

## **RECOMENDACIÓN 12/2014<sup>1</sup>**

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/409/2014, 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 existieron elementos que comprobaron la violación a derechos humanos de **TEE**, cuyo nombre se cita en anexo confidencial, al igual que el de testigos y familiares, atendiendo a la naturaleza de las violaciones documentadas; sustentado en las consideraciones siguientes:

### **DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA**

El 27 de marzo de 2014, los elementos: Adrián Limón Bautista, Antonio Armas Enríquez, Jorge Luis Adame Alcántara, Agustín Noyola Ortega, Tomás Gómez Santiz y Julio César Acevedo Ramírez, adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Ocoyoacac aseguraron a **TEE**, a petición de un tercero por supuestamente realizar destrozos al interior de las instalaciones del rastro municipal en aparente estado de ebriedad; no obstante, y pese a configurarse una presunta conducta delictiva, optaron por trasladarlo a la cárcel municipal de Ocoyoacac, ingresándolo a una de las galeras bajo el argumento de escandalizar en la vía pública. En seguida, conoció Leydy Elizabeth Zetina Flores, auxiliar jurídico, quien se limitó, sin tener la titularidad de la oficialía calificadora, a confirmar el dicho de los policías sin la aplicación de un debido procedimiento -no otorgó garantía de audiencia- y determinó sancionar con un arresto de 12 horas al asegurado sin observar un cuidado diligente.

Asimismo, la omisión al debido cuidado fue evidente, pues ni el servidor público José Luis González Flores, ni los policías Yazmín Nájera Enríquez y Toribio Hernández Andrés, otorgaron una correcta custodia y vigilancia de los asegurados, entre ellos **TEE**. Asimismo, las condiciones materiales y humanas de las galeras municipales y la falta de aplicación de procedimientos adecuados, -certificación médica, debido proceso- favorecieron el entorno propicio para que **TEE** atentara contra su integridad de manera fatal 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 de Ocoyoacac, en colaboración se requirió información al Procurador General de Justicia de la entidad, se recabaron las comparecencias de los servidores públicos involucrados en los hechos y se practicaron visitas de inspección tanto en la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora como en las

---

<sup>1</sup> Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Ocoyoacac, Estado de México, por violación a los principios de debido proceso, legalidad y seguridad jurídica, deber de custodia en trasgresión al derecho humano a la vida por omisión a la debida diligencia. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 61 fojas.

galeras de la cárcel de la municipalidad citada; además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

### **PONDERACIONES**

#### **VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE DEBIDO PROCESO, LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, DEBER DE CUSTODIA EN TRASGRESIÓN AL DERECHO HUMANO A LA VIDA POR OMISIÓN A LA DEBIDA DILIGENCIA**

Nuestro régimen constitucional vislumbra al municipio como el génesis de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades que integran la Federación. Por ende, dicho ente jurídico es considerado por el Estado como la célula básica fundamental de cohesión y convivencia, en otras palabras, es la expresión institucional del Estado Mexicano más inmediata a la población.

Dicha forma de asociación política es gobernada a través del Ayuntamiento, el cual tiene como objetivo primordial velar por la existencia de un orden y gobernabilidad en su ámbito territorial. Es así que, para su adecuado funcionamiento, existe un marco normativo de libertad, autonomía, independencia y autodeterminación que rige a los servidores públicos adscritos a la administración pública municipal, y que amplía sustancialmente sus atribuciones, facultades y competencia, entre los ordenamientos que contempla dicho *corpus iuris* se destaca el Bando Municipal, pues éste contiene las bases de la administración pública.

Lo anterior se encuentra en total armonía con el derecho humano a la seguridad jurídica, pues guarda una estrecha relación entre la necesidad que tiene el ciudadano de que se le brinde protección y seguridad, así como la certeza de que los servidores públicos municipales se comportarán de acuerdo a la normatividad dictada; asimismo, los órganos incumbidos de aplicar el Estado de Derecho lo harán valer cuando sea irrespetado; es así que este derecho se traduce como una garantía con relación al comportamiento de los servidores públicos municipales que deben hacer cumplir la ley. Cualquier conducta por parte de los servidores públicos contraria a lo establecido por algún precepto legal (falta de certeza jurídica), vulnera el derecho humano a la seguridad.

Bajo este contexto, se halla la esencia de la cultura de la legalidad, como forma de vida en la que el cumplimiento de la ley es el parámetro que define y da sentido a toda la organización social y a la inserción de las personas en ella, a sus relaciones entre sí y con las autoridades, así como a la actuación de éstas.

Uno de los fundamentos más sensibles durante la aplicación efectiva del principio de debida diligencia es el deber de custodia llevado a cabo por los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, es muy importante establecer que la autoridad impartidora de justicia municipal, al tener la facultad de restringir derechos y libertades debe realizar una supervisión constante auxiliado a través de la función de seguridad pública.

Sin embargo, lo anterior conlleva un férreo compromiso con el deber de custodia frente a personas privadas de su libertad por incurrir en faltas o infracciones al respectivo Bando Municipal, pues dicha obligación implica deberes específicos que amparan los derechos primigenios de dichos sujetos; especialmente la vida y la integridad personal, postulados esenciales para el ejercicio de los demás derechos, mínimo indispensable para el ejercicio de cualquier actividad.

Ahora bien, en nuestra entidad la impartición de justicia administrativa municipal, corresponde a la representación encarnada en el oficial calificador, con el objetivo de lograr un ambiente de tranquilidad tanto para los gobernados como para las autoridades, mediante un profesional de nivel que proteja los intereses y dirima los conflictos vecinales bajo la garantía de respeto en la observancia de las soluciones que plantea el orden jurídico municipal.

Reviste trascendente importancia lo dispuesto en el artículo 1, párrafo primero de nuestra Norma Básica Fundante, al referir que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

De igual modo, en el segundo párrafo del numeral citado, se reconoce el principio *pro personae*, el cual implica un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre<sup>2</sup>.

En concordancia con lo anterior, en todos los instrumentos internacionales: declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos, se han desarrollado y fijado criterios sobre los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal y a la vida, a saber:



**Declaración Universal de Derechos Humanos:**

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



**Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:**

*Artículo 1. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona...*

---

<sup>2</sup> Pinto, Mónica, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997.

*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 injustificada...*

### **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.*

*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...*

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

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

*Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal*

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*

*...*

*3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.*

*...*

*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.*

*6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales...*

*...*

*Artículo 8. Garantías Judiciales*

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

### **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 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 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 35.1. Los daños causados por actor u omisiones de un funcionario público que sean contrarios a los derechos previstos en los presentes principio serán indemnizados de conformidad con las normas de derecho interno aplicables en materia de responsabilidad.*



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

### *Principio I Trato humano*

*Toda persona privada de libertad... 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 Principio de legalidad*

*Nadie podrá ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones establecidas con anterioridad por el derecho interno, toda vez que sean compatibles con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Las órdenes de privación de libertad deberán ser emitidas por autoridad competente a través de resolución debidamente motivada.*

### *Principio IX*

#### *1. Ingreso*

*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 judicial, administrativa, médica u otra autoridad competente, conforme a los requisitos establecidos por la ley.*

Por cuanto hace a nuestro derecho interno, se establece en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las autoridades, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, están obligadas a actuar con apego a la seguridad jurídica, que implícitamente protege la vida y seguridad personal; por ello, todo acto gubernamental debe cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, constar por escrito de la autoridad competente, en que se expresen los fundamentos y motivos que lo sustenten.

Asimismo, los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de México, establecen que los municipios están 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.

Ahora bien, el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su fracción XXXIX, instituye que los ayuntamientos promoverán lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones; entre ellas, la calificadora, cuya forma de organización y actividad están previstas en el Título V de dicha ley, del que se desprende que los oficiales calificadores pueden conocer, calificar e imponer las sanciones municipales que procedan por faltas o infracciones al bando, reglamentos y demás disposiciones de carácter general en el ámbito municipal.

En suma, en el asunto de mérito se observaron violaciones a derechos humanos, consecuencia de múltiples irregularidades por parte de servidores públicos de la Oficialía Calificadora y de seguridad pública municipal de Ocoyoacac, que tuvieron como consecuencia el deceso de **TEE**, lo cual insta al municipio citado a intervenir, investigar y proceder activamente respecto a las ponderaciones siguientes:

a) Esta Comisión reunió elementos de convicción suficientes que permitieron evidenciar diversas vulneraciones a derechos humanos en agravio de **TEE** y la colectividad en su conjunto, derivado de la inexacta aplicación de la ley propiciada por: Jorge Luis Adame Alcántara, Agustín Noyola Ortega, Adrián Limón Bautista, Antonio Armas Enríquez, Tomás Gómez Santiz y Julio César Acevedo Ramírez, elementos policiacos adscritos a Seguridad Pública Municipal de Ocoyoacac.

Así, resultó inconcuso que los elementos actuaron al margen del principio de legalidad al tener conocimiento de un evento el cual requería la realización de medidas destinadas a la prevención del delito, así como salvaguardar derechos y libertades de la comunidad mediante la preservación del orden y la paz públicos.

En concreto, el 27 de marzo de 2014, cerca de las cuatro treinta horas, mediante una comunicación anónima en la que se reportaba una supuesta alteración al orden, los elementos Adrián Limón Bautista y Antonio Armas Enríquez, a bordo de la patrulla 052, se apersonaron en las inmediaciones del rastro municipal, lugar donde encontraron a **TEE** en un notorio estado de tensión emocional; además, encontraron al interior del inmueble vidrios rotos y puertas de *lockers* doblados; no obstante, la participación de los efectivos policiales se redujo a una mera percepción sensorial precedida de inacción, retirándose del lugar.

Resulta axiomático que la palmaria inactividad es una omisión a la exacta aplicación de la ley, toda vez que los elementos policiacos tenían evidencias de una probable conducta indebida, la cual debieron corroborar, entre otras formas, mediante una adecuada comunicación en la que se informara al responsable del inmueble público, así como realizar vigilancia en el lugar, acciones tendentes a

esclarecer un comportamiento contrario a la norma, lo cual en la especie no aconteció.

Posterior a la omisión policiaca, aproximadamente a las seis horas del mismo día, se presentaron en el lugar los policías: Jorge Luis Adame Alcántara, Agustín Noyola Ortega, Adrián Limón Bautista, Antonio Armas Enríquez, Tomás Gómez Santiz y Julio César Acevedo Ramírez, derivado de un nuevo reporte de alteración, encontrándose en el citado rastro una persona responsable del inmueble.

Sin embargo, en la segunda ocasión, los policías municipales se limitaron a obedecer la indicación expresa de quien adujo ser administrador del establecimiento de remitir a **TEE** a las galeras de la oficialía calificadora, depositado coincidente en similares términos de cada uno de los policías intervinientes, aun cuando dicha persona realizó una imputación firme a **TEE** sobre la comisión de una presunta conducta ilícita, y eran visibles los desperfectos ocasionados dentro del inmueble.

Por tanto, la actuación de los policías municipales trasgredió los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Norma Básica Fundante, toda vez que el acto de molestia requería del señalamiento directo de una persona para deslindar la respectiva responsabilidad, por lo cual era necesario que los policías determinaran la naturaleza del hecho para proceder, como agentes del orden, a hacer cumplir la ley.

A mayor abundamiento, los elementos conocieron por instancia de parte que **TEE** era señalado como responsable de causar destrozos al interior del rastro municipal, hechos que no les constaban, pero que eran contestes a lo prevenido con el tipo penal de daño en los bienes, inserto en el artículo 309 del código sustantivo de la materia vigente a la entidad, que a la letra dice: *Comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro.*

Así, sobre la base rectora del principio de debida diligencia exigía que los elementos policiales instaran a la parte acusadora a hacer su imputación ante la autoridad persecutora de delitos y no ante instancia diversa, o acceder a una indicación eminentemente improcedente; además, de hacerle ver la imperiosa necesidad de su presencia ante la Representación Social al estar ante hechos que no les constaban y que requerían para su perfeccionamiento legal, de forzosa querrela.<sup>3</sup> Deber que no se actualizó en perjuicio de **TEE**, en la inteligencia de que la acusación no es solo un medio de imputación sino también un medio de defensa del acusado.

---

<sup>3</sup>En concordancia con el artículo 229 del Código de Procedimientos Penales vigente en la entidad: ... *La querrela es la expresión de voluntad de la víctima, ofendido o sus representantes, mediante la que se manifiesta expresa o tácitamente su interés de que se inicie una investigación y se ejerza la acción penal correspondiente en los casos en que la ley lo exija como una condición de procedibilidad.*

Por tanto, la actuación de los elementos adscritos a Seguridad Pública Municipal de Ocoyoacac, contravino el mandato legal de ineludible observancia que la Ley de Seguridad del Estado de México, dispone como atribución propia y exclusiva: *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...*

En este entendido, los agentes encargados de hacer cumplir la ley, por el alto grado de responsabilidad que les exige su profesión, tienen que desempeñar invariablemente los deberes que les impone la ley mediante la protección de las personas contra actos ilegales.<sup>4</sup>

b) Por cuanto hace al aseguramiento de **TEE** y su posterior presentación en las instalaciones de la comandancia municipal, al preceder de un evento en el que se desplegó una probable conducta ilícita, derivó en una intervención arbitraria e ilegal de la autoridad impartidora de justicia en sede administrativa de Ocoyoacac.

En primer término, el policía municipal Jorge Luis Adame Alcántara describió la mecánica que estila realizar el cuerpo de Seguridad Pública Municipal de Ocoyoacac, en caso de remitir a un asegurado ante la Oficialía Calificadora y que aplicó a **TEE**.

*... al llegar a la Comandancia Municipal se mandó traer a los paramédicos para su valoración y se le brindara el apoyo correspondiente para su salud... nos indica el paramédico que lo revisó que únicamente lo que presentaba era aliento etílico... recibo la indicación del radio operador que se quedara en calidad de asegurado a petición del encargado del rastro, por lo que en ese momento procedo a realizar la puesta a disposición y realizó una revisión completa corporal al exterior de toda la ropa, revisando sus bolsillo, parte de la cintura, espalda, manos y antebrazos, además de su boca, quitándole el calzado, al mismo tiempo entrega un gafete, un juego de llaves, agujetas, un encendedor y una gorra, ingresándolo a galeras y se queda a disposición del Juez Calificador, no teniendo ningún contacto con él, entregándole el formato único de remisión al radio operador y él se encarga de realizar el trámite correspondiente pasándola al Juez Calificador... me retiro, ya que estaba por terminar mi turno, quedándose **TEE** por haber infringido el precepto legal... del artículo 175 fracción IV del Bando Municipal de Ocoyoacac...*

Al respecto, se pudo advertir que elementos policiales determinan y ejecutan funciones exclusivas de un especialista en el ramo administrativo municipal, como lo es el Oficial Calificador, toda vez que proceden *per se* a dar intervención a personal de protección civil, a determinar la situación jurídica del detenido teniendo como parámetro el dicho de terceros, a realizar una puesta a disposición sin intervención del Oficial Calificador, asegurar pertenencias del asegurado e

---

<sup>4</sup> Artículo 1 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.



ingresarlo a galeras, siendo hasta este momento en el que se entrega formato único de remisión al radio operador, en el cual ya se inserta calificación de falta administrativa con base en el criterio del policía, en el caso invocándose el artículo 175 fracción IV del Bando Municipal,<sup>5</sup> quien finalmente se encarga de hacer del conocimiento al Oficial Calificador.

Por supuesto, las acciones descritas se sitúan al margen del debido proceso, la exacta aplicación de la ley, amén de propiciar incertidumbre jurídica que afecta irreversiblemente el principio de legalidad bajo el siguiente fondo normativo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que encuentra identidad en el artículo 165 fracción II inciso a del Bando Municipal vigente en Ocoyoacac.

*Artículo 150. Son facultades y obligaciones de: ...*

*II. De los Oficiales Calificadores: ...*

*b) 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...*

No obstante, y lo que es peor, dicha práctica es consentida por la máxima autoridad en materia de justicia administrativa municipal, al grado de avalar la inadecuada intervención policial, tan solo perfeccionada con una sanción consistente en arresto administrativo de 12 horas sin la presencia del titular de la Oficialía Calificadora.

Sobre el particular, la servidora pública Leydy Elizabeth Zetina Flores, mediante depositado ante este Organismo, aseveró que se apersonó a la galera de la Cárcel Municipal, donde ya se encontraba **TEE**, momento en el que recibe del radio operador el denominado formato único de remisión, donde se percató de los hechos así como del aseguramiento de objetos personales por parte de la policía municipal, donde presuntamente otorgó garantía de audiencia de forma verbal aunque **TEE** *no se encontraba en aptitudes para dialogar*, e impuso un arresto administrativo de 12 horas. Finalmente, y al momento de entregar turno al Oficial Calificador José Luis González Flores, enfatizó que el asegurado era empleado municipal, reincidente en su conducta y el encargado del rastro había solicitado que se informara al subdirector de recursos humanos a efecto de que determinara lo conducente por los destrozos y el supuesto estado de ebriedad.

Lo anterior configuró a todas luces la trasgresión al debido procedimiento en sede administrativa, pues quedó establecido que dicha servidora pública se allegó del denominado formato único de remisiones al oficial conciliador y calificador y estaba persuadida de la presentación de **TEE** por la siguiente causa: *Se trae como*

---

<sup>5</sup> El artículo dispone: *escandalizar en la vía pública o en domicilio particular que ofenda o moleste a vecinos o transeúntes*

*asegurado, a petición del administrador Ricardo Cerón, por encontrarse en estado inconveniente y en mencionado lugar se encontraron vidrios quebrados y algunos destrozos en lockers de los mismos trabajadores.*

Tocante a lo anterior, por una parte, es indiscutible que de la lectura del formato antecitado, se desprendía la realización de una conducta ilícita sobre la cual la servidora pública no se impuso, lo cual denota una actuación mecánica cuyo impulso se ajustó estrictamente a la errónea calificación previamente establecida por los policías municipales; por otra parte, resultó cuestionable el perfil especializado que debería corresponderle a dicha servidora pública ante su incompetencia para resolver un evento que requería la intervención de autoridad diversa a la municipal, sobre la observancia puntual de la debida diligencia que le exigía un grado de prudencia razonable al momento de resolver la eventualidad que estaba bajo su consideración.

Finalmente, la actuación del servidor público José Luis González Flores, Oficial Calificador de Ocoyocac, no se ajustó a los principios de debida diligencia, legalidad y seguridad jurídica, toda vez que no efectuó acción alguna para dar certeza jurídica a la calificación que confinó a **TEE** de manera ilegal y arbitraria en la galera de la cárcel municipal.

A mayor precisión, la servidora pública Leydy Elizabeth Zetina Flores, auxiliar habilitada por el oficial calificador “le entregó turno” a la citada autoridad a las nueve horas del 27 de marzo de 2014, con dos personas detenidas, entre ellas **TEE**, sin que se apreciara por parte del Oficial Calificador el análisis de los antecedentes de los asegurados a efecto de estimar la procedencia e idoneidad de las sanciones, más aún cuando el servidor público José Luis González Flores funge como titular de la dependencia municipal.

Al respecto, el desconocimiento de la situación legal de los asegurados, precedida de decisiones arbitrarias mostraron ausencia de control y custodia, circunstancias que se advirtieron en la propia comparecencia de José Luis González Flores ante este Organismo, quien refirió:

*... el... 27 de marzo del año en curso ingreso a las nueve de la mañana a recibir turno de... la licenciada Leydy Elizabeth Zetina Flores, la cual me deja dos puestas a disposición... **TEE** y **HGM**, por lo que inicio mis labores con las personas que ya se encuentran en espera de servicio y a las diez horas con veinte minutos llega a mi oficina una persona... menciona que tiene asegurado a un familiar **JRG**, por lo que me traslado a la galera y en ese momento calificó a **JRG**... abrí la puerta de la galera y me percató que al interior se encuentran tres personas del sexo masculino, las dos antes mencionadas que me dejan en la puesta a disposición... y el que en ese momento califico... regreso a mi área de trabajo... siendo las once horas con treinta minutos... regreso a la galera para realizar la salida de **HGM**, quien ya había cubierto la sanción impuesta...*

Al respecto, es reprehensible que la actuación del servidor público de mérito se haya limitado a “recibir turno” cuando era el responsable de la oficialía calificadora y no se impusiera verificar el estado jurídico de los asegurados y la adecuada custodia de los mismos; asimismo, es risible que en total omisión se percatara hora y media después, y por instancia particular al ser inquirido sobre el aseguramiento de **JRG**, de la presencia de tres asegurados y no de dos, como fue que recibió el turno; y además, en un exceso de ilegalidad y arbitrariedad, procediera en ese momento a calificar la situación jurídica de la persona que no le había sido reportada, y en consecuencia se trataba de una detención arbitraria. Con todo, fue perfectamente distinguible su omisión de advertir la ilegalidad en que se encontraba la situación de **TEE**.

Más aún, se pudo establecer que la patente inactividad del oficial calificador mencionado provocó una desatención total de las personas aseguradas, lo cual quebrantó el principio de legalidad y seguridad jurídica al no llevar un control de las detenciones, tan es así que la segunda ocasión que tuvo contacto con las personas aseguradas fue para liberar a las once treinta horas a **HGM**, quien había compurgado su arresto a las nueve horas, -dos horas y media después- según depositado ante esta Defensoría de Leydy Elizabeth Zetina Flores, auxiliar jurídico adscrito a la oficialía mediadora, conciliadora y calificadora de Ocoyoacac.

Luego entonces, la carencia de la debida diligencia, a la par de la falta de asunción de responsabilidad en el deber de cuidado y vigilancia, quedó constatada al dejar en libertad de forma extemporánea a **HGM**, tiempo en el que el oficial calificador se percató que **TEE** había atentado contra su integridad al encontrarlo colgado de una ventana de la galera.

En suma, el licenciado José Luis González Flores, en funciones de oficial calificador trasgredió con sus acciones y omisiones los preceptos consagrados en los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución Política Federal, y permitir una extensión a la restricción de la libertad, aplicada indebidamente en franca antinomia al mandato expreso en el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>6</sup>

**c)** No pasó desapercibido por esta Defensoría de Habitantes que los excesos, arbitrariedades y la inexacta aplicación de la ley son una constante en la actuación tanto de las autoridades encargadas de impartir justicia municipal en sede administrativa, como de los servidores públicos auxiliares de Ocoyoacac, conductas agravadas al no concertarse un debido procedimiento que respete los derechos y libertades de la ciudadanía.

Tocante a la responsabilidad inherente a un orden de gobierno constitucionalizado, como lo es el municipio, al disponer de un lugar de privación de libertad, en específico la cárcel, por infracciones o faltas administrativas

---

<sup>6</sup> *Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*

invocadas en normas gubernativas, existe una responsabilidad de aplicar de forma irrestricta principios consensados en instrumentos jurídicos internacionales y convencionales.

Frente a esta atribución, debe tomarse en consideración que toda persona privada de su libertad será tratada con respeto y reconocimiento a su dignidad, lo cual exige el cumplimiento cabal de principios fundamentales a saber: libertad personal, que implica protección contra todo tipo de ilegalidad o arbitrariedad; legalidad, el cual requiere de estricta motivación y fundamentación de los actos de molestia causados por las autoridades competentes, y el debido proceso, que es el conjunto de requisitos que deben observarse para que las personas estén en condiciones de defender de forma adecuada sus derechos ante cualquier acto de autoridad,<sup>7</sup> y requiere de agotar los medios de defensa idóneos bajo la protección ineludible de derechos y libertades, tales como integridad personal, garantía de audiencia, excepcionalidad de la pena y debida custodia, por lo que se exhortó al municipio a satisfacer las prevenciones en la materia bajo los siguientes parámetros rectores mínimos indispensables de los cuales hoy en día carece:

### **Integridad personal**

El primer extremo a considerar es la salud de la persona asegurada, circunstancia que está por encima de cualquier disposición administrativa, toda vez que el trato humano caracteriza a la posición especial de garante que debe adoptar la municipalidad ante una persona privada de la libertad.

En el asunto en concreto, era menester contar con un examen médico expedido por perito en la materia para descartar cualquier afectación o riesgo a la integridad de la persona asegurada. Por ende, **la certificación médica de los asegurados** es un auxiliar determinante en el debido proceso en sede administrativa toda vez 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.

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.<sup>8</sup>

Sobre el particular, es de advertirse que si bien los elementos policiales *motu proprio* solicitaron a personal de la Subdirección de Protección Civil y Bomberos

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso del Tribunal Constitucional vs Perú*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párrafo 69.

<sup>8</sup> 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.

de Ocoyoacac valorar clínicamente a **TEE**, lo cierto es que dicha autoridad no es la idónea para realizar una certificación.<sup>9</sup>

Lo anterior se controvirtió a través de los depositados de los elementos policiales Adrián Limón Bautista y Antonio Armas Enríquez, que intervinieron de manera preliminar en el aseguramiento, quienes coincidieron que **TEE** se encontraba muy alterado, presuntamente alcoholizado e incluso profería incoherencias alusivas a la muerte de familiares.

Es axiomático que el examen médico inicial 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 pueda atentar contra su propia integridad, amén que la autoridad calificadora puede 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, exacerbe emociones violentas adicionales al arresto e incluso el detenido pueda atentar contra su integridad. Esto ya lo ha advertido la Organización Mundial de Salud, al admitir que la sujeción 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.<sup>10</sup>

En el caso, si bien se pudo inferir que **TEE** estaba alcoholizado -confirmado mediante experticia ministerial después del fallecimiento- y alterado, lo cierto es que no existió rigor científico que pudiera orientar a la autoridad en la toma de decisiones, por lo que el H. Ayuntamiento de Ocoyoacac deberá allegarse de los servicios de un profesional de salud.



### **Garantía de audiencia**

La oportunidad de defensa es base de los principios de legalidad y seguridad jurídicas establecidos en los artículos 14 y 16 del Texto Fundamental y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre todo en tratándose de

<sup>9</sup> La literatura médica define al certificado médico como: *un testimonio escrito acerca del estado de salud (actual o pasada) de un paciente, que el profesional extiende a su solicitud o a la de sus familiares, luego de la debida constatación del mismo a través de la asistencia, examen o reconocimiento...* Cfr. Bonnet, E.F. *Certificado Médico. Medicina Legal*. 2da. ed., 1980, pp. 257-271.

<sup>10</sup> Las bondades de la exploración física puede arrojar: si el paciente es dependiente de alguna sustancia; si corre el riesgo de autolesionarse o suicidarse; si padece enfermedades de transmisión que pudieran causar un problema de salud, y si su condición mental pudiera convertirlo en una amenaza o si es propenso a comportamientos violentos. *Vid.* Organización Mundial de Salud (OMS), *Health in Prisons: a WHO guide to the essentials in prison health*, Copenhagen, 2007, págs. 24 y 25.

procedimientos que pueden restringir derechos y libertades ciudadanas. Por supuesto, las autoridades administrativas no quedan eximidas de respetarlo en el debido proceso, toda vez que dicho derecho, prodigado con otros requisitos, puede frenar cualquier exceso o arbitrariedad que derive del aseguramiento.

Sobre el particular, se pudo advertir que la autoridad calificadora no otorga garantía de audiencia a los asegurados, y si bien se argumentó que la misma se da *de manera verbal*, la ausencia de formalidad es equivalente a su inexistencia virtual.

Ahora bien, aunque la servidora pública Leydy Elizabeth Zetina Flores refirió a esta Comisión que dio garantía de audiencia **TEE** de forma verbal, lo cierto es que también adujo que ésta no se llevó a cabo, a lo cual procedió a imponerle un arresto administrativo de 12 horas, infracción contraria al principio de legalidad al no satisfacerse una adecuada fundamentación y motivación del hecho, que además era probablemente constitutivo de delito.

Más aún, la omisión a la debida diligencia fue notoria al no lograrse la regencia del debido proceso, en primer lugar porque la supuesta infracción ya estaba determinada por el policía remitente -infracción al artículo 175 fracción IV del Bando Municipal vigente en Ocoyoacac- y a la cual se ciñó sin más la servidora pública citada; asimismo descartó certificar médicamente a **TEE** aun cuando no estaba en condiciones de desahogar su derecho de audiencia; y, finalmente proceder a confinarlo sin intentar localizar a algún familiar o persona de confianza o realizar gestiones tendentes a garantizar su salud y estuviera en condiciones de formular defensa.

#### Requisitos de forma relativos a condiciones de privación de libertad

El debido proceso en sede administrativa municipal exige que las autoridades competentes realicen sus funciones apegados a la legalidad y asuman su responsabilidad sin extralimitarse ni excederse.

En consecuencia, el vínculo que nace entre los servicios de seguridad pública e impartición de justicia municipal si bien es complementario e interdependiente debe delimitarse acorde a sus atribuciones. En primer término, el policía tiene como mandatos cardinales mantener el orden público y hacer cumplir la ley, por lo que no puede invadir funciones no conferidas legalmente.

En el caso en particular, tanto la función policial como la calificadora carecieron de enlaces de comunicación y formalización que dieran certeza jurídica al procedimiento que ejecutan, toda vez que el denominado Formato Único de Remisiones al Oficial Conciliador y Calificador es el documento universal en el que se concentra de manera inexacta la totalidad de las formalidades del procedimiento administrativo concerniente a ambas representaciones.

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

**1. Formato de remisión policial.** Correspondiente a personal de Seguridad Pública Municipal, como documento preliminar en el que el agente encargado de hacer cumplir la ley asentará: fecha, hora, lugar de los hechos; datos generales de las personas aseguradas, en los que 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 salud, con base administrativa o por convenio con la institución de salud correspondiente, donde se asentará el Estado de salud y psicofísico del asegurado.

**3. Garantía de audiencia.** Otorgada **exclusivamente** 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 de sanción.

**4. Orden de arresto.** Realizada **exclusivamente** por el Oficial Calificador. En el formato debe asentarse la sanción **precedida del desahogo de la garantía de audiencia.** Es importante resaltar que **sólo mediante este formato las personas pueden ingresar a galeras, no antes**, 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.

#### **Excepcionalidad de la pena como medida impositiva**

Es indudable que los estándares idóneos para garantizar un trato humano se perfilan en asegurar que el orden normativo, respecto a los procedimientos que apliquen sanciones, tenga como regla general la libertad de la persona.<sup>11</sup>

En concreto, se pudo advertir que **JRG** estuvo confinado en galera de la cárcel municipal sin que se calificara la supuesta falta cometida; lo cual, además de múltiples trasgresiones a principios, derechos y libertades, demostró en extremo que la imposición de privación de la libertad es la constante de la actuación de las autoridades municipales.

Por tanto, considerar la pena como último recurso guarda una estrecha relación con la debida diligencia y el debido proceso, pues independientemente de la oportunidad que entraña la actuación policial o vecinal, el respeto a este principio impone a las autoridades que el seguimiento a las faltas o infracciones al bando municipal cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, toda vez que la sanción que amerita privación de la libertad tiene carácter de excepcional al ser la medida más contundente que puede aplicarse.<sup>12</sup>

**d)** Es de resaltarse el principio de debida custodia, como requisito neurálgico del debido procedimiento, pues resultaron innegables las inexistentes medidas de seguridad en las que se encuentran las personas privadas de la libertad en la cárcel municipal, auspiciadas por conductas omisas de los servidores públicos: José Luis González Flores, Leydy Elizabeth Zetina Flores, Adolfo Castro Villegas, Yazmín Nájera Enríquez y Toribio Hernández Andrés, servidores públicos municipales de Ocoyoacac.

En primer término, fue visible la omisión propiciada por los elementos policiales: Adolfo Castro Villegas, Yazmín Nájera Enríquez y Toribio Hernández Andrés, como servidores públicos a quienes se ha delegado la función de custodia -sin

---

<sup>11</sup> Principio III punto 2 de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 131º período ordinario de sesiones, celebrado en Washington D.C. del 3 al 14 de marzo de 2008.

<sup>12</sup> 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.



fundamento legal-, pues no existe dato de prueba alguno que sustente la debida custodia a los asegurados; por el contrario, se pudo distinguir que en el lapso que se encontró confinado **TEE** realizaron actividades diversas al deber de cuidado en galeras, toda vez que Adolfo Castro Villegas y Yazmín Nájera Enríquez fungen como radio operadores y Toribio Hernández Andrés realiza labores de vigía general, siendo una función accesoría la supervisión de las galeras.

Ahora bien, aún con el inexacto entendido de responsabilizar a los elementos policiales como agentes principales de la custodia de los asegurados, fue claro que la ausencia de certeza jurídica provino de la autoridad ejecutora, 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.

En la especie, el Oficial Calificador José Luis González Flores y la auxiliar jurídico Leydy Elizabeth Zetina Flores, no hicieron ni instaron a realizar funciones de debida custodia, es más, sus intervenciones demostraron, en un extremo, que la vigilancia no se verifica de forma directa en las galeras; y en otro, que su apersonamiento no tenía el propósito de constatar el estado en el que se encontraban los asegurados al interior del establecimiento carcelario.

Lo anterior quedó corroborado por los atestes de los servidores públicos antes citados, pues el policía Toribio Hernández Andrés aseveró ante personal de este Organismo que la técnica utilizada para supervisar a los asegurados consistía en asomarse *...por una rendija de la puerta, viendo... primeramente a HGM y después vi a TEE, preguntándoles si estaban bien...* actividad que se contrapone a lo establecido por el artículo 10 fracción IX de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que prevé como obligación de los elementos policiales el velar por la vida e integridad física de las personas detenidas.

Asimismo, las oportunidades en las que el Oficial Calificador tuvo contacto directo con los asegurados fueron **por causas ajenas al deber de cuidado**, es decir, la primera ocasión que se trasladó a las galeras fue a las diez horas con veinte minutos del 27 de marzo con motivo de un requerimiento ciudadano; y la segunda ocasión se derivó a las once horas con treinta minutos con motivo de la liberación del asegurado **HGM**, instante en el que se percata de que **TEE** pendía colgado de una ventana de las galeras.

Por tanto, también deviene irrelevante la supuesta realización de rondines por parte de la policía municipal, actos que además de ineficaces, al establecerse hipotéticamente su realización cada treinta minutos, no fueron adecuados al prescindir de la observación directa y permanente de los asegurados.

La ausencia de control es tal que inclusive existe constancia de que una persona ajena a las labores de custodia pudo ingresar al área de aseguramiento y mantener de manera indebida comunicación con **TEE**.

Establecido en párrafos anteriores, el arresto constituye la sanción más estricta a la que puede ser sometida una persona, toda vez que está sujeta al 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. Sin embargo, los servidores públicos José Luis González Flores y Leydy Elizabeth Zetina Flores eludieron su responsabilidad, al referir que sus oficinas se encuentran en lugar diverso a las instalaciones que ocupan las galeras municipales.

Adminicula lo anterior la Corte Interamericana de los Derechos Humanos al referir que el derecho a la vida, su garantía y respeto no pueden ser concebidas de modo restrictivo. Asimismo, esta prerrogativa no sólo supone que a nadie se le puede privar arbitrariamente de la vida, sino que demanda tomar todas las medidas apropiadas para ampararla y preservarla<sup>13</sup>.

Con todo, fue palmario que la falta de debida diligencia se agrava con la falta de coordinación y vinculación de las funciones calificadora y de seguridad pública, circunstancia proclive a facilitar un riesgo que hiciera permisible cualquier atentado a la integridad personal, lo que fatalmente aconteció a **TEE**, por lo que será necesario asignar a personal que realice funciones exclusivas de custodia, en apoyo a la autoridad ejecutora de la sanción municipal.

e) Independientemente de los actos y omisiones documentadas, se develó como un aspecto sensible en la consecución de un deber de cuidado las condiciones materiales con las que se desempeña la función restrictiva de la libertad en el municipio de Ocoyoacac.

Al respecto, y por la infraestructura en que se hallan las instalaciones carcelarias, obstaculiza la debida custodia, la cual, en la aproximación más ideal al principio, debe efectuarse con total visibilidad que haga asequible la supervisión constante y permanente de las personas privadas de libertad en el área de aseguramiento.

No obstante, se constató que la cárcel municipal **cuenta con una puerta metálica de acceso a las galeras, que impide la visibilidad al interior de las celdas**, circunstancia que no favorece la vista permanente ni la correcta custodia. Asimismo, las oficinas de la Oficialía Calificadora no son contiguas a la cárcel, por lo que el personal impartidor de justicia municipal no tiene ningún control sobre los asegurados ni ejerce la responsabilidad de supervisión, cuidado y el correcto uso de la misma.

---

<sup>13</sup> Cfr. Corte IDH, *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.

Es por eso que resulta indispensable que el municipio de Ocoyoacac resuelva a la brevedad el problema de acondicionamiento de la cárcel municipal, para lo cual esta Comisión previene que entre las medidas que pueden abonar a saldar las fallas detectadas están la necesidad de instalar cámaras de circuito cerrado como auxiliar de supervisión ante las condiciones estructurales y arquitectónicas antes descritas, así como sustituir la puerta metálica de la cárcel y que obstruye la posibilidad de vista permanente a su interior.

f) Esta Comisión no soslayó la indebida delegación de competencias y facultades que se han establecido de manera permanente en la función conciliadora-mediadora y calificadora de Ocoyoacac, circunstancia que trasgrede los principios de legalidad y seguridad jurídicas al ocasionar incertidumbre legal.

Lo antedicho se corroboró con lo esgrimido por la propia autoridad municipal, quien puntualizó, mediante informe de ley, que la oficialía calificadora comprende tres turnos, advirtiéndose que el responsable de cada uno realiza funciones conciliadoras, mediadoras y calificadoras; aunque el único nombramiento oficial respecto a la función calificadora corresponde al servidor público José Luis González Flores.

Dicha asunción de funciones también fue corroborada por la servidora pública Antonia Mejía Hernández, secretaria de la oficialía calificadora, quien confirmó que existen tres turnos que laboraban de 24 por 48 horas, divididos de la siguiente guisa: en el primer turno el servidor público Israel Zepeda López, oficial mediador-conciliador; en el segundo Leydy Elizabeth Zetina Flores, auxiliar administrativo; y en el tercero, José Luis González Flores, oficial calificador.

Así, se advirtió particularmente grave que la función calificadora se delegue a una servidora pública sin que ostente la facultad conferida oficialmente por la ley. A mayor precisión, si bien Leydy Elizabeth Zetina Flores, mediante acuerdo sin fecha ni número suscrito por José Luis González Flores, oficial calificador, fue delegada a cubrir ausencias del mismo, lo cierto es que dicho acuerdo, aparte de prescindir de la formalidad debida, no le concedía en ningún supuesto la titularidad de un turno de la oficialía calificadora.<sup>14</sup>

En situación análoga se encuentra el servidor público Israel Zepeda López, quien pese a estar designado como oficial mediador-conciliador, cubre el primer turno correspondiente a la oficialía calificadora.

La irregularidad colegida representa una trasgresión a los principios rectores de derechos humanos, en especial la legalidad y seguridad jurídica, y corrobora el

---

<sup>14</sup> La Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone en el numeral 153 que: *las faltas temporales de los oficiales calificadores serán cubiertas por el secretario de la propia oficialía o por el servidor público que el Presidente Municipal designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de Ley.*

riesgo en que se sitúa una función tan delicada, como lo es la impartición de justicia administrativa, al decidir sobre derechos y libertades ciudadanas.

Por tanto, es imprescindible que se realicen las acciones inmediatas tendentes a regularizar y dar certeza jurídica a la titularidad de la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora de Ocoyoacac, para lo cual debe sujetarse a las formalidades que establece la Ley Orgánica Municipal de la entidad, donde se establece la división entre la función *mediadora-conciliadora* y la función *calificadora*,<sup>15</sup> 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**.<sup>16</sup> Por ende, se estima conveniente la realización del correspondiente reglamento y normatividad que establezca adecuadamente la separación de dichas funciones y la correcta habilitación del titular respectivo.

En el mismo sentido, es imprescindible que dicha entidad edilicia cuente con el correspondiente reglamento de seguridad pública municipal, toda vez que la alta responsabilidad conferida a los agentes encargados de hacer cumplir la ley requieren de certeza jurídica reglada.

**g)** Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes, en la investigación de los hechos, permitieron afirmar que: Adrián Limón Bautista, Antonio Armas Enríquez, Jorge Luis Adame Alcántara, Agustín Noyola Ortega, Tomás Gómez Santiz, Julio César Acevedo Ramírez, Adolfo Castro Villegas, Yazmín Nájera Enríquez, Toribio Hernández Andrés, Leydy Elizabeth Zetina Flores y José Luis González Flores, 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 de **TEE**.

Los actos y omisiones evidenciados en el caso particular, 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 tanto la Contraloría Interna como la Comisión de Honor y Justicia de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Ocoyoacac, durante el procedimiento respectivo, deberán perfeccionar en términos de Ley, las evidencias y medios de convicción de los que da cuenta Recomendación de

---

<sup>15</sup>Así lo dispone el título quinto de la Ley, denominado *De la función mediadora-conciliadora y de la calificadora de los ayuntamientos*, Capítulo primero *de las oficialías mediadora-conciliadoras y de las oficialías calificadoras municipales*, en sus artículos 148 al 153.

<sup>16</sup>Artículo 31 fracción XL de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

referencia, para que adminiculados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, cuente con los elementos objetivos que sustenten fehacientemente la resolución y, en su caso, la sanción que se imponga, 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 Ocoyoacac, 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 Ocoyoacac, iniciaran el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en la que incurrieron los servidores públicos: Leydy Elizabeth Zetina Flores y José Luis González Flores, adscritos a la oficialía calificadora, así como: Adrián Limón Bautista, Antonio Armas Enríquez, Jorge Luis Adame Alcántara, Agustín Noyola Ortega, Tomás Gómez Santiz, Julio César Acevedo Ramírez, Adolfo Castro Villegas, Yazmín Nájera Enríquez, Toribio Hernández Andrés, policías municipales, respectivamente, por los actos y omisiones documentados, en los que consideren las evidencias, precisiones y ponderaciones de la misma, que adminiculadas con los medios de prueba de que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución, y en su caso, las sanciones que se impongan.

**SEGUNDA.** Con el fin de hacer asequibles a la ciudadanía principios fundamentales de derechos humanos relacionados con el debido proceso, con base en lo esgrimido en el inciso c) de este documento, se considerara la elaboración y aplicación de formatos auxiliares a la función impartidora de justicia municipal en sede administrativa, así como la observancia obligatoria de cada uno de los principios, para lo cual deberá enviar a este Organismo pruebas documentales debidamente requisitadas de su observancia.

**TERCERA.** Como auxiliar eficaz del debido proceso, y acorde a lo razonado en el inciso c) de este documento, ordenara por escrito a quien corresponda se emprendieran las acciones administrativas necesarias a efecto de que las oficialías mediadoras, conciliadoras y calificadoras de Ocoyoacac, cuenten con personal médico para la certificación del estado psicofísico de las personas que ahí sean presentadas, para lo cual se puede signar un convenio para cumplir con tal propósito, remitiéndose a este Organismo datos que corroboren la atención a este punto.

**CUARTA.** Con el objeto de privilegiar el principio de debida custodia, con base en lo argumentado en el inciso *d)* de la Pública de mérito, a efecto de que, bajo el parámetro de asunción correcta de responsabilidades que implica la adecuada supervisión del oficial calificador, se instrumentaran mecanismos de colaboración entre las autoridades de seguridad pública y la oficialía calificadora, para que se 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 las acciones conducentes, lo cual implica la asignación de al menos un elemento de Seguridad Pública Municipal designado única y exclusivamente a dicha encomienda, remitiéndose a este Organismo pruebas del debido cumplimiento.

**QUINTA.** Como acción extensiva al principio de deber de cuidado derivado de lo evidenciado y esgrimido en el inciso *e)* del documento Recomendatorio, con el objeto de facilitar la custodia de vista permanente, se realizaran las adecuaciones a la infraestructura de la cárcel municipal; entre ellas, sustituir la puerta metálica que impide la visibilidad, así como valorar la viabilidad de instalar cámaras de circuito cerrado en el área de galeras, al considerarse que la oficialía calificadora y la cárcel no comparten instalaciones cercanas.

**SEXTA.** Con el objeto de proporcionar certeza jurídica y se logre el estricto cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica, con base en lo evidenciado en el inciso *f)* de este documento, se regularizara la correcta actuación de las funciones conciliadora-mediadora y calificadora de Ocoyoacac, asumiéndose la titularidad de cada turno con profesionales que cumplan indefectiblemente lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

**SÉPTIMA.** En acción extensiva, en aras de consolidar los principios de debido proceso y diligencia, se contara a la brevedad con los respectivos reglamentos reguladores tanto de la función mediadora-conciliadora y calificadora, así como de seguridad pública municipal, con lo cual se dotará de certeza jurídica cada acto emanado de dichas autoridades, enviándose para tal efecto a este Organismo, pruebas de su cumplimiento.

**OCTAVA.** Como labor preventiva en la promoción de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda implementar 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 Ocoyoacac, 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 ofreció su más amplia colaboración.