, encargado del segundo turno de la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora, quien omitiendo la aplicación de un debido procedimiento determinó arrestar al asegurado, sin observar un cuidado diligente.

Así, la autoridad impartidora de justicia administrativa en sede municipal, delegó la responsabilidad de custodia y vigilancia de **AJM** al elemento José Luis Gutiérrez Alvarado, adscrito a la Dirección de Seguridad Pública Municipal, al momento de ser confinado a galeras, las cuales se ubican en el sótano del palacio municipal.

Ante una ausencia notoria de debida diligencia y la falta de consideración de procedimientos adecuados, entre ellos la falta de certificación médica, la omisión de la autoridad calificadora de verificar y mantener custodia permanente en el asegurado, permitió que **AJM** atentara contra su integridad al utilizar una prenda de vestir para ahorcarse.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja, se solicitó el informe de ley al Presidente Municipal Constitucional de la Paz y en colaboración al Procurador General de Justicia de la entidad, se recabaron comparecencias de servidores públicos involucrados en los hechos, se practicaron visitas de inspección tanto a las galeras municipales, como a la Oficina de la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora. Además se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por la autoridad.

PONDERACIONES

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de La Paz, Estado de México, el 5 de junio de 2014, por violación del derecho humano al debido proceso y a los principios de legalidad y seguridad jurídica en menoscabo al derecho a la vida por omisión de cuidado. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 47 fojas.

VIOLACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO Y A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA EN MENOSCABO AL DERECHO A LA VIDA POR OMISIÓN DE CUIDADO

El municipio es una estructura social que asegura de forma institucional las relaciones de las personas en el seno de la comunidad. Su importancia es tal que al igual que la Federación y las entidades federativas tiene resuelta capacidad para gobernar, legislar y juzgar. Por ende, como orden de gobierno, requiere hacer válido el imperativo legal que lo considera base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, dispositivo puntual contenido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por eso que la potestad juzgadora de la entidad edilicia debe estar al nivel de una organización política próxima a la ciudadanía, capaz de dotar de seguridad ciudadana mediante actos de autoridad que sean comunes y equitativos a todos sus habitantes, atribuciones que tienen como base alcanzar con integralidad lo estipulado en el artículo 21.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

... La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.

Un municipio consolidado desempeña un papel relevante en el ejercicio de la legalidad y la seguridad jurídica, al hacerse cargo de las necesidades sociales de la comunidad mediante la preservación de la paz y el orden público, servicio que dispensa a figuras confiables, entre ellas, la encargada de la impartición de justicia administrativa en términos del Texto Fundamental en su artículo 21.

... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...

Esto es, los alcances del municipio, establecidos constitucionalmente, le permiten contar con personalidad jurídica y facultades para aprobar bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, con el objeto de establecer las bases de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

En particular, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala como atribución de un Ayuntamiento expedir el Bando Municipal así como disposiciones administrativas de observancia general necesarias para su organización, prestación de los servicios públicos y, de ordinario, para el cumplimiento de sus funciones.

Sobre esta base, el derecho a un debido proceso entraña defensa y protección mínimas a favor de la persona humana frente a la potestad de cualquier autoridad; por tanto, es un derecho humano que se universaliza en los ordenamientos jurídicos, al ser el imperativo pragmático ineludible al que todo servidor público debe sujetar su actuación en cada una de sus etapas legítimas para evitar conductas ilegales o arbitrarias que extralimiten su competencia.

Sin duda, la compatibilidad del debido proceso con el respeto a los derechos humanos es absoluta al posibilitar que la persona cuente en todo momento con el respaldo profesional y garante del Estado cuando se dirime un conflicto, suponiéndose como requisito básico insustituible en la interacción ciudadana la consideración de derechos, deberes y obligaciones.

La aplicación de la norma en sede administrativa municipal, se encuentra encomendada a las figuras del Oficial Calificador y del Oficial Mediador-Conciliador, servidores públicos con atribuciones perfeccionadas que posibilitan a la entidad edilicia contar con profesionales con el perfil académico y capacitación suficiente que le permita aplicar correctamente los procedimientos administrativos que se dirimen en su ámbito competencial.

Así, corresponde a la autoridad cumplir su labor con la máxima diligencia, que en funciones calificadoras, sancionadoras y de seguridad pública, se traduce en la exacta aplicación de la ley, al elegir el procedimiento habilitado para decidir sobre los derechos y libertades ciudadanas con base en el principio *pro personae*, el cual implica, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege derechos en términos más amplios tratándose de la defensa y protección de derechos humanos.²

En particular, toda persona detenida por presuntas faltas gubernativas municipales debe tener acceso a un procedimiento justo que se impulse con principios rectores, como la presunción de inocencia, el debido proceso, a ser oído y escuchado, así como el respeto de su dignidad bajo la protección de su integridad y seguridad personales, por tanto:

... Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada... Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.³

Más aún, acorde a lo dispuesto por el artículo 1 de la Constitución Política Federal, corresponde a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, es incongruente e ilegal que un servidor público encargado de ejecutar el respectivo procedimiento administrativo sea el principal agente en vulnerarlo, ya

² 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.

³ Artículo XXV párrafo tercero de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

sea por acción u omisión, y que pueda incurrir en faltas al deber de custodia, cuidado y vigilancia que lo sitúen al margen de la debida diligencia, al grado de ponerse en riesgo la integridad del ciudadano; por tal motivo, el Órgano Tutelador de derechos fundamentales, con miras a erradicar toda trasgresión al orden jurídico regulador, procede a emitir el presente documento a fin de coadyuvar con la municipalidad en el sano cumplimiento de la norma a partir del respeto de los derechos humanos.

Como se ha advertido, existen diversos ordenamientos reguladores internacionales y del orden jurídico mexicano que reconocen los derechos a la legalidad, seguridad jurídica e integridad personal, de los que destacan, por su relevancia en la materia, los siguientes:

Declaración Universal de Derechos Humanos

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

Artículo 10: Toda persona tiene derecho... a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella...

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

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

Artículo XXV: ... Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación... Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

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

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

Artículo 9.3. Toda persona detenida... será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer sus funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad... La prisión preventiva de las personas... no debe ser la regla general...

Artículo 9.4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención... tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión...

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

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

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

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

Principio 11.1. Nadie será mantenido en detención sin tener la posibilidad real de ser oído sin demora por un juez...

Principio 12.

1. Se harán constar debidamente:

a) Las razones del arresto; b) La hora del arresto de la persona... así como la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad; c) La identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido...

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

Principio 24. Se ofrecerá a toda persona detenida... un examen médico apropiado con la menor dilación posible... recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario... serán gratuitos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 4. Derecho a la Vida

1... Este derecho estará protegido por la ley...

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

Artículo 7.5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable, o a ser puesta en libertad...

Artículo 8.1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente... para la determinación de sus derechos y obligaciones...

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

Principio I: Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad...

Principio IV: ... Las órdenes de privación de libertad deberán ser emitidas por autoridad competente a través de resolución debidamente motivada...

Principio IX: 1. Las autoridades responsables de los establecimientos de privación de libertad no permitirán el ingreso de ninguna persona para efectos de reclusión o internamiento, salvo si está autorizada por una orden de remisión o de privación de libertad, emitida por autoridad... competente, conforme a los requisitos establecidos por la ley. A su ingreso las personas privadas de libertad serán informadas de manera clara... de los derechos, deberes y prohibiciones que tienen en el lugar de privación de libertad... 3. Toda persona privada de libertad tendrá derecho a que se le practique un examen médico o psicológico imparcial y confidencial, practicado por personal de salud idóneo inmediatamente después de su ingreso al establecimiento de reclusión o de internamiento, con el fin de constatar su estado de salud físico o mental, y la existencia de cualquier herida, daño corporal o mental; asegurar la identificación y tratamiento de cualquier problema significativo de salud; o para verificar quejas sobre posibles malos tratos o torturas o determinar la necesidad de atención y tratamiento...

Los ordenamientos resaltan la relevancia de aplicar el debido proceso bajo la rectoría de los derechos, libertades, y principios de derechos humanos, objetivo obtenido a través de la exacta observancia de la ley; sin embargo, las acciones y omisiones realizadas por servidores públicos del ayuntamiento de la Paz, facilitaron que una persona privada de su libertad atentara contra su integridad, como se puntualizó:

a) Este Organismo documentó que el primero de mayo de 2013, los elementos Marco Antonio Trejo Ramírez y Froylán Mares Granados, adscritos al sector IV de la Dirección de Seguridad Pública Preventiva Municipal de la Paz, pusieron a disposición a **AJM** al pasante en derecho Antonio Alejandro González Medina, encargado del segundo turno de la oficialía mediadora conciliadora y calificadora municipal, quien se situó al margen del debido proceso en sede administrativa, conducta que propició el ambiente idóneo para que **AJM** atentara contra su vida.

En efecto, en primer término, el aseguramiento de **AJM** realizado por los elementos policíacos referidos, se justificó por una supuesta alteración del orden en la vía pública, así como emplear frases y ademanes impertinentes a la ciudadanía al encontrarse *en estado etílico*; con todo, la extralimitación de funciones de los elementos se albergó al llenar el formato denominado **boleta de**

remisión, documento que exige la determinación de la falta cometida y calificación según la normatividad municipal, que en el caso particular fue puesta a consideración de la autoridad administrativa por *infringir el artículo 116 fracción 114-I*, específicamente por *agredir a la gente*, presentando los objetos *bicicleta-tijeras-gorra*; acciones que sin duda son contrarias al principio de legalidad, toda vez que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en tratándose de los incorporados al sistema de seguridad pública, articulan su cometido en la preservación del orden social, lo cual no les dota en absoluto de jurisdicción calificadora.

Esto es así en franca observancia al Bando Municipal de la Paz 2013, que en su numeral 75 elucubra:

... El H. Ayuntamiento determinará la forma de organización, facultades y funcionamiento de las Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras, las cuales tendrán la responsabilidad de... calificar las faltas administrativas de índole municipal. Asimismo, las acciones u omisiones que deban considerarse como faltas o infracciones al orden público y a la tranquilidad de las personas siguiendo los lineamientos que establece el artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México...

Dispositivo legal que armoniza con la exigencia normativa dispuesta de forma exclusiva y singular a la autoridad impartidora de justicia municipal en sede administrativa bajo la fórmula siguiente: *... Son facultades... De los Oficiales Calificadores... conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal...*⁴

Ahora bien, la acción descrita afecta el principio de presunción de inocencia, toda vez que el oficial calificador suele iniciar el procedimiento administrativo con una idea preconcebida de que el asegurado ha cometido una falta o infracción al bando gubernativo, y por ende, resta de todo valor demostrativo a la garantía de audiencia, pues en la especie, el respectivo formato, el cual se utilizó en relación a **AJM** presentó inconsistencias, entre ellas, la carencia del nombre del supuesto infractor, el desahogo de su derecho a ser escuchado, el articulado infringido, así como tampoco se precisó la hora de arresto, la identidad del funcionario encargado de hacer cumplir la ley que calificó y determinó la sanción a cumplir; inclusive, el fundamento legal de la documental fue impreciso al referir los numerales 251 y 256, toda vez que el Bando Municipal, entonces vigente, solo contenía 159 artículos y seis transitorios.

Asimismo, el formato predetermina que el supuesto infractor va a ser arrestado y confinado a la galera municipal, lo cual desde luego, resta de toda virtud y oportunidad la consideración a ser escuchado, pues tal derecho será el cimiento que establecerá si los argumentos expuestos hacían o no acreedor al presunto infractor de una sanción impuesta en sede administrativa.

⁴ Cfr. Artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fracción II, inciso b).

Más aún, es incuestionable que la presunción legal de inocencia del asegurado guarda una estrecha relación con la garantía de audiencia, 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,⁵ circunstancia que exige la correcta custodia al establecer el confinamiento a una galera, donde el único antecedente advierte un registro cuyo contenido procede de los datos enunciados por los elementos policiales.

Establecido lo anterior, es pertinente acotar la correspondencia con el procedimiento en sede administrativa que se aplicaba en el municipio de la Paz para calificar infracciones, dispuesto en el artículo 134 del bando municipal entonces vigente:

... Toda aquella persona a quien se le atribuya alguna violación contra las disposiciones contenidas en este Bando será remitido en el acto por la policía municipal a la Oficialía Conciliadora-Mediadora y Calificadora que corresponda, cuyo titular le hará saber de viva voz los siguientes derechos:

a) La infracción administrativa cometida al Bando Municipal

b) Su Garantía de Audiencia para que en esta diligencia alegue lo que su derecho convenga:

c) Llamar por la vía telefónica a una persona de su confianza para que... le asista en su Garantía de Audiencia...

Así, la idoneidad del mandato, basada en el derecho a ser escuchado, no fue ponderada ni estimada en sus términos por la autoridad calificadora en el municipio, y de persistir esta anomalía se vulnera de forma reiterativa el debido proceso en la impartición de justicia en sede administrativa para los habitantes de la Paz, al no conducirse con la debida diligencia, principio que exige una intervención responsable que proteja a la ciudadanía de todo abuso al dotar de certeza y legalidad jurídica al procedimiento.

Asimismo, y como base fundamental del debido proceso en sede administrativa se encuentra **la certificación médica de los asegurados**, esto es así debido a que el estado de salud de la persona asegurada debe ser compatible tanto con la privación de la libertad como con las condiciones carcelarias en las que se encontrará.

⁵ 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.

Lo anterior no es cuestión menor, toda vez que proveer de una atención médica adecuada es un requisito material mínimo e indispensable 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.⁶

En consecuencia, el certificado médico de estado psicofísico, además de ser útil para determinar, entre otros aspectos, el estado de alerta, lesiones y enfermedades de todo presentado, es una herramienta que puede detectar factores de riesgo en la conducta de una persona, además de que permite delimitar responsabilidades derivadas de abusos en el sometimiento y estancia en las galeras de la cárcel municipal; por lo que en su momento pudo haberse advertido la posibilidad de un comportamiento inadecuado del asegurado; al respecto, se presume que la tensión provocada por el aseguramiento a una persona puede ser tal, que causa reacciones inesperadas, lo que puede agudizarse ante la perturbación derivada del influjo de alguna sustancia.

En el caso, vía dictamen pericial referido por la institución procuradora de justicia de la entidad, se conoció que el asegurado **AJM** había ingerido alcohol etílico, estado que pudo ser solo insinuado por el personal que participó en su aseguramiento; más aún, al momento de ser presentado en las instalaciones municipales, el personal actuante conoció de una conducta intemperante del asegurado al proferir palabras altisonantes en un momento de agresividad.

Sobre el particular estriba la importancia que tiene el examen médico inicial, la cual bajo ningún concepto debe de interpretarse como una mera formalidad ejecutada de forma superficial, sino que debe practicarse un examen clínico del interno en el que éste pueda comunicar al profesional de la salud todo aquello que considere relevante. En este entendido, puede evitarse que el asegurado atente contra su propia integridad, amén que la autoridad calificadora podrá estar en aptitud de aplicar de manera decidida y 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 o exacerbe emociones violentas adicionales al arresto. Esto ya lo ha advertido la Organización Mundial de Salud, al admitir que la sujeción a la Regla 24 de las Reglas Mínimas para el 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.⁷

⁶ 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.

⁷ 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

Más aún, el 1 de mayo de 2013, tanto por imprecisión médica como por omisión de autoridad, no se llevó a cabo a favor de **AJM** la disposición regulada en el Bando Municipal entonces vigente en la Paz:

Artículo 135. *... el desahogo de su Garantía de Audiencia se celebrará una vez que hayan desaparecido los efectos de la ingesta de alcohol o de la intoxicación, debiendo solicitar para ello el auxilio de un médico... para los efectos legales... debiendo proceder a comunicarse con un familiar o persona de confianza... para que se presente ante el titular de la Oficialía... a fin de que se le informe la situación jurídica del presentado.*

Por tanto, será preciso que en el municipio de la Paz se dote de servicio médico constante, y si bien esa municipalidad argumentó que cuenta con la intervención de un médico, el recurso debe ser el idóneo y apropiado para certificar a los asegurados lo cual hace necesaria la adscripción de un profesional en medicina o la celebración de un convenio de colaboración con alguna institución pública del ramo, acciones que sin duda contribuirán a evitar hechos como el que dio cuenta la Recomendación.

b) Asimismo, se advirtió que los protocolos de seguridad seguidos por la autoridad municipal, una vez decidida la sanción en sede administrativa son deficientes, al grado de que la omisión de la debida custodia y vigilancia por parte del pasante en derecho Antonio Alejandro González Medina, encargado del segundo turno de la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora municipal, así como de José Luis Gutiérrez Alvarado, elemento adscrito a la Dirección de Seguridad Pública Municipal, favorecieron el atentado contra la integridad que se causó por sí el asegurado en la galera de la cárcel municipal.

Así, el principio de debida custodia fue inobservado por las autoridades municipales al delegar sin fundamento legal tal responsabilidad exclusivamente a elementos policiales, como en el caso aconteció, según aserto de Antonio Alejandro González Medina, entonces encargado de la oficialía calificadora, quien aseveró que el responsable de las galeras era el elemento que fungía como cabo de llaves. Lo anterior también se corroboró por la coordinadora de la oficialía calificadora de la Paz.

Luego entonces, y si bien ambos servidores públicos afirmaron haber inspeccionado la celda donde se encontraba **AJM** con regularidad, lo cierto es que, ni consignaron tal actividad en bitácora o soporte alguno, ni tiene congruencia con la consecuencia final, pues el asegurado tuvo el suficiente tiempo para llevar a cabo el atentado a su integridad física, toda vez que fue ingresado a las 13:35 horas del 1 de mayo de 2013 y el hallazgo del ahorcamiento se detectó a las 18:45 horas, más aún si se considera que utilizó su propio calzón como agente

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.

constrictor de su cuello que ató a uno de los barrotes existentes en la galera para consumir su acción.

Huelga decir que la actuación del elemento policial José Luis Gutiérrez Alvarado, responsable de las galeras municipales el día de los hechos, amén de materializar una ostensible omisión de cuidado y vigilancia, también estuvo impregnada de ausencia de certeza jurídica, toda vez que el **oficial calificador constituye la principal autoridad responsable**, al establecer en su decisión sancionatoria un **arresto administrativo**, por lo que es un despropósito delegar exclusivamente a los policías la guardia, vigilancia y custodia, lo cual se equipara a la virtual ausencia de quien decidió la sanción.

Como se precisó, era indiscutible que **AJM** se encontraba en una situación agravada de vulnerabilidad, al hallarse privado de su libertad, en un estado alterado de consciencia y bajo una tensión evidente; empero, ni el servidor público encargado de la custodia y vigilancia, ni el oficial calificador estimaron el latente estado de riesgo que suponía no velar por su integridad física.

Es innegable que el arresto constituye la sanción más estricta a la que puede ser sometida una persona, toda vez que queda a completo control de la autoridad sancionadora, quien debe cumplir de forma resuelta funciones protectoras, al ser la principal responsable de la integridad personal del asegurado.

Lo anterior encuentra respaldo en jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos; en primer término, al referir que el derecho a la vida, su garantía y respeto no pueden ser concebidas de modo restrictivo; en segundo término, este derecho no sólo supone que a nadie se le puede privar arbitrariamente de la vida (obligación negativa), sino que exige tomar todas las providencias apropiadas para protegerla y preservarla (obligación positiva)⁸.

Con el mismo ánimo, la exégesis al artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁹ considera que la protección a la vida ocupa una dimensión preventiva, en donde el deber de debida diligencia asume connotaciones más severas en caso de un aseguramiento. Así, la debida diligencia impone a toda autoridad **el deber de una prevención razonable** en aquellas situaciones que pudieran conducir, incluso por omisión, a la supresión de la inviolabilidad del derecho a la vida.¹⁰

⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los 'niños de la calle' (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo), Serie C No. 63, párrafo 144; y *Voto concurrente conjunto de los jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli*, párrafos 2 y 3.

⁹ *Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley...*

¹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam*, Sentencia de 21 de enero de 1994 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 16, *Voto disidente de los jueces Picado Sotela, Aguiar-Aranguren y Cançado Trindade*, párrafo 4.

Ante los infortunados hechos, es menester que las autoridades involucradas obtengan una coordinación que sea facilitada por medios asequibles. En primer lugar es imprescindible que la interlocución entre autoridades de seguridad pública y de justicia municipal en sede administrativa puedan simplificar su labor a través de un oficio de custodia el cual será utilizado por parte del personal de la oficialía correspondiente como el salvoconducto para delegar en un elemento de la policía municipal la seguridad personal de un asegurado. Del mismo modo, enfatiza su importancia el hecho de que la asignación de tal comisión no exime al oficial calificador de cumplir y dar seguimiento a dicha responsabilidad, por ser la autoridad generadora del acto. Por tanto, debe generarse el documento en beneficio de la ciudadanía.

Por otra parte, devino como obstáculo la lejanía en que se encuentra la oficialía calificadora de la cárcel municipal de la Paz, y si bien están en el mismo espacio arquitectónico, las galeras se encuentran en el denominado *sótano*, mientras que la oficialía calificadora se encuentra en la parte superior del edificio que ocupa la presidencia municipal, que cuenta con tres pisos.

Como se ha advertido, la custodia permanente implica la participación de la autoridad sancionadora al subordinar al asegurado, siendo la instancia calificadora garante de todos aquellos derechos que no quedan restringidos por el acto mismo de la privación de libertad, por lo que es primordial que exista un medio que pueda permitirle al oficial calificador supervisar a los asegurados.

En vista a la imposibilidad estructural que presenta la Presidencia Municipal respecto a la ubicación física de las galeras y la Oficialía Calificadora, resulta oportuna la consideración de algún medio tecnológico, como es la instalación de cámaras de circuito cerrado a efecto de que pueda subsanarse el inconveniente; además de que el aditamento coadyuvará al principio de debida custodia.

Lamentablemente, los hechos no privilegiaron el derecho a la vida de **AJM**, prioridad que implicaba una extensión al derecho a la seguridad e integridad personales; por tanto, se recalca que ningún detenido puede ver afectada su integridad durante su confinamiento, menos aún en tratándose de un valor absoluto, como la vida, la cual es obligatorio preservar por los agentes gubernativos. En el suicidio acaecido, bajo la omisión del deber de cuidado, se colocó al agraviado en una situación que facilitó la lesión a la integridad física que le produciría la muerte, ante la imposibilidad de toda intervención por parte de los agentes municipales, auspiciada por la ausencia de vigilancia al ser confinado a un área de aseguramiento sin la debida guardia.

c) Asimismo, se pudo advertir que los servidores públicos titulares encargados de impartir justicia administrativa municipal en la Paz detentan el cargo de *oficiales mediadores conciliadores, y calificadores*, para asumir **en conjunto** las funciones **mediadora-conciliadora y calificadora**.

Lo anterior se convierte en un inconveniente en la impartición de justicia administrativa, al propiciar incompetencia que se deriva de la intromisión de atribuciones fijadas en el ámbito de actuación a otra figura administrativa, con la consecuente extralimitación de funciones.

Esto es así, a la luz de lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se establece la división entre la función *mediadora-conciliadora* y la función *calificadora*,¹¹ las cuales recaerán en la competencia *exclusiva* de los respectivos oficiales, permitiéndose de manera excepcional, con competencia *alternativa*, la posibilidad de tener en funciones conjuntas a las **oficialías mediadora-conciliadoras**.¹² Por ende, se estima conveniente que el correspondiente reglamento y normatividad establezca adecuadamente la separación de dichas funciones.

La función de un juez calificador requiere de conocimientos jurídicos que conlleven a la correcta aplicación de procedimientos administrativos que respete el Estado de Derecho y no vulnere principios constitucionales en el infractor a efecto de imponer adecuadamente una multa o sanción. Para ello, se requiere de un profesional del derecho, quien tiene el perfil académico para actuar correctamente ante incumplimientos a los diversos ordenamientos jurídicos del municipio en que se esté dirimiendo cualquier asunto de esta naturaleza.

Asimismo, se detectó que Antonio Alejandro González Medina, oficial calificador al momento de suscitarse los hechos, no contaba con título profesional, situación que de ninguna manera se evidencia en los documentos que obran en el expediente integrado con motivo de los hechos que nos ocupa, y que se contrapone a lo establecido en el artículo 149 de la ley Orgánica Municipal de la entidad.¹³

Como podrá advertirse, el requisito se torna fundamental al impartir justicia administrativa pronta y expedita, en la inteligencia de que requiere de peritos en la materia, perfil idóneo para ejercer la función de justicia administrativa, cuya impartición sólo pueden lograrla personas que se han preparado para ello, por lo cual es un rasgo imperativo y de ineludible cumplimiento.

d) No escapó a esta Comisión que la probable responsabilidad penal que pudiera resultarles a Antonio Alejandro González Medina y José Luis Gutiérrez Alvarado, servidores públicos que el primero de mayo de 2013 fungieron como encargado de la oficialía mediadora, conciliadora y calificador y cabo de llaves, respectivamente, se encuentra siendo investigada por el agente del Ministerio Público adscrito a la fiscalía especializada en delitos cometidos por servidores públicos sede Nezahualcóyotl, de la Procuraduría General de Justicia de la

¹¹ Así lo dispone el título quinto de la Ley, denominado *De la función mediadora-conciliadora y de la calificador de los ayuntamientos*, Capítulo primero de *las oficialías mediadora-conciliadoras y de las oficialías calificadoras municipales*, en sus artículos 148 al 153.

¹² Artículo 31 fracción XL de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

¹³ Artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

entidad, en la carpeta de investigación 332580550209213, autoridad que una vez que integre su investigación, resolverá lo que en Derecho proceda.

Por lo que, con absoluto respeto a la autonomía de la autoridad penal, este Organismo resolvió enviar copia certificada de la Recomendación, al Representante Social, a efecto de que tome en consideración las evidencias, razonamientos y ponderaciones formulados en el mismo para que previo su perfeccionamiento, cuente con mayores elementos de convicción que le permitan determinar la investigación emprendida.

e) Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes, en la investigación de los hechos, permitieron afirmar que Antonio Alejandro González Medina y José Luis Gutiérrez Alvarado, en ejercicio de sus obligaciones como servidores públicos, transgredieron lo dispuesto en los artículos 42 fracciones I, VI, y XXII, y 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, al omitir cumplir con la máxima diligencia el servicio público que tenían encomendado en franca violación a derechos humanos del hoy occiso **AJM**.

Indudablemente, el cumplimiento de la Ley es condición *sine qua non* para el fortalecimiento del Estado de Derecho; luego entonces, los actos y omisiones evidenciados en el caso concreto, no pueden ser consentidos ni tolerados, toda vez que al distanciarse de la norma jurídica, también se apartaron de su objetivo, que es la exacta aplicación de los preceptos de justicia bajo parámetros de ineludible observancia, como lo son: proporcionalidad, necesidad, responsabilidad y legalidad.

Es importante reiterar que se acordó el inicio del expediente ... *CIM/LP/IP/035/14-NE-035...* y la Comisión de Honor y Justicia de Seguridad Pública Municipal de la Paz, determinó ... *abrir un Periodo de Información Previa para conocer el caso concreto...* consecuentemente, ambas instancias, durante el procedimiento conducente, deberán perfeccionar en términos de Ley, las evidencias y medios de convicción de los que dio cuenta la Recomendación, para que administrados y concatenados con los medios de prueba que se alleguen, cuenten con los elementos objetivos que sustenten fehacientemente las resoluciones y, en su caso, las sanciones que se impongan, conforme al marco jurídico estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, atribución que sin duda contribuye a la debida defensa y protección de los derechos humanos fundamentales.

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

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Como instrumento de protección de los derechos humanos, con las copias certificadas de la Recomendación, que se anexaron, se sirviera solicitar tanto al Órgano de Control Interno, como a la Comisión de Honor y Justicia de

Seguridad Pública Municipal de la Paz, iniciara el correspondiente proceso administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en la que incurrieron los servidores públicos Antonio Alejandro González Medina y José Luis Gutiérrez Alvarado, respectivamente, por los actos y omisiones documentados, en los que consideren las evidencias, precisiones y ponderaciones de la misma, que administradas con los medios de prueba de que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución, y en su caso, las sanciones que se impongan.

SEGUNDA. Como auxiliar eficaz del debido proceso, ordenara por escrito se emprendieran las acciones administrativas necesarias a efecto de que las oficialías mediadora, conciliadora y calificadora de la Paz, cuenten con servicio médico, recurso que deber ser el idóneo y apropiado para certificar a los asegurados, para lo cual se puede signar convenio de colaboración con alguna institución pública del ramo, para cumplir con tal propósito, remitiéndose a este Organismo datos que corroboren la atención a este punto.

TERCERA. Con el objeto de privilegiar el principio de debida custodia, se instrumentaran mecanismos de colaboración entre las autoridades de seguridad pública y la oficialía calificadora, a efecto de que la autoridad administrativa competente expida la correspondiente orden de remisión por arresto, en la que se consigne la debida custodia de vista permanente de las personas privadas de la libertad, y se implementen acciones que garanticen el estricto cumplimiento, lo cual implica la asignación de al menos dos elementos de Seguridad Pública Municipal designados única y exclusivamente a dicha encomienda y la permanente vigilancia del respectivo oficial calificador, remitiéndose a este Organismo pruebas del debido cumplimiento.

CUARTA. En atención al principio de debida diligencia, derivado de lo evidenciado y esgrimido en el inciso *b)* de este documento, y con el objeto de que se optimice el sistema de vigilancia permanente, ordenara por escrito a quien corresponda, valorar la viabilidad de instalar cámaras de circuito cerrado por galera en el área de seguridad del Ayuntamiento de la Paz, a fin que los elementos municipales y el oficial calificador tengan visibilidad constante al interior de las celdas.

QUINTA. Para cumplir con cabalidad el principio del debido proceso, ordenara formalmente a quien competa que se adecuen los protocolos idóneos para que la oficialía calificadora cuente con formatos que rijan los procedimientos administrativos generados por la impartición de justicia administrativa municipal, entre ellos: certificado médico, garantía de audiencia, acuerdo de calificación de infracción o falta administrativa, registro de resguardo de pertenencias y registro de ingreso a cárcel municipal.

SEXTA. En franco acato al principio de legalidad, se realizaran las acciones pertinentes a efecto de favorecer el funcionamiento en términos de ley de la Oficialía Mediadora-Conciliadora, así como de la Oficialía Calificadora del

municipio de la Paz, acorde a los razonamientos esgrimidos en el inciso c) de la Recomendación.

SÉPTIMA. Para lograr certeza jurídica en las actuaciones de las autoridades municipales, prevenir a la administración pública municipal se abstenga de designar personal para la función calificadora que no cumpla con el perfil académico correspondiente, en virtud de que en su momento el servidor público Antonio Alejandro González Medina, no reunió el requisito previsto en el artículo 149 fracción II inciso e) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

OCTAVA. Ordenara por escrito a quien corresponda se implementaran cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos y del marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos adscritos tanto a la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, como a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de la Paz, a fin que durante el desempeño de su cargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos y con apego a las normas legales que regulan su función pública, para lo cual esta Comisión le ofrece su más amplia colaboración.