

RECOMENDACIÓN 1/2015¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente citado al epígrafe, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existen elementos que comprueban la violación a derechos humanos de **TJOG**,² atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El 13 de marzo de 2014, siendo las 22:45 horas, aproximadamente la C. **TJOG** fue asegurada a petición del señor **MANR**, por los elementos Enrique Romero Ayotli y José Antonio Herrera Aguilar, policías adscritos a la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Jilotzingo; por un supuesto robo en agravio de **CANR**, decidiendo, a petición de parte, trasladarla a las instalaciones que ocupa la oficialía mediadora conciliadora y calificadora; esta retención se realizó sin justificación o motivo alguno, sin contar con facultades para hacerlo, violentando su derecho a la libertad personal, lo que derivó en la inexacta aplicación de la ley.

Fue hasta las 4 horas del día 14 de marzo, que el licenciado José Refugio Almaguer Hurtado, en su carácter de oficial mediador conciliador y calificador, se apersonó en la dependencia de mérito, e informado de los antecedentes participó en la elaboración y suscripción de un documento denominado “convenio-pagaré” donde se obligaba a **TJOG** a pagar la cantidad de cien mil pesos a **CANR**, exigiéndole dejara en garantía la escrituración de un bien inmueble, propiedad de la señora **NGD**, madre de la agraviada; además, se impuso el depósito de dichos documentos a resguardo de la autoridad impartidora de justicia en sede administrativa, y en caso de falta de pago en seis meses dicho bien pasaría a la posesión de **CANR**.

¹Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Jilotzingo, México, el 30 de enero de 2015, por violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, por inexacta aplicación de la ley y del debido procedimiento administrativo en la impartición de justicia municipal. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 52 fojas.

² Con la finalidad de mantener en reserva el nombre de la agraviada y personas involucradas, en su lugar se manejará una abreviatura; sin embargo, se citó en anexo confidencial.

Al consumarse lo anterior, la autoridad soslayó abstenerse de conocer hechos que no son de su competencia, en caso de que se tratara de un ilícito y, por otra parte, considerando que ostenta en forma conjunta funciones mediadoras conciliadoras y calificadoras, no existe antecedente de haber realizado el debido proceso al no existir documentación que sustente tanto la puesta a disposición, garantía de audiencia, ni alguno que justifique de forma legal el aseguramiento, retención o privación de la libertad de **TJOG** durante el lapso comprendido de las 22:45 del 13 de marzo de 2014 a las 04:00 horas del 14 de marzo de 2014.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja, se solicitó el informe de ley al Presidente Municipal Constitucional de Jilotzingo, se recabaron las comparecencias de los servidores públicos relacionados con los hechos. Además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por la inconforme.

PONDERACIONES

VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, POR INEXACTA APLICACIÓN DE LA LEY Y DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA MUNICIPAL

El municipio libre, como orden de gobierno, plasma su cometido al momento de garantizar puntos de acuerdo con la ciudadanía, por lo que frente a todo conflicto, la coyuntura habitante-autoridad privilegia el diálogo, la tolerancia, la igualdad, así como la exacta aplicación de la ley. La máxima responsabilidad se orienta al cumplimiento de la norma para alcanzar, sobre la base de la exigibilidad y progresividad de los derechos y libertades humanas, administraciones y gobiernos más justos y cercanos a las personas.

Precisamente la tutela de los derechos humanos, en materia de acceso a la justicia municipal, impregna el quehacer del debido procedimiento en sede administrativa. Una de las máximas demandadas por la ciudadanía es la certidumbre en cada uno de los encuentros con sus autoridades, exigencia que obtiene replica en el espíritu constitucional que consagra, en sus artículos 14 y 16, los principios de legalidad y seguridad jurídicas. En ellos, se deposita la confianza

legítima de que todo acto de molestia a la sazón, será justificado por el ejercicio gubernamental y respetará invariablemente la dignidad humana.

Más aún, las autoridades municipales, en armonía con lo establecido en el artículo primero párrafo tercero de la Constitución federal, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, para lo cual deben considerar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Sobre esta base, es imperativo que todo acto y omisión de los servidores públicos sea sujeto a investigación, y en su caso, se sancione la conducta trasgresora. El propósito es claro: impulsar, como medida preventiva, actos de no repetición y lograr la reparación a las víctimas.

La intención no es concebir al municipio como una simple organización administrativa y política supeditada al ordenamiento jurídico, sino a una estructura ciudadana sensible a necesidades poblacionales; esto es, perfilarse como un modelo representativo que interpreta la norma para aplicarla en beneficio de sus habitantes. Bajo esta idea, la congruencia, oportunidad y la adecuada intervención de sus mecanismos de actuación estará libre de criterios preconcebidos que pudieran atentar contra la legalidad y generar incertidumbre social.

El municipio de Jilotzingo ha mostrado interés por armonizar sus disposiciones internas a las nociones básicas en materia de derechos humanos, establecidas en el artículo primero del Bando de Policía y Buen Gobierno 2014.

De manera enunciativa, pueden considerarse como fuentes normativas de ineludible cumplimiento las 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 7. *Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.*

Artículo 12. *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.*

Artículo 17. *Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.*

Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

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 II. *Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.*

Artículo XVIII. *Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente...*

Artículo XXV. *Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.*

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, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

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

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de*

cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será 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...

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

...

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

...

Artículo 17

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

...

Artículo 7. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Artículo 8. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación...

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Artículo 17. ...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

...

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias...

Artículo 21. *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

...

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad...

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad,

objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

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

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

Artículo 40.- *Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:*

I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos...

...

VIII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

...

Ley de Seguridad del Estado de México

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

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

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

c) Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;

d) Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

n) Atender con diligencia las solicitudes de auxilio que se les formulen, o en su caso, turnarlo al área competente;

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Artículo 149.- Las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras.

I. Para ser Oficial Mediador-Conciliador, se requiere:

...

e) Ser licenciado en derecho, en psicología, en sociología, en antropología, en trabajo social, o en comunicaciones y tener acreditados los estudios en materia de mediación; y

f) Estar certificado por el Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México.

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...

...

e). Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;

...

Artículo 151.- *No pueden los oficiales conciliadores y calificadores:*

...

II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal;

III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;

...



Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México

Artículo 16.- *Los mediadores-conciliadores y facilitadores, pueden ser públicos o privados.*

Los mediadores-conciliadores y facilitadores públicos, son los que se encuentren certificados y adscritos al Centro Estatal, a las Unidades y a los Centros públicos de mediación, conciliación y de justicia restaurativa.

Artículo 20.- *Los principios rectores de la mediación, de la conciliación y de la justicia restaurativa, son:*

I. La voluntariedad. Basada en la libre autodeterminación de las personas para sujetarse a los métodos;

II. La confidencialidad. Conforme al cual no debe divulgarse lo ocurrido dentro de los procesos de mediación, conciliación o de justicia restaurativa, excepto con el consentimiento de todos los participantes o involucrados;

III. La neutralidad. Los mediadores-conciliadores y facilitadores, no deben hacer alianza de ninguna naturaleza con los interesados en los métodos previstos en esta Ley;

IV. La imparcialidad. Los mediadores-conciliadores y facilitadores, no deben actuar a favor o en contra de alguno de los participantes en los métodos previstos en esta Ley;

V. La equidad. Consiste en generar condiciones de igualdad con responsabilidad y ponderación, para llegar a un equilibrio entre las prestaciones, intereses y necesidades de los interesados;

VI. La legalidad. Consistente en que la mediación, la conciliación y la justicia restaurativa, tienen como límites la ley, la moral y las buenas costumbres;

VII. *La honestidad. De acuerdo a este principio, el mediador-conciliador y facilitador, debe reconocer sus capacidades y limitaciones para llevar a cabo los métodos, previstos en esta Ley;*

VIII. *La oralidad. Consistente en que los procesos de mediación, de conciliación y de justicia restaurativa, se realizarán en sesiones orales sin dejar constancia ni registro alguno de las declaraciones o manifestaciones de las partes; y*

IX. *El consentimiento informado. El que se refiere a la completa comprensión de las partes sobre los principios, naturaleza, fines y compromisos de la mediación, de la conciliación y de la justicia restaurativa.*



Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Jilotzingo 2014

Artículo 43.- *El H. Ayuntamiento en conjunto con la Dirección de Seguridad Pública, tiene como tarea prioritaria buscar mantener la tranquilidad, el orden público y la paz social, así como la prevención de la comisión de cualquier delito, inhibir la manifestación de conductas antisociales, siempre con estricto respeto de los derechos humanos y del marco legal vigente de carácter federal, estatal y municipal.*

Artículo 44.- *El Presidente Municipal en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica, tendrá el mando directo e inmediato de los cuerpos de Seguridad Pública Municipal.*

Son facultades del H. Ayuntamiento a través de la Dirección de Seguridad Pública, las siguientes:

I. Mantener la tranquilidad, la seguridad y el orden público dentro del municipio;

II. Prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, a sus bienes y derechos;

...

De las faltas e infracciones al Bando

Artículo 84.- *Se considerará falta o infracción toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en el presente Bando, Reglamentos, Acuerdos y Circulares de observancia general que emita el H. Ayuntamiento...*

Artículo 91.- *La oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora emitirá sanción de acuerdo a lo establecido en el presente Bando y en el Reglamento*

aplicable y podrá ser calificada con una multa de hasta cincuenta días de salario mínimo.

 **Reglamento de la Oficialía Conciliadora Mediadora y Calificadora del Ayuntamiento de Jilotzingo del Estado de México**

Artículo 1.1.-... es de orden público y de observancia general en el Municipio de Jilotzingo... tiene por objeto regular todo lo referente a la Oficialía Conciliadora Mediadora y Calificadora, estableciendo las sanciones a los actos u omisiones que alteren el orden público, la tranquilidad de las personas y/o la violación de las disposiciones jurídicas de la materia en el territorio municipal, siempre y cuando no constituyan un delito...

Artículo 1.6.- El Oficial Conciliador Mediador y Calificador será el competente para aplicar las sanciones previstas que sean consideradas como faltas administrativas del presente reglamento interno de esta oficialía o del Bando Municipal...

Artículo 2.3.- Son atribuciones, facultades y obligaciones del Oficial Calificador:

...

II. Atender a los vecinos residentes del Municipio en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;

III. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, el presente Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables...

...

X. Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;

...

XV. Cuidar, procurar o proveer lo necesario para que se respete la dignidad de la persona humana y sus derechos, impidiendo todo maltrato o abuso físico o verbal, cualquier tipo de incomunicación, exacción ilegal o coacción moral en agravio de las personas remitidas o que comparezcan a la Oficialía Conciliadora Mediadora Calificadora.

Artículo 2.8.- En los casos en que las partes de manera voluntaria deseen someterse a una conciliación, el Oficial Conciliador Mediador y Calificador deberá tener en cuenta lo siguiente:

I. Se entiende por conciliación el proceso en el cual el Oficial Conciliador Mediador y Calificador, asiste a las partes en conflicto, derivado de la presunta comisión de una infracción a la normatividad municipal en la materia para facilitar las vías de diálogo, proponiendo alternativas y soluciones;

II. La conciliación se regirá por los principios de voluntariedad, gratuidad, neutralidad, confidencialidad e imparcialidad, por lo que no puede ser impuesta a persona alguna;

Artículo 3.1.- *Cuando el Oficial Conciliador Mediador y Calificador tenga a disposición al presunto infractor, procederá a lo siguiente:*

V. ... a determinar si existe violación a las disposiciones del Bando Municipal, del presente Reglamento o demás normatividad aplicable, determinándose la sanción respectiva o en su defecto emitir inmediatamente la boleta de libertad correspondiente...

Las disposiciones antes enunciadas fijan el vasto contexto de aplicación en que puede desenvolverse la autoridad municipal impartidora de justicia en sede administrativa. La inexacta aplicación de la ley constituye un despropósito injustificable al momento de sustanciar un procedimiento, pues la intención es propiciar certeza jurídica frente al acto de molestia impulsado por la autoridad. Por tanto, es menester que el municipio de Jilotzingo ajuste la actuación de sus servidores públicos a los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, conforme a las ponderaciones que se exponen:

a) En primer término, la intervención de los servidores públicos Enrique Romero Ayotli y José Antonio Herrera Aguilar, policías adscritos a la Dirección de Seguridad Pública de Jilotzingo, se situó al margen de la exacta aplicación de la ley, al no sujetar su actuación a los principios de legalidad y seguridad jurídica el 13 de marzo de 2014.

Al respecto, independientemente de la legalidad del aseguramiento realizada por los elementos policiacos, **TJOG** toleró un acto de molestia no justificado, al presentársele ante una autoridad administrativa municipal, incompetente para conocer el supuesto que motivó la detención (presunto robo), lo cual originó incertidumbre jurídica que a la postre tornaría la situación irresoluta.

Las evidencias confirman que el 13 de marzo de 2014 los policías involucrados, quienes iban a bordo de la unidad J010, realizaron la detención de **TJOG**, según

consta en el parte de novedades correspondiente; que el aseguramiento policiaco se originó a petición ciudadana y versó en el presunto robo realizado por **TJOG** en contra de **CANR**; y, finalmente, la remisión de la agraviada a la oficialía mediadora conciliadora y calificadora de Jilotzingo, aún a sabiendas de la supuesta existencia de un hecho constitutivo de delito.

No pasa desapercibido que en el parte de novedades se especificó que la intervención policial se motivó por agresiones físicas entre **TJOG** y **CANR**; sin embargo, no existe evidencia en actuaciones posteriores sobre tal circunstancia - al centrarse los hechos en la elaboración de un supuesto convenio- y que además hubiera requerido, al igual que el hecho delictivo de robo, la intervención de la autoridad penal.

Más aún, como prueba de la falta de fundamentación de la actuación, no se documentó la puesta a disposición de **TJOG** ante autoridad alguna; es decir, si bien los elementos afirmaron que derivado de los hechos del 13 de marzo de 2014, la agraviada fue asegurada y presentada en la oficialía mediadora conciliadora y calificadora, lo cierto es que no existió orden o formato debidamente requisitado que consignara la razón de la detención hecha por los agentes policiacos; luego entonces, se infiere una actuación indebida de los elementos al no justificar el acto de molestia acorde a lo determinado en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Lo que se afirma no es cuestión menor, al ser el dato indiscutible que prueba la extralimitación con la que se condujeron Enrique Romero Ayotli y José Antonio Herrera Aguilar, policías municipales de Jilotzingo, toda vez que la ausencia de una decisión fundada y motivada respecto al aseguramiento de **TJOG**, colige que la detención se realizó al margen de la ley, y afectó en consecuencia las libertades de la agraviada, al ser presentada contra su voluntad frente a autoridades municipales sin que se definiera su situación jurídica, en un lapso considerable.

Esto es, la quejosa **TJOG** fue asegurada y trasladada por los policías citados cerca de las 22:45 horas del 13 de marzo de 2014 a las instalaciones que ocupan la oficialía mediadora conciliadora y calificadora, donde permaneció hasta la llegada del titular de dicha sede, a las cuatro horas del 14 de marzo de 2014, en total incertidumbre reglamentaria, sin que la quejosa pudiera hacer valer sus

derechos al carecer de todo fundamento respecto a la decisión de la autoridad municipal, al no hacerse cumplir la ley de forma inmediata y sin demora.

Conjuntamente a la normativa que rige a los cuerpos de seguridad pública, dispuesta de forma primordial en el artículo 21 de la norma básica fundante, el acuerdo 05/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos,³ clarifica la exacta aplicación de la norma en tratándose de funcionarios encargados de hacerla cumplir:

... Puesta a Disposición, documento que realiza el Integrante de forma pormenorizada e inmediata respecto a la presentación física de personas u objetos ante el Ministerio Público... El Integrante está obligado a hacer del conocimiento del Ministerio Público mediante la Puesta a Disposición, sin demora, la detención que realice de una persona por la comisión de un delito y/o falta administrativa...

Por todo lo expuesto, se dedujo que la actuación de los elementos policiales Enrique Romero Ayotli y José Antonio Herrera Aguilar, pertenecientes a la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Jilotzingo; fue incompatible a los principios de legalidad, seguridad jurídica y respeto a los derechos humanos, en agravio de **TJOG**.

b) Por otra parte, la actuación del licenciado José Refugio Almaguer Hurtado, oficial mediador conciliador y calificador de Jilotzingo, distó de ser garante de los principios de derechos humanos que le correspondían proteger y defender durante la impartición de justicia municipal en sede administrativa, al condescender conductas arbitrarias y actuar en contravención a la ley.

En particular, dicho servidor público reconoció que **TJOG** fue presentada en la oficialía mediadora conciliadora y calificadora por elementos policiacos, si bien omitió realizar las funciones administrativas que le fueron conferidas al no determinar la legalidad del aseguramiento, calificar la supuesta falta o infracción, e inclusive, no definir la incompetencia de los hechos, que presuntamente eran constitutivos de delito.

³Artículos 2 fracción V y 3, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012.

En primer término, la actuación del oficial calificador, al ser técnica y especializada, es esencial para dirimir los conflictos vecinales y pueda estimarse de forma profesional la pertinencia de iniciar un debido procedimiento en sede administrativa, valorar los asuntos de que conoce para discernir si pueden o no ser de su competencia y de no ser así, remitirlo a la instancia correspondiente, lo que en la especie no aconteció.

En este orden de ideas, el hecho principal parte de una supuesta alteración al orden público, conducta sancionada en el Bando de Policía Municipal y Buen Gobierno 2014 de Jilotzingo, en su artículo 84, el cual dispone lo siguiente:

Se considerará falta o infracción toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en el presente Bando, Reglamentos, Acuerdos y Circulares de observancia general que emita el H. Ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones, así como, cuando se contravengan las disposiciones legales de carácter federal y estatal en que tenga concurrencia el gobierno municipal; y que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en cualquier parte del territorio municipal. Por lo tanto queda prohibido a los vecinos, habitantes y transeúntes del municipio y será sancionado quien:

I. Altere el orden público con las siguientes acciones:

- 1. Rompa, altere o mutile cualquier tipo de notificación que sea realizada por parte de la autoridad municipal;*
- 2. Solicite mediante falsas alarmas, los servicios de policía o protección civil;*
- 3. Moleste o altere el orden en la vía pública o lugares públicos;*
- 4. Cause ruidos o sonidos (aún dentro de sus viviendas, centros escolares o de trabajo y locales comerciales) que molesten, perjudiquen o afecten la tranquilidad de uno o más vecinos;*
- 5. Grafítee las fachadas de bienes públicos o privados sin autorización del H. Ayuntamiento o de los propietarios respectivamente, o deteriore la imagen con pintas; independientemente de la multa, el responsable está obligado a la reparación del daño causado, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra;*
- 6. Organice y/o participe como espectador en peleas de perros;*

7. Ingiera bebidas alcohólicas en la vía pública o lugares públicos no permitidos, así como en el interior de vehículos;

8. Arroje líquidos u objetos a las personas;

9. Ingiera sustancias tóxicas o enervantes en la vía pública;


10. Participe en riñas o las provoque en la vía pública, lugares públicos, en espectáculos o reuniones públicas;

11. Impida, dificulte o entorpezca la correcta prestación de los servicios públicos municipales; y


12. Cualquier otra acción u omisión que afecte o ponga en riesgo la seguridad de las personas y sus bienes.

Circunstancia que no se actualizó, toda vez que no se contó con dato de prueba alguno que presumiera la existencia de cualquiera de las faltas o infracciones que preceden.


Ahora bien, en la hipótesis de que se hubiera cometido un ilícito de los sancionados por la Ley Penal, el suceso del 13 de marzo de 2014, debía satisfacer los extremos siguientes:

 Caso urgente: (artículo 16 párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

 Delito flagrante: (Artículo 187 del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de México).

Existe flagrancia cuando la persona es detenida en el momento de estar cometiendo el hecho delictuoso, o bien, cuando el indiciado es perseguido material, ininterrumpida e inmediatamente después de ejecutarlo.

 Detención en caso de flagrancia: (Artículo 188 del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de México).

Cualquier persona podrá detener a quien sorprendiere en delito flagrante, debiendo entregarla inmediatamente a la autoridad más próxima y ésta con la misma prontitud al ministerio público, quien registrará la detención. La policía estará obligada a detener a quienes sorprendieren en la comisión de un delito. En este caso o cuando reciban de cualquier persona o autoridad a un detenido, deberá ponerlo de inmediato a disposición del ministerio público.

Cuando se detenga a una persona por un hecho que pudiera constituir un delito que requiera querrela, será informado inmediatamente quien pueda presentarla, y si la querrela no se presenta en un plazo de veinticuatro horas, el detenido será puesto en libertad de inmediato.

Elementos que no se configuraron en los hechos, pues no existe querrela o acusación directa que obre en evidencias en contra de **TJOG**, ni tampoco el aseguramiento de los policías fue con el motivo de poner a disposición a la agraviada ante la Representación Social, lo que afirma la comisión de una retención ilícita.

A mayor precisión, los medios de prueba recopilados por este Organismo permitieron establecer que el servidor público José Refugio Almaguer Hurtado conoció de la controversia y estuvo persuadido de los antecedentes que llevaron a las partes **-TJOG y CANR-** ante la sede municipal impartidora de justicia de Jilotzingo; no obstante, omitió deliberadamente determinar la naturaleza del asunto, así como preservar la seguridad y dignidad de las personas, limitándose a validar la posición unilateral, arbitraria e ilegítima de **CANR**.

Como pudo verse, el servidor público municipal permitió que prevaleciera un criterio ajeno a la aplicación de las garantías del debido procedimiento legal en ámbitos administrativos, al no hacer respetar la cultura de respeto a las personas y propiciar márgenes indebidos de discrecionalidad que permitieron prácticas excesivas, al ventilar un conflicto cuyo procedimiento legal no correspondía a la esfera administrativa.

En concreto, se dedujo que la actuación del oficial calificador, en supuesta extrapolación de sus facultades, se circunscribió a propiciar, suscribir, y de alguna forma validar un presunto acuerdo entre las partes para solucionar un conflicto

mediante la suscripción de un documento que la autoridad denominó “convenio-pagaré”, instrumento arbitrario, ilegítimo e ilegal ajeno a la función mediadora conciliadora y calificadora, tal y como lo dispone la Ley Orgánica Municipal de la entidad.

Lo razonado en el párrafo que precede es incuestionable, toda vez que del análisis del contenido del escrito, contiene una nomenclatura que reconoce la intervención de la autoridad municipal impartidora de justicia, lo cual comprueba su habitual utilización; se advierte que la naturaleza del instrumento es la de un papel de obligación por una cantidad de dinero, de ahí su denominación como convenio-pagaré; finalmente, el título se fundamenta en distintas fracciones de la Ley Orgánica Municipal y admite su suscripción ante el oficial mediador conciliador y calificador, circunstancias que corroboran no sólo su validación, sino el manejo articulado y predeterminado del mismo.

Lo anterior no sólo es inconcebible, sino que acreditó la sensible vulneración a derechos humanos y principios rectores, como lo son la legalidad y seguridad jurídica; en particular, se puede advertir que los preceptos invocados en el documento denominado convenio-pagaré no concordaron con la utilización de un acto legítimo y, por el contrario, afirman su arbitrariedad e ilegalidad, como a continuación se razona:

Respecto al artículo 150, fracción I, incisos a), e) fracción II, incisos a), f) y h) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que a la dicción refieren:

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

I. Los Oficiales Mediadores-Conciliadores:

a). Evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto de que se trate...

...

e). Redactar, revisar y en su caso aprobar, los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes a través de la mediación o de la conciliación, los cuales deberán ser firmados por ellos y autorizados por el Oficial mediador-conciliador;

II. De los Oficiales Calificadores:

a). Derogado

f). Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;

h). Conocer, mediar, conciliar y ser arbitro en los accidentes ocasionados con motivo del tránsito vehicular...

En primer extremo, resulta palmario que la autoridad que imparte justicia municipal en sede administrativa interpoló las funciones mediadoras conciliadoras con las funciones calificadoras, lo cual trasladado al caso concreto representa una trasgresión a los principios rectores de derechos humanos, en especial la legalidad y seguridad jurídica, al concurrir incertidumbre durante la impartición de justicia en sede administrativa.

Es evidente que concurrió una inexacta aplicación de la ley al prescindirse de certeza jurídica en la titularidad de la oficialía mediadora conciliadora y calificadora de Jilotzingo, al no ajustarse a lo prevenido en la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que establece la división entre la función *mediadora-conciliadora* y la función *calificadora*,⁴ que 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**, independiente a **las calificadoras**.⁵ 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.

Ahora bien, el documento denominado convenio-pagaré no se ajustó a derecho ni privilegió principio alguno de los estatuidos por norma a las funciones calificadoras y mediadoras conciliadoras, al no estar contemplado como aquel que pueda sustanciarse durante el desahogo del procedimiento administrativo, ni tampoco es afín a las funciones específicas por tratarse de una especie de título de crédito.

A mayor precisión, el licenciado José Refugio Almaguer Hurtado, oficial mediador conciliador y calificador del Ayuntamiento de Jilotzingo, se extralimitó en sus funciones al conocer de un asunto que no era de su competencia y consentir un

⁴Así 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.

⁵Artículo 31 fracción XL de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

arreglo ilegítimo, toda vez que en funciones de oficial mediador conciliador no evaluó las solicitudes de los interesados con el fin de determinar el medio alternativo idóneo,⁶ tal y como lo manifestó ante este Organismo: *recibí un llamado de Seguridad Pública Municipal de Jilotzingo, para que acudiera a elaborar un convenio entre vecinos de la comunidad quienes habían tenido un conflicto... las partes antes de mi presencia ya habían establecido el convenio en mención...*

En consecuencia, tan poco observó las disposiciones atinentes y complementarias a su función, como implementar procedimientos de mediación o conciliación vecinal, cambiar el medio alterno de solución de controversias, **redactar, revisar y en su caso aprobar los acuerdos y convenios a los que lleguen los participantes**, debiendo ser firmados y autorizados por el oficial mediador conciliador.⁷ Más aún, los conocimientos técnicos de dicho servidor público le permitían distinguir elementos que podían ser constitutivos de delito; en consecuencia, debía proceder según lo previsto en la norma: *... atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades...*⁸

Cabe precisar que una de las finalidades de la mediación consiste en facilitar una alternativa en la que se llegue a una solución a través de la voluntad de las partes, situación que no tuvo lugar, al presumirse coacción en contra de **TJOG** y **NGD**, quienes adujeron que el denominado convenio pagaré no se sujetó de forma espontánea a su libre decisión.

Es decir, debió abstenerse de conocer los hechos y derivarlos a la instancia correspondiente, al presumirse la comisión del ilícito de robo, o en su defecto no interferir en la naturaleza jurídica de un título de crédito, siempre y cuando reuniera los requisitos de su expedición,⁹ lo cual tampoco aconteció.

Por otra parte, las funciones calificadoras arrojadas al servidor público de mérito no se configuran en los supuestos enmarcados en el contenido del documento, toda vez que, en un extremo, la disposición se encuentra derogada; y en otro,

⁶ Artículo 150 fracción I inciso a) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁷ Cfr. Artículo 150 fracción I, incisos b), c) y e) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁸ Artículo 150 fracción I, inciso j) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁹ Una definición de pagaré refiere que es “el tecnicismo del derecho comercial, al documento de crédito que reconociendo la existencia de una deuda en dinero por cantidad líquida, contiene la promesa de su pago por el mismo suscriptor en el momento de su presentación, o en un intervalo de tiempo más o menos próximo, más o menos lejano”. Véase: Orione, Francisco, “Pagaré, letra de cambio, cheque y factura conformada” en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXI Opci-Peni, Driskill, Buenos Aires, 1990, página 296.

aplica tanto a certificaciones como a hechos de tránsito, contextos ajenos a lo acontecido el 13 de marzo de 2014.

En otro orden de ideas, se dedujo que, acorde a sus atribuciones, José Refugio Almaguer Hurtado conocía de los alcances del debido proceso en sede administrativa, por lo que contravino las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica Municipal:¹⁰

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...

c). Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público...

En la especie, pese a que el oficial calificador estuvo persuadido de una supuesta alteración del orden, circunstancia descrita tanto en su ateste ante este Organismo, como en los respectivos depositados de los elementos policiales intervinientes y en el parte de novedades, no entró al análisis de los hechos, por lo que no pudo establecer su virtual incompetencia y, por el contrario, se extralimitó en sus funciones atentando contra la legalidad y seguridad jurídica.

Confirma lo anterior el depositado de **TJOG**, quien aseveró:

... me acusaban de robo de unas alhajas... en cuanto llegamos fueron por el juez y se metió a platicar él y la Sra. (CANR) y (MANR), ellos solos después le llamaron a mi mamá (NGD), que tenía que entregar las escrituras del terreno donde vivo y que si no lo hacía me iban a regresar a Barrientos, mi mamá con miedo mandó... por los papeles, en cuanto el juez tuvo los papeles hizo un convenio a favor de la Sra. (CANR), en donde dice que mi mamá la Sra. (NGD) debe cien mil pesos y de no pagarlos en 6 meses, el terreno pasa a ser de la Sra. (CANR)...

Esto es, de la simple lectura se advirtieron actos arbitrarios contrarios a derecho al configurarse presuntos actos delictivos que serían omitidos si **TJOG** pagaba una cantidad de dinero y entregaba a prenda el título de propiedad de un bien inmueble, despropósito que coarta principios torales de derechos humanos.

¹⁰Artículo 150 fracción II.

Más aún, ante el supuesto hecho de robo, le correspondía actuar conforme al artículo 79 fracción VI del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2014 de Jilotzingo, México, el cual establece:

Artículo 79.- La autoridad administrativa municipal, para hacer cumplir sus determinaciones o imponer el orden podrá, según la gravedad de la falta, hacer uso de alguna de las siguientes medidas de apremio:

...

VI. Vista al Ministerio Público cuando se trate de hechos probablemente constitutivos de delito...

Como elemento fáctico indiscutible, se desprendieron los testimonios de los policías municipales intervinientes, quienes refirieron lo siguiente:

Enrique Romero Ayotli: ... se encontraban varias personas con la señora (TJOG), **alegando un aparente robo de joyas**... quedándose... con el Juez Conciliador para llegar a un convenio...

José Antonio Herrera Aguilar: ... la trabajadora doméstica **le había robado unas joyas**... trasladándola a la oficina del conciliador, indicando el licenciado José Refugio Almaguer Hurtado que se la dejáramos ahí para que hicieran el convenio...

En tanto, la comparecencia del elemento José Antonio Herrera Aguilar ilustró de forma reveladora tanto la presunción de la comisión de un ilícito como la ausencia de debido procedimiento, como se colige de las preguntas formuladas por personal de esta Comisión:

*¿... motivo por el cual, fue remitida la quejosa al Oficial Mediador, Conciliador y Calificador? **Por el delito de robo.** ¿... la señora TJOG fue puesta a disposición por alteración al orden? **Nosotros no, así lo manejo el Juez Mediador, Conciliador y Calificador** ¿... hubo puesta a disposición ante el Oficial Conciliador, Mediador y Calificador de la señora TJOG? **No, solo se la dejamos al Oficial Mediador, Conciliador y Calificador por indicaciones de él.***

Desde luego, en su carácter de oficial calificador de Jilotzingo, el servidor público involucrado prescindió de hacer cumplir la ley e instruir el debido procedimiento en sede administrativa al no considerar, en primer lugar, el respectivo registro que le permitiera probar la hora en que recibió a la presentada, la certificación de estado

psicofísico, el desahogo de garantía de audiencia y, al final, calificar la falta o infracción de reunirse los elementos de convicción.

Asimismo, es concluyente que los policías municipales Enrique Romero Ayotli y José Antonio Herrera Aguilar pusieron a la agraviada **TJOG** a disposición de la autoridad municipal, sin que se advirtiera constancia legal que validara el acto de molestia al no justificarse el motivo de su presencia ante la oficialía mediadora conciliadora y calificador, ni inscripción en el libro de registro, el cual no fue exhibido por el oficial calificador, pese al requerimiento hecho por esta Defensoría de Habitantes.

Finalmente, y lo que es más grave, en funciones conjuntas de la oficialía mediadora conciliadora y calificador de Jilotzingo, el servidor público José Refugio Almaguer Hurtado, se valió de su investidura para convertirse en juez y parte al dirimir asuntos que no son de su competencia. Lo anterior es visible en el contenido del denominado convenio pagaré:

*PRIMERA.- La C. (NGD), acepta que debe y pagará la cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 MN), a la C. (CANR), por concepto de pago de deuda, misma que **EN CASO DE NO PAGARSE** se garantizará con la cesión de derechos de un predio de su propiedad denominado las Manzanas, ubicado en el Barrio del mismo nombre, en la comunidad de Santa María Mazatla, Jilotzingo, México, del cual se anexan documentos originales al cuerpo del presente escrito para su debida constancia.*

SEGUNDA.- La forma de pago de la cantidad mencionada se realizará en un término de seis meses a partir del día catorce de marzo del dos mil catorce, y el término concluirá el día catorce de septiembre del año en curso, el pago se realizará ante esta autoridad para su debida constancia.

TERCERA.- En caso de incumplimiento en las cláusulas que anteceden por parte de la C. (NGD), se obliga y acepta a desalojar el predio denominado las Manzanas, ubicado en el Barrio del mismo nombre, en la comunidad de Santa María Mazatla, Jilotzingo, México, del cual se exhiben documentos originales, mismo que pasará a ser propiedad de la C. (CANR), sin restricción alguna, debiendo desalojar dicho predio para realizar la cesión correspondiente de la propiedad.

Así, se configuró una grave vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica al contrariar la génesis del artículo 14 de la norma básica fundante que a la dicción refiere: *Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

Lo anterior, en franca invasión a la esfera de competencia de los órganos jurisdiccionales, tal y como lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, que dispone:

Corresponde a los Tribunales del Poder Judicial, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la facultad de interpretar y aplicar las leyes en los asuntos del orden civil, familiar, penal, de justicia para adolescentes y en las demás materias del fuero común y del orden federal, en los casos en que expresamente los ordenamientos legales les confieran jurisdicción...

Infelizmente, ante tal exceso prevaleció la conducta omisa del servidor público involucrado, quien inclusive arguyó, a modo de justificante, lo siguiente:

*¿Por qué motivo no brindó orientación legal a las partes sobre el supuesto robo que derivó en la firma de un convenio de índole mercantil? **Sí se les brindó orientación sobre la instancia a la que debían acudir, pero como vivimos en un pueblo, la gente está acostumbrada a resolver sus problemas aquí en la Oficialía, y en este caso conozco a las partes ya que somos vecinos y mi conducta en el asunto fue imparcial.***

Finalmente, causó curiosidad que el licenciado José Refugio Almaguer Hurtado haya acudido “de inmediato” a las 04:00 horas de la madrugada del 14 de marzo de 2014, a la oficialía mediadora conciliadora y calificadora, con el único objeto de asistir la realización y firma de un convenio entre particulares, donde se fijaría el pago de una obligación por la cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 Moneda Nacional), y en caso de incumplimiento se diera en prenda un bien inmueble. Circunstancias que deberán de ser objeto de investigación del órgano de control interno del municipio de Jilotzingo.

Es evidente que en el caso, la intervención del Oficial Mediador Conciliador y Calificador de Jilotzingo, en la elaboración y suscripción del convenio, violentó en

agravio de la quejosa, la voluntariedad, la confidencialidad, la neutralidad, la imparcialidad, la equidad, la legalidad, la honestidad y el consentimiento informado, principios, naturaleza, fines y compromisos de la mediación, de la conciliación y de la justicia restaurativa, según lo enmarca la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México.

Por lo anterior, se corroboró la conducta violatoria del servidor público referido, al incumplir con la exacta aplicación de la ley, omitir el debido procedimiento y realizar acciones ilegítimas que contravinieron los principios de legalidad y seguridad jurídica, situación que se agravó al ostentar de manera conjunta las funciones mediadoras conciliadoras y calificadoras, además de encontrarse en capacitación para obtener la certificación por el Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México.

c) No pasa desapercibido que las conductas arbitrarias se vieron recrudecidas por las condiciones en que funciona la justicia administrativa municipal de Jilotzingo, en perjuicio de la ciudadanía y que de continuar podrían repetirse con un amplio margen de incidencia.

Como se advirtió en el inciso que precede, las funciones conjuntas mediadoras conciliadoras y calificadoras no son favorecidas si se toma en cuenta que el licenciado José Refugio Almaguer Hurtado, oficial mediador conciliador y calificador, labora en turno único de lunes a viernes de las ocho a las diecisiete horas, tal y como afirmó en su comparecencia ante este Organismo.

Por supuesto, el horario referido incidió en el correcto acceso a la justicia en sede administrativa municipal. El depositado vertido por el mencionado servidor público no es una cuestión menor, pues resulta incontrovertible que el 13 de marzo de 2014 a las 22:45 horas **TJOG** fue asegurada por policías municipales de Jilotzingo, y sería hasta las 4:00 horas del 14 de marzo de 2014, cuando el oficial mediador conciliador y calificador se apersonó a las instalaciones motivo del llamado de personal seguridad pública municipal de Jilotzingo, por lo que puede inferirse que la agraviada estuvo privada de su libertad de forma ilegal cerca de cinco horas y cuarto.

Peor aún, se pudo advertir el estado de incertidumbre jurídica se extiende los fines de semana, toda vez que personal de la oficialía mediadora conciliadora y

calificadora no labora sábados y domingos, por lo cual se deduce que cualquier ciudadano podría permanecer a capricho y arbitrio del personal de la policía municipal, al menos 48 horas, contexto que implicaría una violación a derechos humanos tolerada y consentida por la autoridad edilicia.

Al respecto, el consenso internacional, vertido en sentencias que interpretan la Convención Americana 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 **carácter excepcional**.

Por consiguiente, de mantenerse la inconsistencia en el horario de la función mediadora conciliadora y calificadora, instancia imprescindible en la impartición de justicia administrativa municipal, se prolongaría el ejercicio indebido y arbitrario de sujetos administrativos en competencias que carecen, con las consecuentes violaciones a derechos humanos.

El exceso es tan grave que impide de facto el ejercicio de los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, bajo métodos que en la práctica resultan irrazonables, carentes de proporcionalidad e incompatibles con el respeto a los derechos humanos de las personas que sean aseguradas.

Por tanto, es conveniente que la autoridad responsable establezca certeza jurídica en la oficialía mediadora conciliadora y calificadora, así como en sus titulares bajo la debida aplicación de las disposiciones y formalidades que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con base en la separación de funciones, atribuciones y actuaciones; así como se definan sus horarios y turnos con la única finalidad de cumplir con la máxima diligencia el servicio público encomendado.

d) Acorde a lo analizado en los incisos que preceden, las conductas adoptadas por los servidores públicos: Enrique Romero Ayotli, José Antonio Herrera Aguilar y José Refugio Almaguer Hurtado, policías municipales y oficial mediador conciliador y calificador de Jilotzingo, respectivamente, podrían constituir acciones ilícitas, sobre todo, si se toma en cuenta que la conducta derivó tanto del ejercicio

de funciones de seguridad pública como de la impartición de justicia municipal en sede administrativa, al asegurar a **TJOG** a voluntad de **CANR** y posteriormente, sin preceder la investigación correspondiente, obligarle a suscribir un documento que inclusive involucra a terceros, en perjuicio de su patrimonio, como es el caso de **NGD** e incluso apoderarse de un documento relacionado con un bien inmueble como garantía de pago de una cantidad fijada de forma caprichosa, conductas que, al ser excesivas y estar relacionadas con un servicio público, bien podrían constituir delito.

En consecuencia, este Organismo procederá a solicitar a la Institución del Ministerio Público el inicio de la investigación correspondiente, a fin de que en ejercicio de sus atribuciones legales se determine lo que en estricto apego a Derecho corresponda.

e) Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes, en la investigación de los hechos, permitieron afirmar que Enrique Romero Ayotli y José Antonio Herrera Aguilar, elementos policiales de la Dirección de Seguridad Pública; así como, José Refugio Almaguer Hurtado oficial mediador conciliador y calificador de Jilotzingo, trasgredieron lo dispuesto por los artículos 42 fracciones I, XII, y XXIV y 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Indubitablemente, 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 que nos ocupa, 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: los principios de legalidad, seguridad jurídica y consecuentemente, el debido proceso en sede administrativa municipal.

Consecuentemente, corresponde a la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Jilotzingo, México, durante el procedimiento conducente, perfeccionar en términos de Ley, las evidencias y medios de convicción de los que da cuenta esta Recomendación, 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 formuló al Presidente Municipal Constitucional de Jilotzingo, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Bajo el criterio de protección y defensa de los derechos humanos a los habitantes del municipio de Jilotzingo, con la copia certificada de la Recomendación, que se anexó, se sirva solicitar al titular del Órgano de Control Interno, inicie el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en la que incurrieron los servidores públicos: Enrique Romero Ayotli, José Antonio Herrera Aguilar y José Refugio Almaguer Hurtado, elementos policiales de la Dirección de Seguridad Pública y titular de la oficialía mediadora conciliadora y calificadora, respectivamente; por los actos y omisiones documentados, en los que se consideren las evidencias, precisiones y ponderaciones de la misma, que adminiculados con los medios de prueba de que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución, y en su caso, las sanciones que se impongan.

SEGUNDA. En aras de propiciar la exacta aplicación de la ley y el correcto acceso a la justicia, se sirviera proponer al cabildo de Jilotzingo, en estricto acato a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la separación de las funciones de la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora, así como su reglamentación, para lo cual, deben considerarse la posibilidad de turnos de 24 por 48 horas, incluyendo sábados y domingos, así como se reúna de forma irrestricta el requisito previsto en el artículo 149 fracción I inciso f) del ordenamiento en cita, y remitirse las documentales que acrediten el debido cumplimiento.

TERCERA. Con el propósito nuclear de impulsar el debido procedimiento en sede administrativa, y relacionado con los principios de legalidad y seguridad jurídicas, se instruyera a quien corresponda, mediante el instrumento que considere oportuno, se ajuste la actuación del personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública a las directrices y criterios jurídicos relacionados con la puesta a

disposición de personas, para lo cual puede tomarse como referencia el acuerdo 05/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos, y su adecuación al bando municipal de policía y buen gobierno de Jilotzingo, con base en lo esgrimido en el inciso a) de este documento, así como se enviaran las pruebas de su debido cumplimiento.

CUARTA. Para consolidar una cultura de respeto a la dignidad humana, en correspondencia a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, instruyera a quien corresponda, mediante el mecanismo o instrumento que considere pertinente, hacer del conocimiento a los integrantes de la oficialía mediadora conciliadora y calificadora de Jilotzingo, la prevención estipulada en el artículo 151 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y que en caso de su incumplimiento dará lugar al deslinde de las responsabilidades respectivas; lo cual deberá ser acreditado ante este Organismo con los correspondientes acuses de recibido.

QUINTA. Con el objeto de coadyuvar a la exacta aplicación de la ley, se distribuyera al personal adscrito tanto a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Jilotzingo, como de la Oficialía Conciliadora, Mediadora y Calificadora, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, y se acoja como eje de actuación en el respeto a los derechos humanos de los habitantes de Jilotzingo, para lo cual se debería enviar a este Organismo los respectivos acuses de recibido.

SEXTA. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien correspondiera se implementaran cursos de capacitación y actualización al personal adscrito tanto a la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Jilotzingo, como de la Oficialía Conciliadora, Mediadora y Calificadora; en particular sobre la aplicación e importancia de la puesta a disposición de personas,] así como el respeto a la norma, el debido proceso y sus principios rectores. Sobre este punto, esta Comisión ofreció su más amplia colaboración.