

## **RECOMENDACIÓN 23/2017<sup>1</sup>**

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente **CODHEM/CHA/574/2016**, 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 violaciones a derechos humanos imputables a la autoridad que representa el Ayuntamiento del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, por lo que realizó las consideraciones siguientes:

### **DESCRIPCIÓN DEL HECHO**

El veintisiete de agosto de dos mil dieciséis, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a través de visitador adjunto adscrito a la Visitaduría General sede Chalco y en ejercicio de las atribuciones que la normativa le confiere, realizó visita de supervisión a las instalaciones que ocupa el área de aseguramiento para personas privadas de la libertad en el Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.

La finalidad de la visita consistió en verificar la situación jurídica de las personas que ahí se encontraban, así como las condiciones de infraestructura en las instalaciones de la cárcel municipal.<sup>2</sup> De la diligencia practicada a las seis horas con cuarenta y cinco minutos, correspondiente al primer turno de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora del Municipio, se consideró necesario llevar a cabo una investigación de oficio relativa al procedimiento que implementan los servidores públicos adscritos para conocer, calificar y sancionar las faltas administrativas que se atribuyen a los gobernados.

### **PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

En la integración del expediente se requirió el informe de Ley al Presidente Municipal Constitucional de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México; el cual fue contestado por el Coordinador General de Oficiales Conciliadores, Mediadores y Calificadores del Ayuntamiento, dentro del término requerido; al Presidente, se le solicitaron dos informes más en vía de ampliación los que contestó dentro del término, a través del Director Jurídico.

---

<sup>1</sup> Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, el 14 de julio de 2017, sobre las ilegales prácticas administrativas en la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de treinta y siete fojas.

<sup>2</sup> Término empleado por el legislador en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fracción XV, artículo 147 K, consultada el veintisiete de abril de dos mil diecisiete, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>.

Del mismo modo, servidores públicos facultados, adscritos a esta Comisión, circunstanciaron las diligencias de indagación que consideraron pertinentes para verificar los hechos, actos y omisiones imputables a la autoridad. Además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas que se generaron con motivo de la investigación así como las aportadas por la autoridad señalada como responsable.

## PONDERACIONES

### I. PREÁMBULO

La norma jurídica, sin ser el único elemento para garantizar la convivencia de las personas en sociedad, por su obligatoriedad exige que la conducta externa de las personas se adecue a la disposición establecida en su enunciado; un primer postulado del respeto al principio de legalidad que, tratándose de la función pública que se encomienda a las autoridades, constituye un presupuesto fundamental para el ejercicio de facultades de los servidores públicos, pues todo acto que ejecuten exterioriza la atribución conferida por el Estado en favor de los gobernados, e ineludiblemente, su ejercicio tiene como límite las posibilidades concedidas en el marco jurídico que le otorga competencia, les constriñe para otorgar un servicio, para actuar en ejercicio de un deber, haciendo lo que les está permitido o para dejar de hacer, aquello que les esté prohibido, en la forma que les es exigido por la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define la estructura orgánica del poder público en nuestro país y determina que la seguridad pública, es una función que corresponde a los tres órdenes de gobierno, se integra con: prevención del delito, su investigación y persecución, y la sanción a infracciones administrativas, en la esfera de competencia determinada. Al gobierno municipal, le atribuye además, exclusivamente, la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;<sup>3</sup> función que también reconoce y contempla la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,<sup>4</sup> y que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México concreta claramente al establecer que el Ayuntamiento contará al menos con un oficial calificador, el cual tendrá atribuciones distintas al mediador-conciliador, y que, esencialmente, conocerá de faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por ese gobierno, con potestad para calificarlas e imponer las sanciones administrativas municipales que en su caso procedan.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Artículos 21, párrafos cuarto y noveno; y 115 fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, última reforma a este artículo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Consultada el quince de junio de dos mil diecisiete; disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

<sup>4</sup> Artículo 122, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, promulgada el ocho de noviembre de mil novecientos diecisiete. Última reforma publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete. Consultada el quince de junio de dos mil diecisiete. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

<sup>5</sup> Artículos 148 y 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres. Última reforma publicada en el mismo órgano el cuatro de septiembre de dos mil tres, por lo que hace al texto del artículo 148, y el veinticinco de febrero de dos mil trece en el texto del artículo 150. Ordenamiento consultado el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>.

Por su parte, en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, su Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016 -aplicable al momento de los hechos que motivan la emisión de este documento-, en su Libro Primero: del Buen Gobierno; Título Séptimo: de los Pilares de la Administración Pública Municipal; Capítulo Tres: sociedad Protegida, Sección Cuarta: de la Coordinación de Oficiales Mediadores, Conciliadores y Calificadores; artículo 117, reconocía la figura del oficial calificador.<sup>6</sup>

Interpretando las disposiciones de este marco jurídico conforme al principio constitucional que establece la obligación de todas las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos;<sup>7</sup> en relación con la facultad que otorga la norma al oficial calificador como el servidor público encargado de administrar justicia en sede municipal, a quien por esta atribución, se requiere cuente con un perfil profesional de licenciado en derecho, mientras que las competencias para el desempeño precisan que conozca sobre procedimientos administrativos fijados en la normativa; implica responsabilidad para quien realiza su designación y para quien ejerce el cargo, pues debe disponer de conocimientos y herramientas básicas que le permitan actualizar la hipótesis jurídica que corresponda al caso concreto evitando vulnerar los derechos humanos.

En el caso que nos ocupa, la investigación realizada por este Organismo, permitió observar la existencia de los siguientes actos jurídicos:

- 1) El Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad reunió varios nombramientos en una sola persona, **SPR** fungía como: a) Coordinador General de Oficiales Conciliadores, Mediadores y Calificadores, desde el uno de enero de dos mil dieciséis; también, se desempeñaba como b) Oficial conciliador, mediador y calificador, titular del primer turno, desde el diecinueve de junio de dos mil dieciséis; c) encargado de despacho de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, en el segundo turno, desde el veintiuno de noviembre de dos mil quince; adicionalmente, como d) Secretario de la Comisión del Servicio Profesional de Carrera en la Comisaría de Seguridad Pública, por el periodo dos mil dieciséis-dos mil dieciocho.
- 2) Contrario a lo establecido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora del Ayuntamiento, carecía de la separación de funciones exigida para atender específicamente cada uno de los medios alternos de solución a conflictos como son la mediación y la conciliación, y, por otro lado, desempeñar la actividad consistente en el conocimiento de posibles infracciones, resolución, y en su caso, imposición de sanciones por la comisión de una falta administrativa.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016, del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México. Consultado el dieciséis de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo114.pdf>

<sup>7</sup> Artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, última reforma a este artículo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once. Consultada el tres de mayo de dos mil diecisiete; disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

<sup>8</sup> Artículos 148 y 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres. Última reforma publicada en el mismo órgano el cuatro de septiembre de dos mil tres, por lo que hace al texto del artículo 148, y el veinticuatro de agosto de dos

- 3) En las instalaciones que ocupa la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, se constató la presencia de **PR1** y **PR2**, quienes se ostentaron como auxiliar del oficial en turno y secretaria del oficial conciliador, respectivamente; y **PR3**, de quien no se logró establecer su identidad; las tres personas, sin embargo, actuaron a nombre y en representación del Ayuntamiento sin contar con nombramiento autorizado como servidores públicos.

También, se advirtieron los siguientes hechos:

1. Durante la visita de verificación practicada por personal de este Organismo al primer turno de esa Oficialía, existió ausencia del Oficial Calificador;
2. Se detectó la presencia de una persona menor de edad en el área de aseguramiento municipal;
3. Se encontraron personas privadas de la libertad en virtud de mandamiento atribuido al órgano estatal que ejerce el Ministerio Público, sin que las acciones de colaboración con las que se justificó el hecho hayan sido acreditadas por el Ayuntamiento durante la investigación.
4. Diecinueve personas privadas de la libertad, dentro del espacio que ocupa una sola celda en el área de aseguramiento;
5. Inexistencia de registros e información correspondiente de todas las personas privadas de la libertad;
6. Falta de constancia escrita sobre cada una de las garantías del debido procedimiento en favor de las personas privadas de la libertad en el lugar de aseguramiento: constancias de puesta a disposición, otorgamiento de garantía de audiencia y formato para conocer sus derechos, determinación de la sanción, boleta de libertad;
7. Inexistencia de procedimientos adecuados para respetar la integridad corporal de las personas del género femenino que ingresaron al área de aseguramiento.

Hechos y actos jurídicos que por sí solos, más aún, en su conjunto, permitieron advertir prácticas administrativas notoriamente contrarias a la función establecida en la normativa para el oficial conciliador y que así realizadas, dejaron de garantizar los derechos humanos de las personas. Entonces, esta Comisión estudió el asunto con base en las atribuciones que el orden jurídico federal y local le confiere, atendiendo las hipótesis normativas aplicables, considerando los parámetros del sistema internacional de protección a derechos fundamentales así como los contenidos en el Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos<sup>9</sup> y, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, bajo los siguientes rubros:

---

mil doce en el texto del artículo 149. Ordenamiento consultado el once de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://201.159.134.119/estatal.php?edo=15&liberado=no>, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35184&ambito=estatal>.

<sup>9</sup> Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José (coords.), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, segunda edición, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (2016) pp. 355

## II. DERECHO A LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado como ente superior en una colectividad organizada solo se percibe por los ciudadanos a través de la actividad del gobierno, la que se identifica con la capacidad que muestra al proveerles de los servicios necesarios y proporcionarles los mecanismos para hacer efectivos los derechos que la norma les concede. La manera en que la autoridad municipal determina realizar las atribuciones conferidas por la normativa, al ejecutarse con forma de política pública o en la implementación de recursos que permitan desarrollar procedimientos para garantizar el respeto a derechos de las personas, constituye la percepción más inmediata que tienen los gobernados acerca de la administración pública.

El municipio es la primera estructura política y administrativa del sistema de gobierno, sede de las resoluciones inmediatas a conflictos presentados en la comunidad primaria de las personas, de donde es indispensable que el respeto y tutela de los derechos fundamentales se observe por los integrantes del Ayuntamiento, por los servidores públicos que prestan sus servicios en las diferentes dependencias de la administración pública municipal y, de manera irrestricta, por los oficiales calificadores atendiendo a la delicada función pública que desempeñan.

Entendiendo que el respeto se basa en el conocimiento de la existencia y contenido de los derechos humanos, para procurar su tutela y abstenerse de su violación; la protección, se concibe como la realización de acciones tendentes a velar porque los servidores públicos que ejercen atribuciones legales las cumplan; la garantía consistirá en ofrecer a los gobernados el mecanismo, instrumento o procedimiento para hacerlos efectivos, en el ámbito de competencia de la autoridad.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México indica que cada Ayuntamiento deberá contar con al menos un oficial calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el propio Ayuntamiento determine en cada caso.<sup>10</sup> Que las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras, que para ser oficial calificador se requiere: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de derechos, no haber sido condenado por delito intencional, ser de reconocida conducta y solvencia moral, contar con al menos 25 años de edad a la designación, y ser licenciado en derecho.<sup>11</sup> Adicionalmente, exige a los oficiales calificadores realizar su función conforme a las facultades y de acuerdo a las obligaciones señaladas en su artículo 150, fracción II, de la propia Ley.

---

<sup>10</sup> Artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres. Última reforma publicada en el mismo órgano el cuatro de septiembre de dos mil tres, por lo que hace al texto del artículo 148, y el veinticuatro de agosto de dos mil doce en el texto del artículo 149. Ordenamiento consultado el once de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://201.159.134.119/estatal.php?edo=15&liberado=no>, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35184&ambito=estatal>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, Artículo 149.

De lo anterior, esta Comisión considera que existen buenas prácticas administrativas<sup>12</sup> cuando el Ayuntamiento, con base en la norma, establece una estrategia ordenada y orienta una política pública para lograr la satisfacción del interés común; en este asunto particular, cuando: 1) designa un oficial calificador que reúna el perfil profesional adecuado, 2) la designación sea distinta a la de un oficial mediador-conciliador, y 3) dispone y facilita que realicen sus funciones separadamente, como lo establece la norma, con base en la especialización requerida; además, 4) supervisa que el oficial calificador conozca las funciones que le competen y las realice adecuadamente, 5) el Ayuntamiento le facilita los mecanismos administrativos idóneos para desarrollar su trabajo de manera eficiente, 6) le proporciona los medios para la aplicación de sanciones 7) dispone de la infraestructura idónea para la ejecución de sanciones, 8) dota de certidumbre al enunciado legal.

En la práctica, los hechos y actos jurídicos de los que se dio fe el veintisiete de agosto de dos mil dieciséis, en el primer turno de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora de Valle de Chalco Solidaridad, permitieron establecer que el Ayuntamiento desatendió los objetivos principales de la función otorgada por el Estado a la administración pública municipal, lo que pone en riesgo la protección de los derechos humanos de las personas.

## **1. DERECHO A OBTENER SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD**

**DERECHO DE TODA PERSONA A DISFRUTAR DE SERVICIOS, BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS E INFRAESTRUCTURA QUE EL ESTADO DEBE PROPORCIONAR, PARA ASEGURARLE UNA CALIDAD DE VIDA DIGNA Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL.**

Una manera de fomentar la cultura del respeto a la legalidad en una comunidad es a través de la ejecución correcta de los actos de autoridad que, como expresión del poder público, tienen la característica de encontrarse dotados de certeza jurídica, la que consiste en que su origen provenga de una fuente normativa y se hallen apegados a un procedimiento establecido específicamente para respetar y proteger la dignidad de la persona. En el ámbito municipal, impactan de manera específica de acuerdo con el modo de actuar y las resoluciones que emite el oficial calificador como resultado de un procedimiento administrativo, sancionador en su caso, inciden de manera directa en el dominio de los derechos fundamentales de los particulares gobernados. Por su finalidad, constituyen la forma en que se presta el servicio de seguridad pública. Así, el gobernado podrá requerir que las autoridades municipales en principio, atención oportuna, diligente y adecuada a la circunstancia, necesidad o solicitud planteada, conforme a la disposición normativa aplicable al caso concreto.

---

<sup>12</sup> Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José (coords.), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, segunda edición, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (2016) página 291.

De acuerdo a las constancias que obran en el expediente de investigación que se resolvió, la estructura orgánica del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad para su Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, se divide en tres turnos; además, cuenta con un coordinador general de oficiales conciliadores, mediadores y calificadores. El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016, aplicable al momento de la visita practicada al área de aseguramiento municipal, en su artículo 117 se circunscribía a señalar los *aspectos* que atenderían los oficiales mediadores conciliadores, distinguiéndolos de los calificadores, y de las obligaciones del propio coordinador. Los *aspectos*<sup>13</sup> que corresponderían a los oficiales calificadores eran:

1. 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, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal;
2. Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;
3. Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de Ley;
4. Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
5. Cuando se realicen actas informativas a petición de los Ciudadanos, Vecinos o Transeúntes como resultado de la mediación o conciliación ante un conflicto entre particulares o familiares, NO TENDRÁN COSTO;
6. Estricta obligación de atender, con amabilidad, respeto y profesionalismo a todas aquellas personas que en el marco de su función le requiera de su asesoría y atención, registrándolo a su vez en el libro de “atención al público” para su debida constancia;
7. Abstenerse de solicitar, requerir, insinuar o cobrar dinero por la atención y prestación de sus servicios, así como de recibir dádivas durante su función, Es obligación del coordinador colocar, exhibir y conservar en un lugar visible con vista al público, la siguiente información: I. Bando de Policía y buen Gobierno, II. Funciones y Obligaciones del Oficial Mediador Conciliador, III. Funciones y Obligaciones del Oficial Calificador, IV. Tabla Oficial de sanciones e infracciones por las diferentes faltas administrativas, V. Datos de la Contraloría Municipal y de la Coordinación Municipal de los Derechos Humanos, ambas para denunciar e interponer quejas o denuncias; y VI. Colocar visiblemente y en tamaño considerable la leyenda: “Todo tramite y atención es de forma GRATUITA”.

---

<sup>13</sup> Término empleado por el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016, del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México. Consultado el dieciséis de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo114.pdf>

Del texto inmediato anterior, esta Defensoría advirtió que los primeros cuatro numerales transcriben facultades y obligaciones descritas en el apartado II del artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal, sin que de manera sustantiva o esencial se describiera cómo atender las atribuciones de manera operativa en la relación con los gobernados. En tanto que, los subsecuentes numerales corresponden a *aspectos* que son tratados de forma enunciativa, sin que se observara un procedimiento para atender a las personas quienes por motivos de privación de la libertad, son conducidos al área de aseguramiento municipal. De la lectura al precepto tampoco se advirtió principio, regla, lineamiento o base administrativa que debieran obedecer los oficiales calificadores en su actuar, o que fijaran formalidad legal para sujetar a las partes -posible infractor de una norma administrativa municipal, y oficial calificador representante del estado, autoridad municipal ejecutora del Bando infringido-, al conocimiento y aplicación de un derecho procedimental cierto, y por consecuencia dotara de certeza legal la sanción y ejecución.

Lo que la Constitución federal y la Constitución local establecen como función sancionadora municipal y que, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorga a las oficialías calificadoras, denominándolas de manera distinta y diferenciada de las mediadoras-conciliadoras, el documento normativo en análisis -bando-, las concibe como una sola oficina, dependiente de la presidencia municipal; bajo el rubro coordinación de oficiales mediadores-conciliadores y calificadores, reproduce las primeras fracciones del artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal y adiciona conceptos en los que no se halla disposición procedimental alguna. Por otra parte, del contenido del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016, si bien se desprendían atribuciones relacionadas con la función del oficial calificador, tampoco se referían a normar la manera de actuar del servidor público al momento de conocer de un hecho presumiblemente contrario a las disposiciones de orden municipal, sobre el cual debe juzgar, emitir una decisión y sancionar con alguna multa o privación de libertad.

Más bien, este Organismo observó que se le encomendaba otro tipo de facultades adicionales como la que se desprendía de la fracción XVI del artículo 7 del propio Bando: de los Fines del Municipio, consistente en la mediación para solucionar conflictos de carácter personal, vecinal o familiar a través del oficial calificador, como de las oficialías mediadoras conciliadoras. O la contenida en el artículo 186, relativo a las infracciones contra las actividades comerciales, industriales, de prestación de servicios, espectáculos y diversión pública; su fracción XXXII determinaba que todas las infracciones contempladas serían sancionadas por el oficial mediador, conciliador y/o calificador.

No obstante la distribución nominal de la oficialía en tres turnos para la atención al público, lo cierto es que funcionaba con dos oficiales *mediadores-conciliadores-calificadores*, uno de ellos fungía como coordinador, además de encargado del segundo turno y titular del primer turno; circunstancia que permitió no solo dispersión de funciones, sino la imposibilidad de realizarlas, como fue evidente el día de la visita practicada por personal de esta Defensoría, en que pudo constatarse la ausencia de **SPR**, y por consecuencia la serie de anomalías en que incurre la autoridad responsable al prestar el servicio público sin apegar a la norma vigente.



Para esta Comisión es relevante la forma en que los Ayuntamientos estructuran sus oficialías calificadoras y la prioridad que otorgan a la atención de las personas que requieren de sus servicios, porque impacta esencialmente en la protección y respeto de sus derechos fundamentales. De acuerdo con estudios realizados por el Organismo para la Recomendación General 1/2016 *Sobre la armonización de los bandos municipales*, emitida a los 125 Ayuntamientos del Estado,<sup>14</sup> en promedio, noventa del cien por ciento de las personas que cometieron conductas consideradas ilícitas,<sup>15</sup> fueron sancionadas por los oficiales calificadores como faltas o infracciones administrativas.<sup>16</sup> Lo que permite conocer la trascendencia de la figura del servidor público en la sociedad, la relevancia de su perfil profesional, el necesario monitoreo y supervisión a su desempeño, y que éste se realice con apego a estándares nacionales e internacionales de calidad en el servicio.

Presupuestos que la autoridad municipal debe actualizar al hacer uso de su facultad para expedir disposiciones administrativas de observancia general como el bando municipal que regula funciones y servicios públicos de su competencia; como un reglamento para delimitar funciones de las oficialías calificadoras, distinguiéndolas de las mediadoras-conciliadoras, estableciendo claramente sus procedimientos, ajustándose a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; según la atribución conferida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acorde a la personalidad jurídica que reconoce a los municipios.<sup>17</sup>

De donde resulta taxativo disponer de una normativa adecuada al quehacer público, para ofrecer servicios que satisfagan las necesidades colectivas bajo criterios de buen gobierno, el que colocando a la persona receptora como fin principal y último del sistema, privilegie hacer efectivos sus derechos humanos en las mejores condiciones.

En el caso concreto, no existe precepto expreso que señale cómo debe tratarse a una persona cuando se le considere infractor de la normativa municipal, tanto el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016, vigente en la fecha en que se practicó la visita que originó la investigación de oficio en este asunto, como el Bando Municipal de Policía y Gobierno 2017 -en vigor actualmente en el Ayuntamiento-,<sup>18</sup> omiten indicar

---

<sup>14</sup> Pública de fecha ocho de enero de dos mil dieciséis, consultada el doce de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/0116.pdf>

<sup>15</sup> Expende bebidas alcohólicas a menores de edad; vender, difundir, o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad; ejercer violencia doméstica o familiar; portar cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso, como: cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos, picahielos y análogos); agredir de palabra o de hecho a instituciones públicas o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; causar daños a bienes de los particulares. <http://codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/0116.pdf>

<sup>16</sup> Información solicitada a las 125 Defensorías Municipales de Derechos Humanos, recabada por éstas, de las Oficialías Mediadoras- Conciliadoras y Calificadoras respectivas, durante el periodo 2014-2015. Fuente: Recomendación General 1/2016. Consultada el dieciséis de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/0116.pdf>

<sup>17</sup> Artículo 115 fracción II, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, última reforma a este artículo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once. Consultada el ocho de mayo de dos mil diecisiete; disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

<sup>18</sup> Bando Municipal de Policía y Gobierno 2017, del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México. Consultado el dieciséis de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/bdo/bdo2017/bdo114.pdf>

cuales son las atribuciones específicas del oficial calificador y cómo debe desarrollarlas. A mayor abundamiento, en el documento normativo no se encontró referencia alguna a un reglamento que definiera o especificara las atribuciones de los oficiales calificadores cuando conocen acerca de faltas o infracciones al Bando o a otras disposiciones expedidas por el gobierno municipal.

### III. DERECHO A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

Esta función atribuida al orden de gobierno municipal, en los hechos particulares que nos ocupan, contraría no solo el derecho a las buenas prácticas que la administración pública del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad debe asegurar a los ciudadanos para otorgarles servicios públicos de calidad, según las disposiciones aplicables contempladas en la normativa vigente; sino que, la falta de definición entre las atribuciones, la incertidumbre sobre quién las realizará y cómo se llevarán a cabo, genera necesariamente la violación a otros derechos.

La Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, carece del reglamento que clarificaría el actuar de los servidores públicos asignados y permitiría a los usuarios disponer de garantías de certidumbre respecto de las consecuencias jurídicas de los actos que realicen, desde luego, hace falta para limitar y controlar la actuación de las autoridades y evitar afectar la esfera de derechos humanos de las personas. El instrumento normativo es indispensable para definir la forma en que los oficiales calificadores apliquen las facultades concedidas en la ley apegados a reglas específicas que sean conocidas por todos los intervinientes en un procedimiento de naturaleza administrativa que tiene como fin determinar una sanción por una falta de esa índole, que además de otorgar certeza y transparencia a la función pública, precise normas de comportamiento ético de los servidores públicos, establezca o mejore las relaciones de confianza entre el Ayuntamiento y los gobernados, a quienes les daría seguridad en el respeto a sus derechos fundamentales.

De las constancias que obran en el expediente de investigación se obtuvo que el Ayuntamiento dejó de atender lo que mandata la Constitución General de la República, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en tres vertientes: 1) al no dividir la oficialía por una parte, en mediadora conciliadora, y por otra parte, en oficialía calificadora;<sup>19</sup> 2) al no designar un oficial calificador que se ocupara únicamente del desempeño de atribuciones esenciales al cargo;<sup>20</sup> 3) al omitir expedir el reglamento de la oficialía mediadora-conciliadora, y de la calificadora.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres. Última reforma publicada en el mismo órgano el cuatro de septiembre de dos mil tres, por lo que hace al texto del artículo 148, y el veinticuatro de agosto de dos mil doce en el texto del artículo 149. Ordenamiento consultado el doce de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://201.159.134.119/estatal.php?edo=15&liberado=no>, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35184&ambito=estatal>.

<sup>20</sup> Artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres. Última reforma publicada en el mismo órgano el cuatro de septiembre de dos mil tres, por lo que hace al texto del artículo 148, y el veinticuatro de agosto de dos mil doce en el texto del artículo 149. Ordenamiento consultado el doce de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://201.159.134.119/estatal.php?edo=15&liberado=no>, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35184&ambito=estatal>.

<sup>21</sup> Artículo 31, fracción XLI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres. Última reforma publicada en el mismo órgano el cuatro de septiembre de dos mil tres, por lo que hace al texto del artículo 148, y el veinticuatro de agosto de dos

Esto es así porque reunió en un solo servidor público las dos facultades que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México determina se ejerzan de manera separada y distinta, para las que establece funciones claramente diferenciadas, y requisitos distintos en el perfil de puesto; más aún, en la persona del mismo servidor público **SPR**, conjuntó los nombramientos de: a) Coordinador General de Oficiales Conciliadores, Mediadores y Calificadores, b) Oficial conciliador, mediador y calificador, titular del primer turno, c) Encargado de despacho de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, en el segundo turno, d) Secretario de la Comisión del Servicio Profesional de Carrera en la Comisaría de Seguridad Pública.

Lo que hizo visible la falta de atención de la autoridad recomendada en el diseño e implementación de una estrategia que permitiera cumplir la normativa vigente y dotar de buenas prácticas a la administración pública municipal; pero, además, representó imposibilidad física y material para que un servidor público pudiera cumplir con la encomienda y brindar un servicio público de calidad conforme a la función delegada en la ley; significó desatender los objetivos de respeto y garantía de los derechos humanos de los habitantes del municipio que por alguna razón fueron privados de la libertad para ser puestos a disposición de la autoridad calificadora municipal a fin de que decidiera sobre su situación jurídica respecto a una conducta de infracción a la normativa municipal.

De donde es evidente la falta de certeza y seguridad jurídica que existe en el gobierno municipal en cuanto a la función descrita: a) la autoridad no respetó el marco de planeación que indicaba una estructura orgánica operativa aprobada en el artículo 39 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno vigente en el año 2016, en el rubro *Sociedad Protegida*, el Ayuntamiento tiene aprobado un *coordinador de oficiales conciliadores, mediadores y calificadores*, la que hizo suponer válidamente la existencia de más de un oficial mediador conciliador, y más de un oficial calificador; b) del acervo probatorio recabado en la investigación del caso se advirtió que en la práctica, la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora debería contar con tres diferentes turnos, atendidos por tres diferentes servidores públicos, lo cual no ocurría, pues en **SPR**, descansaba la atención de dos turnos y la Coordinación General; c) durante la visita al primer turno, personal de esta Comisión constató la presencia de tres personas que realizaban actividades en representación del Ayuntamiento, sin ser servidores públicos; d) no existía procedimiento establecido que permitiera obtener constancia escrita ni documentar que se respetaran los derechos al debido procedimiento y a la debida diligencia de las personas presentadas ante el oficial calificador.

## **1. DERECHO A LA DEBIDA DILIGENCIA**

**DERECHO DE TODA PERSONA A QUE SE LE GARANTICE LA MÁXIMA EFICIENCIA Y CELERIDAD PROCEDIMENTAL, PARA EL ASEGURAMIENTO DE SUS INTERESES Y PRETENSIONES.**

---

mil doce en el texto del artículo 149. Ordenamiento consultado el once de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://201.159.134.119/estatal.php?edo=15&liberado=no>, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35184&ambito=estatal>.

Este Organismo considera que aun cuando la autoridad actuara de buena fe para proporcionar un servicio a las personas designando un servidor público capacitado para atender cuestiones de conflicto entre particulares, o entre particulares y el Estado; el fin no podía asegurarse sin la separación adecuada de las funciones, las relativas a la solución alternativa de conflictos y, la calificación y sanción a las infracciones administrativas; tampoco, al disponer tres turnos para la atención de la a oficialía, cuando dos de ellos se atienden por un mismo servidor público, **SPR**, quien además, fungía como Coordinador General de Oficiales Conciliadores, Mediadores y Calificadores del Municipio, y tenía un encargo adicional como Secretario de la Comisión del Servicio Profesional de Carrera en la Comisaría de Seguridad Pública.

De donde resultó claro que un servidor público como **SPR** -con la multiplicidad de asuntos que puede atender-, no podría realizar las funciones que le competen a un oficial calificador, e incurriría en prácticas ilegales auxiliándose de personas ajenas a un nombramiento o representación oficial para ejercer atribuciones; como las que se documentaron el veintisiete de agosto de dos mil dieciséis, en que personal de esta Comisión visitó el primer turno de la actual Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora en Valle de Chalco, Solidaridad; y pudo constatar la presencia de **PR1 y PR2**, quienes se ostentaron como auxiliar del oficial en turno, secretaria del oficial conciliador, respectivamente; a quienes en la presentación del informe de la autoridad se les reconoció y ratificó como tales; o el caso de **PR3**, de quien no se logró establecer su identidad. De posteriores informes se obtuvo que ninguno de ellos laboraba para el Ayuntamiento, por lo que la vulneración del derecho consistió además, en que personal sin nombramiento autorizado, desempeñó atribuciones legales conferidas a una autoridad, sin serlo.

Así, la determinación para que la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora contara con tres turnos y facilitara la atención del público usuario, contrario a los fines de protección de un derecho, lo colocó en riesgo; la situación que se observó viola el principio de debida diligencia, porque el Estado dispuso tal integración, que, en la proporción de sus recursos y en la medida de sus capacidades no pudo implementar en adecuado funcionamiento. Con ello, dejó de proteger intereses jurídicos esenciales como el de una atención adecuada a la condición de cada persona que ingresa al área de aseguramiento del municipio; la ausencia de las formalidades esenciales al procedimiento administrativo para la determinación de una sanción por infracción a la normativa municipal; pues, por ejemplo, como se desprendió de la comparecencia de **SPR**, una garantía de audiencia se otorgaba *vía económica*; tampoco existía documento en que constara o se justificara una puesta a disposición que acreditara la causa o motivo de una privación de libertad, menos aún, el aseguramiento dentro de las instalaciones municipales, o una boleta de libertad por no existir falta administrativa que sancionar o el cumplimiento de la sanción. La consecuencia inmediata es la violación del derecho al debido procedimiento en sede administrativa.

Este Organismo observó además, falta de inmediatez para disponer de un espacio adecuado que reuniera las garantías de protección a la dignidad de las mujeres, quienes debían despojarse de sus prendas íntimas –medida preventiva para evitar ataques contra la vida al interior de las celdas–, en un callejón solitario, y después colocarlas sobre los muros de la barandilla en el área de aseguramiento. Lo que significó falta de diligencia en la autoridad municipal conforme a los Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,<sup>22</sup> que tomando en cuenta la posición especial de garante del Estado frente a las personas privadas de libertad, les debe respetar y garantizar su integridad personal, así como asegurar condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad; parámetro internacional que interpretado en correlación con lo dispuesto por los artículos 3º. y 6º. Fracción II de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, implica proporcionar el cuidado institucional para cualquier forma de maltrato que menoscabe el respeto a la dignidad humana de las mujeres.

Situación que fue evidente también cuando la autoridad ahora recomendada dejó de observar las normas legales aplicables a los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de México,<sup>23</sup> porque existe la presunción fundada de la presencia de una menor de edad que no fue atendida de acuerdo a sus circunstancias; de actuaciones se obtuvo que ingresó a las cuatro horas con diez minutos de día veintisiete de agosto de dos mil dieciséis, y salió a las ocho horas, con una sanción consistente en amonestación; sin que conste por escrito en qué consistió su detención, quiénes, cómo y para qué fines la presentaron ante la autoridad municipal, de qué forma se le otorgaron garantías de legalidad y seguridad jurídica al informársele frente a una persona adulta familiar, representante o procurador, sobre sus derechos, cómo se desahogó su audiencia en debido procedimiento, ni cómo se determinó su sanción, y su libertad. Acciones y omisiones que entrañan vulneración al principio de velar y proteger el interés superior de la niñez, entendido como el máximo beneficio que se le debe otorgar como integrante de la comunidad a quien se ha de garantizar su pleno desarrollo.<sup>24</sup>

El margen de discrecionalidad que otorga la ley a las autoridades municipales no puede ser tal, que haga nugatorios los derechos de las personas que se encuentran sometidas a las decisiones de una autoridad que dicta determinaciones de carácter judicial y ejecuta sanciones en sede administrativa, una doble función que deber ser correctamente provista, ejercida y supervisada.

---

<sup>22</sup> Adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Consultado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

<sup>23</sup> Artículo 58 de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México. Publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el 07 de mayo de 2015. Consultada el diecinueve de junio de dos mil diecisiete. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig098.pdf>

<sup>24</sup> Artículo 5, fracción XXII, de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México. Publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el 07 de mayo de 2015. Consultada el diecinueve de junio de dos mil diecisiete. Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig098.pdf>

Por otra parte, la responsable se alejó de los parámetros de la debida diligencia cuando adujo que por motivos de remodelación del área de galeras del Ministerio Público en Valle de Chalco Solidaridad, ingresó al área de aseguramiento municipal a personas que mantenía bajo su custodia, pero afirmó estaban a disposición de la autoridad del Ministerio Público, todo ello, en un acto de colaboración interinstitucional sin demostrar fehacientemente esas circunstancias; lo que desde luego, a juicio de este Organismo viola los derechos de legalidad y seguridad jurídica de las personas.

La actuación de la autoridad municipal, por tanto, debe estar regulada y contar con mecanismos e instrumentos de control que establezcan límites y reglas claras por las que deba regirse para alcanzar decisiones justas, que sean conocidas por todos.<sup>25</sup>

#### **IV. MEDIDAS DE REPARACIÓN**

Conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 5, 74 fracciones II y XI, 75 fracciones I y IV, de la Ley General de Víctimas; así como en los correlativos 1, 13 fracción V, de la Ley de Víctimas del Estado de México; de acuerdo a la investigación de los hechos, atendiendo a las circunstancias particulares del caso, a las omisiones y a los actos jurídicos realizados por la autoridad recomendada, a fin de contribuir a efectivizar los derechos humanos descritos, se considera exigible lo siguiente:

##### **A. MEDIDA DE SATISFACCIÓN**

En virtud de que se constató la presencia de **PR1**, **PR2** y **PR3**, quienes sin nombramiento autorizado como servidores públicos del Ayuntamiento realizaban funciones inherentes a la atención específica del oficial calificador, a efecto de que se investiguen los hechos relacionados con la responsabilidad administrativa que pudiera corresponder a la autoridad recomendada, este Organismo considera que debe darse vista al órgano de control interno a efecto de que instaure el procedimiento de investigación correspondiente en contra de quien pudiera resultar responsable por las ilegales prácticas administrativas acreditadas en la oficialía mediadora y conciliadora.

##### **B. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN**

#### **1. PREVENCIÓN PARA EVITAR ACTOS DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS**

##### **1.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SE AJUSTARÁ A LAS NORMAS RELATIVAS A SU COMPETENCIA Y A LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO.**

---

<sup>25</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Americano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129, documento 4, 7 de septiembre de 2007, párrafo 97.

A fin de evitar la discrecionalidad de la autoridad municipal –por parte del oficial calificador- al momento de que le sea presentada una persona por infringir el Bando Municipal, establecerá un procedimiento administrativo que asegure una garantía de respeto a los derechos humanos de las personas puestas a su disposición, y que su actuación sea conforme a reglas claras y precisas que observen en todo momento el respeto y cumplimiento relativo a:

- 1) Ser informados inmediatamente de las razones de su detención y de los cargos formulados contra ellas;
- 2) Ser informadas sobre sus derechos y garantías en un idioma o lenguaje que comprendan;
- 3) A comunicarse con su familia;
- 4) A ser oídas y juzgadas con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por la autoridad o funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales;
- 5) A ser puestas en libertad;
- 6) A la defensa y asistencia desde el momento de su detención y necesariamente antes de su primera declaración ante autoridad competente;
- 7) A interponer un recurso contra actos u omisiones que violen sus derechos humanos; y
- 8) A recibir una sanción exactamente aplicable al caso juzgado de acuerdo a la ley vigente al momento del hecho.<sup>26</sup>

En congruencia con lo cual el oficial calificador que corresponda deberá:

- 1) exigir a los agentes de seguridad pública municipal un formato requisitado para la puesta a disposición;
- 2) integrar para cada caso, un formato requisitado para garantía de audiencia a la persona que está siendo presentada como infractora, en el que se le informen de sus derechos, a la presunción de inocencia, a contar con una defensa adecuada si lo desea, el motivo por el que se encuentra frente a la autoridad municipal, y se haga constar lo dicho en su defensa;
- 3) integrar un formato requisitado que contenga fundamentación y motivación de la resolución correspondiente, en su caso, la procedencia de la sanción, su forma de aplicación, ejecución, y las formalidades a que se sujetará; y cuando sea procedente; y
- 4) emitir la boleta de libertad correspondiente.

En todo momento, la autoridad municipal velará porque:

---

<sup>26</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Consultado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

- 1) se apliquen los criterios de pertinencia y razonabilidad en las sanciones que determinen con motivo de este procedimiento;
- 2) en caso de ser necesario el ingreso de la persona infractora al área de aseguramiento, proveerá lo necesario para cuidar su dignidad e integridad personal;
- 3) designará personal capacitado para atender labores de guarda y custodia de las personas privadas de libertad;<sup>27</sup>
- 4) tratándose de personas del género femenino, será necesario que la autoridad municipal destine especialmente un espacio donde de manera individual y privada puedan cumplir los requerimientos para conservar sus pertenencias y limitar el uso de prendas de vestir al momento de ingresar al lugar de aseguramiento.

Para atender la medida de reparación descrita y con la finalidad de que la autoridad de cumplimiento a las obligaciones de prevención y reparación de violaciones a derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad municipal recomendada también deberá elaborar y publicar una guía ciudadana con la que se den a conocer a los gobernados los derechos fundamentales que se protegen y garantizan cuando son puestos a disposición del oficial calificador por infracción al Bando Municipal.

## **1.2. OPORTUNIDAD PARA ARMONIZAR EL BANDO MUNICIPAL CON LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.**

Es preocupación constante de esta Comisión, la forma en que la autoridad municipal concibe, estructura, planea, orienta y define estratégicamente su política pública de protección a derechos humanos de las personas, tan es así, que conforme a sus atribuciones como Organismo Constitucional Autónomo ha reiterado en las Recomendaciones: 1/2013,<sup>28</sup> 1/2015,<sup>29</sup> 7/2015<sup>30</sup> el deber de respeto al debido procedimiento en sede administrativa municipal, a los principios de legalidad y de seguridad jurídica en lo relativo a las funciones del oficial calificador, que permita certeza al gobernado en que se le administrará justicia conforme a lo ordenado por la ley. Así como en la Recomendación General 1/2016, sobre la armonización de los bandos municipales, a fin de que no contemplen infracciones administrativas que tengan identidad con delitos previstos en el Código Penal del Estado de México.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Consultado el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

<sup>28</sup> Pública de fecha diez de enero de dos mil trece, consultada el quince de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/recomendaciones13.htm>

<sup>29</sup> Pública de fecha treinta de enero de dos mil quince, consultada el quince de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/recomendaciones15.htm>

<sup>30</sup> Pública de fecha veintiséis de febrero de dos mil quince, consultada el quince de mayo de dos mil diecisiete, disponible en: <http://codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/recomendaciones15.htm>

<sup>31</sup> Recomendación emitida a los 125 Ayuntamientos Constitucionales el 08 de enero de 2016. Consultada el veinte de junio de dos mil diecisiete. Disponible en: <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/0116.pdf>.



En esa tesitura y atendiendo a las necesidades de adecuación administrativa que ha dejado expuestas el planteamiento del caso, se propone al Ayuntamiento recomendado proveer lo necesario para que exista una adecuada y conveniente separación de funciones en la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, y que cada uno de los oficiales titulares, en los turnos que el Ayuntamiento determine en ejercicio de una buena práctica administrativa, facilite de manera diligente la debida atención a las personas que requieran la intervención del oficial calificador protegiendo su derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica; organización que deberá estructurar en el Bando Municipal, el cual en principio, deberá ser congruente con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Que, atendiendo al interés general de la comunidad y según lo contemplaba el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016 vigente al momento de los hechos, la Coordinación de oficiales mediadores, conciliadores y calificadores, realice efectivamente esa labor y en auxilio de los servidores públicos lleve a cabo el *suministro de insumos necesarios*, disponga oportunamente lo necesario para la adecuada capacitación orientada al desempeño de las funciones *en apego a su reglamento, informando semanalmente* a la presidencia municipal sobre la atención y diagnóstico de la oficina.<sup>32</sup>

### **1.3. DELIMITACIÓN NORMATIVA Y FUNCIONAL DE LA OFICIALÍA MEDIADORA-CALIFICADORA, Y DE LA OFICIALÍA CALIFICADORA**

Toda vez que las evidencias reunidas demostraron que las funciones de oficial mediador conciliador y calificador recaen en un solo titular, con el fin de proporcionar certeza jurídica a las personas y lograr el estricto cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica, según las facultades expresamente concedidas por los artículos 21 y 115 de la Constitución General de la República, 31, fracción XLI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y en acato a lo previsto en el Título V, Capítulo primero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, deberá realizar las siguientes acciones:

1. Regularizar la correcta ejecución de las funciones conciliadora-mediadora y calificadora; es decir, que cada oficialía cuente con el respectivo titular, y con el personal necesario en cada turno autorizado, donde se desempeñe un servidor público calificado.
2. Los titulares de cada oficialía, deberán reunir ineludiblemente los perfiles establecidos en el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
3. Para el caso del oficial mediador–conciliador, deberán realizarse las gestiones necesarias a efecto de cubrir el requisito de certificación que prevé el artículo 149 fracción I inciso f de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
4. Para dotar de certeza jurídica, se deberán realizar las acciones necesarias para elaborar el reglamento que norme operativamente las funciones de la oficialía calificadora así como de la oficialía mediadora, conciliadora.

---

<sup>32</sup> Artículo 117 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2016, del Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México. Consultado el dieciséis de junio de dos mil diecisiete, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo114.pdf>.

## **2. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN**

### **2.1 . NORMATIVA INTERNA Y SUPERVISIÓN.**

El Ayuntamiento deberá elaborar, instrumentar, publicar y difundir entre sus servidores públicos, una circular donde se describan las facultades y obligaciones que corresponden al oficial calificador en cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; detallando las atribuciones operativas para atender eficientemente a las personas. En ese instrumento administrativo también deberá resaltar que toda inobservancia a la normativa se hará del conocimiento inmediato del órgano de control interno para su investigación en términos de las disposiciones legales aplicables.<sup>33</sup>

### **2.2 . CAPACITACIÓN EN CONOCIMIENTO Y OBSERVANCIA DE DERECHOS HUMANOS**

En consecuencia, a través del propio Coordinador y en ejercicio de la atribución que le compete por mandato de la disposición contenida en la fracción XVII del artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Presidente Municipal verificará se instrumente y ejecute un curso en materia de derechos humanos, legalidad y seguridad jurídica, dirigido al personal de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, comprendiendo al personal adscrito a todos los turnos funcionales, específicamente a los servidores públicos que se desempeñen como oficiales calificadores, acción que deberá ejecutarse de manera inmediata y en la cual se discutan los puntos recomendatorios derivados de esta resolución.

### **2.3 . ACCIONES DE DIVULGACIÓN**

Como medida de no repetición, tendente a contar con un mecanismo efectivo de divulgación de los derechos fundamentales, accesible a los habitantes del municipio, que les permita contar con la información necesaria para conocer el debido proceso en sede administrativa, la autoridad recomendada elaborará y publicará una guía ciudadana por la que se dé a conocer a los gobernados los derechos humanos que se protegen y garantizan cuando son puestos a disposición de la autoridad correspondiente por infracciones al Bando Municipal.

En consecuencia, este Organismo Público Autónomo formuló las siguientes:

---

<sup>33</sup> Sobre el particular, mediante Decreto número 207, se publicó la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", el treinta de mayo de dos mil diecisiete, cuyo Artículo Transitorio Noveno refiere: "Una vez que entre en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se abrogará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios publicada en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" el 11 de septiembre de 1990. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se substanciarán y serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio".

## RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Como medida de satisfacción congruente con lo ponderado en el apartado **IV.A**, el Ayuntamiento hará del conocimiento del órgano de control interno municipal, la copia certificada de esta resolución, que se anexa, a fin de que inicie la investigación correspondiente con relación a la posible responsabilidad administrativa que pudiera resultar para **SPR** y/o los servidores públicos que hubieran autorizado o consentido los actos y hechos en que se expone la presencia de personas ajenas al servicio público **PR1**, **PR2** y **PR3**, ejerciendo actos de autoridad en representación de la recomendada, como se constató en el primer turno de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora; hecho lo cual deberá remitir las constancias que acrediten el cumplimiento a este punto recomendatorio.

**SEGUNDA.** Como medida de no repetición, según lo ponderado en el apartado **IV.B.1.1** de esta resolución, la autoridad responsable, integrará adecuadamente un procedimiento administrativo para que el oficial calificador observe los principios del debido proceso, legalidad y seguridad jurídica de las personas que sean puestas a su disposición, velando por el respeto a sus garantías particulares como a la presunción de inocencia, de audiencia, de debida diligencia; para lo cual implementará y acreditará ante esta Comisión que dispone de los formatos que constituyan evidencia de su instrumentación.

**TERCERA.** Como medida de no repetición, acorde con lo argumentado en el apartado **IV.B** de ponderaciones, a fin de ofrecer una garantía de buenas prácticas administrativas y el respeto a la legalidad y a la seguridad jurídica deberá realizar y documentar debidamente ante esta Comisión las siguientes acciones:

1. A través de la actualización correspondiente al Bando Municipal vigente y/o normativa aplicable, regularizará la correcta ejecución de las funciones conciliadora-mediadora y calificadora; es decir, que cada oficialía cuente con el respectivo titular, y con el personal necesario en cada turno autorizado, donde se desempeñe un servidor público calificado.
2. Los titulares de cada oficialía, deberán reunir ineludiblemente los perfiles establecidos en el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
3. Para el caso del oficial mediador–conciliador, deberán realizarse las gestiones necesarias a efecto de cubrir el requisito de certificación que prevé el artículo 149 fracción I inciso f de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
4. Para dotar de certeza jurídica, se deberán realizar las acciones necesarias para elaborar el reglamento que norme operativamente las funciones de la oficialía calificadora así como el de la oficialía mediadora, conciliadora.
5. Para respetar y proteger la dignidad de las mujeres evitando las prácticas que signifiquen un riesgo a su integridad personal como las que se acreditaron; la autoridad recomendada deberá proveer un área específica que asegure las condiciones adecuadas para cumplir con los requerimientos de seguridad física exigidos por la normativa. Con el fin de atender lo anterior y para evitar la repetición de actos como los que refieren en el apartado **IV.B.1.1**, la autoridad

recomendada deberá comprobar ante este Organismo que realizó los ajustes correspondientes en sus espacios físicos.

**CUARTA.** Como medida de no repetición, el Ayuntamiento elaborará, instrumentará, publicará y difundirá entre sus servidores públicos, una circular donde se describan las facultades y obligaciones del oficial calificador en cumplimiento al artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; detallando las atribuciones operativas para atender eficientemente a las personas; también deberá resaltar que toda inobservancia a la normativa se hará del conocimiento inmediato del órgano de control interno para su investigación en términos de las disposiciones legales aplicables. Remitirá a esta Defensoría las constancias documentales que así lo acrediten.

**QUINTA.** Como medida de no repetición, tendente a contar con un mecanismo efectivo de prevención para conocer el debido proceso, elaborará y publicará una guía ciudadana por la que se dé a conocer a los gobernados los derechos humanos que se protegen y garantizan cuando son puestos a disposición de la autoridad municipal por infracción al Bando Municipal. Enviará los soportes documentales que así lo acrediten.

**SEXTA.** Como medida de no repetición, la autoridad responsable implementará un curso de capacitación en materia de derechos humanos, legalidad y seguridad jurídica, dirigido al personal de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, comprendiendo al personal adscrito a todos los turnos funcionales, específicamente a los servidores públicos que se desempeñen como oficiales calificadores, acción que deberá ejecutarse de manera inmediata y en la cual se discutan los puntos recomendatorios derivados de esta resolución. Las constancias que acrediten el cumplimiento a este punto recomendatorio deberán ser enviadas a este Organismo.