

## RECOMENDACIÓN32/2017<sup>1</sup>

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente de queja conformado, 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 violación a derechos humanos, sustentan lo anterior, las consideraciones siguientes:

### DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El veinte de junio de dos mil dieciséis se recibió escrito de queja de **Q**, en el que refirió presuntas violaciones a derechos humanos atribuibles a servidores públicos del Ayuntamiento de Toluca, México. En su documento, la quejosa narró los acontecimientos del seis de junio de dos mil dieciséis, en los cuales su hijo (**V**) y la novia de aquél (**PR**) fueron víctimas de agresiones físicas, además de presunta violencia sexual en el caso de **PR**, por parte de policías municipales de Toluca (**SPR1** y **SPR2**, así como **SP1** y **SP2** respectivamente).

### PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley a la Presidencia Municipal de Toluca, México a la entonces Procuraduría General de Justicia de la entidad, así como al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Se recabaron las comparecencias de los agraviados, de los servidores públicos relacionados; además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

---

<sup>1</sup>Emitida al Presidente Municipal de Toluca, Estado de México, el 16 de octubre de 2017, sobre el caso de la vulneración del derecho a la seguridad e integridad personal en perjuicio de **V**. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 31 fojas. Con la finalidad de mantener en reserva los nombres de la víctima y personas relacionadas, en su lugar se manejarán siglas. Sin embargo, los datos se citan en anexo confidencial que se adjunta a la presente. De igual modo, se omiten aquellos datos que se consideran del dominio personal de las víctimas, del quejoso y servidores públicos involucrados, en cumplimiento a las obligaciones que imponen la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.

## PONDERACIONES

### I. PREÁMBULO

En México, a toda persona se le reconoce la certidumbre de que su persona, bienes y posesiones serán protegidos y preservados de cualquier acto perjudicial que pueda provenir del poder público, que no esté sustentado en mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde con los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.<sup>2</sup> Tal como ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “[...] las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación”.<sup>3</sup> Por ello todo acto gubernamental debe cumplir los requisitos, los elementos y los supuestos determinados en la norma, de no hacerlo, vulnera la esfera privada del gobernado.

Así, seguridad y legalidad jurídica dan certidumbre a los gobernados en cuanto a las consecuencias de sus actos, y al mismo tiempo, controlan y limitan el proceder de las autoridades para evitar “afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas”.<sup>4</sup>

En particular, la seguridad jurídica “es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por los procedimientos regulares, establecidos previamente”.<sup>5</sup> Para tal efecto, deben cumplirse cuatro condiciones: que el derecho esté debidamente formalizado; que el derecho sea preciso, que no sea objeto de interpretación arbitraria; que el derecho sea “practicable”, es decir, eficaz; y que tal derecho sea estable, es decir, que no cambie frecuentemente.<sup>6</sup>

Los derechos de seguridad jurídica instituyen que las autoridades no pueden actuar en forma arbitraria, en virtud de que tienen la obligación de respetar lo dispuesto en la Constitución, los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el país y las leyes que de aquélla derivan, por lo tanto, las autoridades sólo pueden hacer lo que se les permite en la ley, ninguna autoridad o servidor público puede limitar o privar injusta o ilegalmente a nadie de sus derechos.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José. *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, Toluca, CODHEM, 2016, p. 127.

<sup>3</sup> SCJN, Derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica... Gaceta del Semanario judicial de la Federación, décima época, segunda sala, Tesis aislada 2ª XVI/2014, libro 3, tomo II, febrero de 2014, p. 1513. Citado en Ídem.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Adame Goddard, Jorge, “Seguridad jurídica” en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, tomo P-Z, p. 3429.

<sup>6</sup> Polo Bernal, Efraín. *Breviario de garantías constitucionales*, México, Porrúa, 1993, p.

<sup>7</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos. *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, CNDH, 2000, p. 25.

La garantía de legalidad es la expresión formal de la garantía de seguridad jurídica, por ello se la considera como su manifestación más importante. Todo acto de autoridad se restringe a lo especificado por la ley expresamente. Por legalidad se entiende la cualidad de legal, y legal es lo prescrito por la ley y conforme a ella.<sup>8</sup>

Los actos de autoridad tienen lugar cuando se cumplen los requisitos que el orden jurídico establece, dichos actos son válidos si se colman las exigencias que orientan el quehacer gubernamental para afectar los derechos de los particulares. Dice Luigi Ferrajoli que los poderes públicos deben actuar estrictamente en su órbita de atribuciones, con respeto a la legalidad constitucional, lo cual denomina garantía política de la fidelidad de los poderes públicos.<sup>9</sup>

De conformidad con el criterio de Karla Pérez, el principio de legalidad puede ser formulado de diversas maneras. Pérez -que afirma seguir el punto de vista de Riccardo Guastini- señala que se trata de un nombre para tres principios: el principio de preferencia de la ley; el principio de legalidad en sentido formal y el principio de legalidad en sentido sustancial. Con base en lo anterior, son inválidos todos los actos de los poderes públicos que contraríen la ley; los que no estén expresamente autorizados por ella y toda ley que confiere un poder sin regularlo totalmente.<sup>10</sup>

En el ámbito americano, el principio de legalidad irradia los instrumentos regionales, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido su trascendencia al crear el concepto de control de convencionalidad, que parte del control de legalidad pues: “el control de convencionalidad” responde a una nueva dimensión del principio de legalidad, en cuanto supone la valoración judicial de una conducta del Estado como ajustada a derecho”.<sup>11</sup>

La Corte IDH<sup>12</sup> ha dejado claro el alcance del principio de legalidad y su relevancia en un Estado de Derecho:

---

<sup>8</sup> RAE. *Diccionario de la lengua española*, voces: legalidad y legal, disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es) (consultado el 14 de agosto de 2017).

<sup>9</sup>Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 943.

<sup>10</sup> Pérez Portilla, Karla. Principio de igualdad: alcances y perspectivas, México, IJ UNAM, 2005, pp. 55-58.

<sup>11</sup> Cfr. Londoño Lázaro, María Carmelina, “El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 128, año XLIII, mayo-agosto 2010, pp. 761-814.

<sup>12</sup>Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C, núm. 72, párrs. 106 y 107.

106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que **las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado** y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. **Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita.** Por lo tanto, **en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas** y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, **en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar.** La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.

107. En suma, **en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.**

Con sustento en las atribuciones que los órdenes jurídicos federal y local le confieren, concretamente en lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México se procede a examinar los hechos en relación con las hipótesis normativas aplicables, al mismo tiempo se consideran los parámetros del sistema internacional de protección a los derechos fundamentales y se lleva a cabo el estudio de las evidencias conforme al Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos, bajo el siguiente rubro:

## **II. DERECHO A LA INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL**

DERECHO DE TODO SER HUMANO QUE, EN SENTIDO POSITIVO, ENTRAÑA EL GOCE Y LA PRESERVACIÓN DE SUS DIMENSIONES FÍSICAS, PSÍQUICAS Y MORALES Y, EN SENTIDO NEGATIVO, EL DEBER DE NO SER OBJETO DE MALTRATO, OFENSA, TORTURA O SER TRATADO DE MANERA CRUEL O INHUMANA EN MENOSCABO DE SU INTEGRIDAD Y DIGNIDAD.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Cfr. Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José. Op. cit., nota 13, p. 113.

Son elementos indispensables para el desarrollo integral de las personas en toda sociedad democrática, la protección de su integridad física, psíquica y moral. La integridad física representa la preservación y cuidado del cuerpo, salvaguardándolo de agresiones que puedan generar lesiones o perjuicios, causándole dolor físico, daño a su salud o incluso destruyéndolo. La integridad psíquica constituye la conservación de todas las habilidades motrices, emocionales, psicológicas e intelectuales, y supone el no ser manipulado u obligado mentalmente contra la propia voluntad. En tanto que la integridad moral alude al desarrollo de la vida de cada cual de acuerdo con sus convicciones personales.<sup>14</sup>

Todo ser humano tiene derecho a la seguridad de su persona<sup>15</sup> ante cualquier tipo de conducta violenta o delictiva que debe ser prevenida y combatida mediante políticas estatales certeras. Por su naturaleza, el derecho a la seguridad se vincula con un plexo de derechos tales como los de la vida, la integridad física, la libertad, las garantías procesales y el uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de varios más, en atención a los rasgos de interdependencia, indivisibilidad y progresividad que caracterizan a los derechos humanos.<sup>16</sup>

En el marco de las obligaciones positivas y negativas que tiene el Estado mexicano para garantizar la integridad personal y la seguridad de sus habitantes y transeúntes, los derechos relacionados directamente con la seguridad pública, humana, comunitaria o ciudadana, pueden ser analizados desde dos puntos de vista: el primero de los cuales se relaciona con los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares. En tanto el segundo contempla las acciones de los agentes estatales que vulneran esas facultades, en especial aquellos casos que pueden tipificarse como torturas; tratos crueles, inhumanos o degradantes; o hipótesis de uso ilegítimo de la fuerza no letal.<sup>17</sup>

El respeto a la seguridad e integridad personales busca proteger la dignidad inherente al ser humano en una gama de connotaciones violentas que van desde la

---

<sup>14</sup> Cfr. Aguilar León, Norma Inés, "Integridad y seguridad personal, derecho a la" en *Diccionario básico en derechos humanos*, México, CNDH, 2017, disponible en: <http://100constitucion.cndh.org.mx/Content/Archivos/Diccionario/Integridad-seguridad-derecho.pdf> (consultado el 16 de marzo de 2017).

<sup>15</sup> Así lo disponen el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además de los numerales 1º, 16, 19, 20 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>16</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos/OEA. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, CIDH/OEA, San José, CR, 2009, p. 10.

<sup>17</sup> *Ibidem*, párr. 122.

tortura hasta diversos tipos de vejaciones con secuelas físicas y psíquicas que varían de acuerdo con cada caso.<sup>18</sup>

La salvaguarda de la integridad y seguridad personales es uno de los ejes transversales que debe regir la actuación de las autoridades en su ámbito competencial. La Norma Fundamental es clara en ese sentido: todas las autoridades, en el contexto de lo que les corresponde, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, espíritu que exige a los agentes del Estado, asumir una serie de responsabilidades en aras de garantizar las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de las libertades y prerrogativas.

Así, la protección es incondicional tratándose de derechos humanos y se ostenta como un claro límite a la actividad estatal al impedir toda actuación excesiva. De ahí la importancia de preservar las dimensiones física, psicológica y moral de las personas en todos los escenarios, independientemente de la situación y condiciones en que se encuentren.

El gobierno tiene la obligación de implementar las acciones necesarias que hagan posible la materialización de los mandatos consagrados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde proviene la función delegada al municipio, cuyas corporaciones policiales tienen atribuciones para intervenir en asuntos en los que se encuentre en riesgo la paz pública y con la finalidad de brindar auxilio y protección a las personas.

A partir de lo anterior, los cuerpos de policía deben hacer uso legal y racional de la fuerza, lo cual será pertinente en los supuestos establecidos por la propia normatividad, garantizando el respeto irrestricto a los derechos humanos y sujetándose invariablemente a los principios establecidos en el propio numeral 21 de la Carta Magna, así como a lo dispuesto en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>19</sup> y los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Cfr. Anello, Carolina S. "Artículo 5. El derecho a la integridad, física, psíquica y moral", en *Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 2012, p. 66.

<sup>19</sup> Instrumento internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

<sup>20</sup> Instrumento internacional aprobado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la ciudad de La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Las corporaciones policiales deben contar con capacitación técnica constante para el ejercicio de su encomienda, a fin de encontrarse en posibilidades de ofrecer un servicio eficaz de protección a las personas, bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.<sup>21</sup>

El propósito es lograr la armonización de un sistema de seguridad efectivo con el respeto pleno de los derechos fundamentales, bajo la premisa de que no existe verdadera seguridad cuando se finca en una violación -aunque sea solamente por la tolerancia de las autoridades- a los derechos humanos.<sup>22</sup>

En términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos cada persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.<sup>23</sup> Asimismo, en el ejercicio de ese derecho se está sujeto a ciertas limitaciones, determinadas solo por los propósitos de seguridad debido al reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás, reuniendo los requisitos de la moral, el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática.<sup>24</sup>

Congruente con lo anterior, la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla el derecho al respeto de la integridad física, psíquica y moral de toda persona, además de que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>25</sup>

### **SOBRE EL PROCEDER DE SPR1 y SPR2, ELEMENTOS POLICIALES DEL AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, MÉXICO**

En el caso que nos ocupa, **SPR1** y **SPR2** en ejercicio de un deber encomendado por la ley, omitieron actuar en forma diligente y profesional, toda vez que de las evidencias reunidas en el expediente de investigación se desprendió que afectaron el derecho a la protección de la integridad en perjuicio de **V**.

Debido a los sucesos acontecidos el seis de junio de dos mil dieciséis, derivados de una solicitud ciudadana de auxilio por la alteración del orden público, se pudo determinar que **V** fue agredido por **SPR1** y **SPR2** sin que hubiese razón para ello.

---

<sup>21</sup> Artículo 86 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

<sup>22</sup> Sepúlveda I., Ricardo J., "Artículo 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos" en Ferrer Mac-GregorPoisot et. al. *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, México, SCJN-UNAM- Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 2117.

<sup>23</sup> Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Artículo 29.2.

<sup>25</sup> Numerales 1 y 2 del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Así lo hizo saber **V** durante su comparecencia ante este Organismo, al señalar que el día de los hechos:

[...] aproximadamente a las 19:30 y 20:00 horas iba con mi pareja [...] (**PR**) caminando sobre la calle Juárez que va al centro de Capultitlán [...] pasando el panteón nos interceptan dos vecinos [...] ellos empiezan a jalar a mi prometida (**PR**) y meterla a una casa [...] sigo forcejeando con uno de los vecinos y rompo un vidrio de su casa, inmediatamente llega la patrulla, descendiendo del lado derecho un policía al cual hoy reconozco como [...] (**SPR1**) comienza a insultarme y golpearme con patadas y puño cerrado [...] también bajándose de la unidad una policía de sexo femenino [...] (**SPR2**) empezándome a golpear [...] empiezo a sangrar de la cara, me sube a la patrulla [...] *pick up* con el número 2213 [...] la mujer toma el volante y el hombre se sube atrás conmigo, una vez estando arriba de la unidad el policía [...] (**SPR1**) se sube en mí golpeándome con un bastón en las piernas y los brazos [...] la patrulla se detiene en la calle Juárez esquina Raúl Hernández [...] en esa esquina logro zafarme y bajarme de la patrulla [...] me da alcance [...] (**SPR1**) tirándome en un charco de agua y dándome un cachazo y subiéndose en mi espalda, sacando su arma apuntándome en la cabeza diciéndome que me estuviera quieto o iba a valer madre, entonces se baja la policía [...] y lo ayuda a esposarme levantándome y me suben a la patrulla en la cabina posterior, siguiéndome golpeando [...] (**SPR1**) con su bastón en rodillas y los codos, asimismo, [...] (**SPR2**) me dice saque la lengua [...] y [...] (**SPR2**) saca su arma me encañona en la sien y me dijo saca la lengua o ya valiste madre y escucho un sonido como a punto de disparar y por miedo saco la lengua y al momento ella la toma con sus dedos [...] en eso (**SPR1**) me da un rodillazo en la barbilla y trato de meter la lengua; empiezo a sangrar de la boca, [...] (**SPR2**) da marcha y comienza a avanzar, mientras (**SPR1**) me tapa el cuerpo y la cabeza con unas chamarras para que no viera a dónde me llevaban y continúa golpeándome en donde perdí el conocimiento [...] hasta que vuelvo a sentir que me avientan en la cabina de atrás y en seguida me jalaron de los pies azotándome en el asfalto y vuelvo a perder el conocimiento [...] una vez que reacciono [...] tomo mis cosas y empiezo a caminar hacia mi casa [...].

Por su parte, **PR** coincidió con **Val** referir que al llegar la patrulla de la policía:

[...] a mi esposo lo empiezan a golpear para someterlo, diciéndole que si se sentía muy hombre para faltarle el respeto a las mujeres, entonces les comenté que era mi esposo, no hacen caso y siguen golpeándolo, como ya comenzaba a sangrar de la cara lo suben a la patrulla [...] comencé a caminar atrás de la patrulla como unos cien metros aproximadamente [...] me di cuenta que mi esposo se bajó de la patrulla y posteriormente un policía [...] (**SPR1**) lo alcanzó y lo sostiene del brazo y lo empieza a golpear, metiéndole la cabeza en un charco de agua sucia y subiéndose en su espalda, tratándole de agarrar las manos, en eso se bajó [...] (**SPR2**) y el policía [...] (**SPR1**) le apunta con un arma en la cabeza y es así como tratan de esposarlo entre los dos, ya esposado lo suben nuevamente a la patrulla, en eso llega otra patrulla con dos elementos y me aborda a mí, diciéndome buenas tardes señorita, acompáñeme, a lo que le dije que no, por qué se llevaban a mi esposo [...] y que ellos me iban a llevar con él, fue cuando entonces me subí en lugar de ir atrás de la patrulla donde llevaban a mi esposo, dan vuelta a la



derecha en la segunda privada de la libertad, como a uno o dos minutos, después el policía copiloto empieza a acariciarme las rodillas y las piernas, a lo que hago a un lado hacia la ventanilla [...] el copiloto se pasa al asiento trasero en donde yo iba, continuando tocándome en los senos y las piernas, entonces le doy una patada y como iba a una velocidad lenta, abro la puerta de la patrulla del lado izquierdo y corro hacia las milpas, corro como a unos treinta metros y él logra alcanzarme, entonces para que no me regresara me dejo caer en la milpa y sobre la tierra me empieza a golpear, a lo cual empecé a forcejear, diciéndome que me estuviera quieta, insultándome, diciéndome 'a ver hija de tu puta madre, ya estate quieta', levantándome de los cabellos, llevándome hacia la patrulla, nuevamente me sube en la parte de atrás, ya adentro continúa golpeándome y el conductor avanza, y el policía que me golpea me acuesta en el asiento trasero de la patrulla agarrándome del cuello, yo trataba de forcejear para quitármelo de encima, él me seguía golpeando diciéndome que si era yo muy loquita y en eso perdí el conocimiento no sé cuánto tiempo, una vez que vuelvo a recobrar el sentido me percaté de que uno de ellos me abre la puerta, me bajo [...]

El siete de junio de dos mil dieciséis, como resultado de la valoración clínica efectuada a **V**, por parte de médico legista adscrita a la Agencia del Ministerio Público de Metepec, de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de México, se concluyó que las lesiones presentadas por el agraviado no ponían en peligro su vida, tardaban en sanar más de quince días, sí ameritaban hospitalización y no dejaban cicatriz en rostro.

Por otra parte, de la información proporcionada por la autoridad municipal respecto de los hechos que dieron origen a la queja, se deriva que el día de los hechos, alrededor de las 21:52 horas, la unidad 2213 de la Dirección de Seguridad Pública Ciudadana de Toluca, México, al mando de **SPR1**, en compañía de su escolta **SPR2**, acudió a atender una solicitud de auxilio por alteración al orden público, debida a una pelea entre un hombre y una mujer que ocurría frente al domicilio de **PR1**, quien salió a la calle para pedirles que se retiraran del lugar, lo que originó que dicho varón rompiera los vidrios de la ventana frontal de la casa, empezando también a golpear a la mujer que se encontraba con él. Al llegar al sitio los elementos policiales antes mencionados, **PR1** les pidió el aseguramiento de la persona de sexo masculino y la reparación del daño, pero al comentarle **SPR1** que esto último debía exigirse ante un Ministerio Público, **PR1** se negó a proceder: "por lo cual al no haber ninguna parte afectada o alguna imputación directa no se canalizó a ninguna instancia correspondiente", según aseveró **SPR1** ante personal de esta Institución. Dado lo anterior y de que el agresor de la mujer se encontraba herido de las manos por haber roto los cristales, se le ofreció canalizarlo para su atención médica, lo cual fue rechazado por dicha persona.

Del cúmulo de evidencias reunidas se acreditan circunstancias de modo, tiempo y lugar, que evidencian que los dichos de los agraviados son contestes y congruentes en cuanto a la agresión sufrida por **V**.

Robustece lo anterior la aseveración efectuada por **PR1** ante la autoridad judicial, que obra en la carpeta administrativa 814/2016 del Juzgado de Control del Distrito Judicial de Toluca con residencia en Almoloya de Juárez, México, quien reconoció a **V, SPR1 y SPR2** como las personas involucradas en los hechos del seis de junio de dos mil dieciséis.

Los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público, deber que corresponde en particular a sus agentes del orden. Esa obligación general da origen a la facultad estatal de hacer uso de la fuerza, la cual se encuentra limitada por el respeto a los derechos humanos. Como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), los agentes estatales pueden hacer uso de la fuerza, incluso en ocasiones pueden recurrir al empleo de la fuerza letal, pero ese poder del Estado no es ilimitado para lograr sus fines, con independencia de la gravedad de algunas acciones y la culpabilidad de quienes las llevan a cabo.<sup>26</sup>

Las consecuencias generadas por el uso de la fuerza pueden ser irreversibles, en razón de ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) las concibe como último recurso que "...limitado cualitativa y cuantitativamente pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal".<sup>27</sup>

En virtud de esa **excepcionalidad**, con sustento en las obligaciones de derechos humanos de los Estados y en relación con los instrumentos internacionales de la materia, la Comisión y la Corte interamericanas han coincidido en que para que el uso de la fuerza se encuentre justificado deben satisfacerse los principios de **legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad**.<sup>28</sup>

En el caso que se analiza, de ninguna manera se cumplieron los principios enunciados. Los servidores públicos municipales que acudieron al llamado de auxilio transgredieron el marco normativo que regula su actuación, por acción y omisión: ocasionaron daños físicos al agraviado y obviaron cumplir con su deber de ponerlo a disposición, ya fuese de la representación social o de la autoridad administrativa municipal.

---

<sup>26</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual 2015*, San José, C R, CIDH, 2016, p. 531 y ss.

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Ídem.

La Corte IDH ha indicado que el empleo de la fuerza debe dirigirse a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuar en cada situación.<sup>29</sup>

El marco legal vigente en nuestra entidad federativa y país, es coherente con los postulados del derecho internacional de derechos humanos y con los principios que en la materia establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el principio de legalidad y sus implicaciones, se ha emitido el siguiente criterio orientador:

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.** Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, **revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.** Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, **impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes,** pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que **toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere,** en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado **contrario al derecho a la seguridad jurídica,** lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de

---

<sup>29</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265.

verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.<sup>30</sup> (Negrillas fuera de texto).

Nuestra Carta Magna dispone con claridad cuáles son los principios que guían el actuar de los servidores públicos que conforman las instituciones de seguridad pública:

**Artículo 21. [...]**

[...] 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.

Es necesario referir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispone:

**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 reconocidos en la Constitución;**

[...]

VI. **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;

[...]

XXVI. **Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;**

**Artículo 41.** Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:

VI. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y **cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho;**

**Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto,**

---

<sup>30</sup> SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez. 2005766. IV.2o.A.51 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 2239.

**deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho.** (Negritas fuera de texto).

En ese plano, los policías municipales de Toluca contravinieron la obligación que tienen de cumplir con sus funciones, atribuciones y comisiones observando en su desempeño, disciplina y respeto hacia los particulares con los que llegaren a tratar.<sup>31</sup>

También debieron observar las disposiciones del 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 8*

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

Los elementos policiales de Toluca, México, debieron acatar y velar rigurosamente por los derechos a la integridad y seguridad de todas las personas con las que tuvieron contacto el día de los hechos, contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 3); en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (precepto I); en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (numeral 9.1); así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5).

En tanto trabajadores municipales encargados de la prestación del servicio de seguridad pública, los policías debieron regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal,<sup>32</sup> salvaguardando en todo momento la integridad y derechos de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz públicos,<sup>33</sup> con la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.<sup>34</sup> Además, sus acciones en el ejercicio de la función de seguridad pública debieron y deben tener como eje central a la persona humana y:

Por ende contribuirán al establecimiento de la seguridad ciudadana, la cual tiene por objeto proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social

---

<sup>31</sup> Artículo 50 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

<sup>32</sup> Artículo 21.

<sup>33</sup> Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>34</sup> Artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

corresponsable y armónica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz y democracia.<sup>35</sup>

El seis de junio de dos mil dieciséis, **V** fue agredido por elementos de seguridad ciudadana de Toluca, México, quienes contravinieron las obligaciones que tienen como integrantes de una institución de seguridad pública, toda vez que no actuaron con apego al orden jurídico, vulneraron los derechos consagrados en nuestra Ley Fundamental, actuaron arbitrariamente, no dieron un trato respetuoso al agraviado, omitieron velar por la integridad física del agraviado, llevando a cabo acciones que los desacreditan como personas y servidores públicos, atentando contra el marco legal que regula la convivencia en territorio nacional.

Las acciones de los elementos policiales de Toluca en contra de **V** no tuvieron razón alguna o motivo para ello, sin ataque visible o maniobra alguna de su parte que pusiera en riesgo la integridad o seguridad de los policías municipales y que pudiere justificar el uso de la fuerza, lo que se tradujo en abuso cometido en perjuicio de la integridad física y dignidad del agraviado.

Cabe reiterar que debe recurrirse a la coerción o a la fuerza únicamente cuando exista el peligro de que las personas se lesionen o puedan ocasionar daños a los demás, y solo cuando se hayan agotado los demás medios de control. El uso de la coerción o de la fuerza no debe usarse como castigo o mecanismo de sometimiento sin más, pues por su grado de vulnerabilidad, las personas en manos de servidores públicos de seguridad requieren medidas de protección especiales.

La interacción con las personas es un momento decisivo y delicado para las autoridades, por eso el respeto de la dignidad humana y sus derechos derivados debe ser el sello distintivo de la actividad policial, habida cuenta de que las instituciones de seguridad pueden llegar a ocasionar actos de molestia, que en un extremo culminan en la utilización de la fuerza, e incluso, que en determinado momento ésta pueda ser letal.

La potestad otorgada a los cuerpos policiales debe regirse por criterios y parámetros que sean compatibles con el respeto a los derechos humanos, porque un policía tiene la posibilidad de ejecutar acciones que involucran una afectación directa en la integridad, libertad y seguridad de las personas sin que medie la intervención de un órgano administrativo o jurisdiccional, toda vez que tiene como designio hacer cumplir la ley y propiciar su exacta aplicación.

---

<sup>35</sup> Artículo 2 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

Criterios de acatamiento imperativo al converger con el principio *pro persona*, consagrado en el segundo párrafo del artículo primero Constitucional, que a la sazón, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, debe optarse por la norma que favorezca el ejercicio de los derechos en términos más amplios, tratándose de la defensa y protección de derechos humanos.<sup>36</sup>

Cabe acotar que **PR**, en sus manifestaciones ante personal de este Organismo, se quejó de haber padecido la vulneración de sus derechos humanos por parte de otros elementos policiales (**SP1** y **SP2**) de la Dirección de Seguridad Ciudadana de Toluca, sin embargo, a pesar de la relevancia de su testimonio, corresponde a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, integrar y determinar la carpeta de investigación correspondiente, por los ilícitos denunciados por **PR**.

### **III. MEDIDAS DE REPARACIÓN**

En armonía con los artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup> y 27 fracciones II, IV y V de la Ley General de Víctimas, además del precepto 30 fracción XV de la Ley de Víctimas del Estado de México, que contemplan el establecimiento de medidas de satisfacción y de no repetición en favor de las víctimas, deben hacerse efectivas las siguientes:

#### **A. MEDIDAS DE REHABILITACIÓN**

En términos de los artículos 27 fracción II de la Ley General de Víctimas y 13 fracción II de la Ley de Víctimas del Estado de México, la rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos, por lo cual, deben satisfacerse los siguientes parámetros, incluidos en el artículo 62 de la Ley General aplicable:

##### **A1 ATENCIÓN PSICOLÓGICA ESPECIALIZADA**

Como se desprende de las evidencias allegadas por este Organismo, **Vy PR** sufrieron por la conducta desplegada por los servidores públicos, un menoscabo en su integridad personal, daño ocasionado por la violencia verbal, psicológica y física, atribuida a los elementos policiales **SPR1** y **SPR2**.

Se exhorta a ese ayuntamiento a buscar los canales de comunicación y coordinación que permitan, previo consentimiento de **Vy PR**, recibir la asistencia especializada y

---

<sup>36</sup> Cfr. "PRINCIPIO 'PRO PERSONAE'. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

<sup>37</sup> La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa.

terapias psicológicas que les permitan afianzar sus necesidades emocionales, canalizándolos ante las instituciones de salud, públicas o privadas, para dar cumplimiento a esta medida.

El ayuntamiento presentará la agenda de citas acordadas con los especialistas para la atención, así como el seguimiento personalizado al tratamiento psicológico, en el que se observe la atención del servicio dentro de un perímetro cercano al domicilio delagraviado para garantizar su accesibilidad.

## **B. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN**

### **B.1. APLICACIÓN DE SANCIONES PENALES**

En el presente caso, la institución procuradora de justicia de la entidad, por medio del Centro de Justicia para las Mujeres con sede en Toluca, que integra la carpeta de investigación **192820040042616**, deberá determinar sobre la responsabilidad penal de **SPR1** y **SPR2**.

### **B.2. APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

El artículo 73 fracción V de la Ley General de Víctimas, previene la aplicación de sanciones administrativas a los responsables de violaciones de derechos humanos, sobre la base que las autoridades competentes determinen.

Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Comisión, en la investigación de los hechos, permiten afirmar que **SPR1** y **SPR2**, en ejercicio de sus funciones pudieron haber transgredido lo previsto en el artículo 7 fracciones I, V, VII, y VIII de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México. En ese sentido, el órgano interno de control determinará lo conducente en el ámbito de sus atribuciones.

Lo anterior, al prescindir de una actuación armónica con la defensa de los derechos humanos y no hacer efectiva la tutela de los principios garantes de seguridad pública, lo cual trajo como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales del agraviado.

## **C. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN**

### **CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS<sup>38</sup>**




Teniendo en cuenta que la protección de la integridad y seguridad personal son elementos imprescindibles en la responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, es de suma importancia que los encargados de hacer cumplir la ley

---

<sup>38</sup>El artículo 74 fracción VIII de la Ley General de Víctimas, contempla como medidas de no repetición la capacitación en materia de derechos humanos.



adscritos a la Dirección de Seguridad Ciudadana de Toluca, México, se encuentren calificados, capacitados y adiestrados sobre las técnicas y tácticas relativas al uso de la fuerza y la utilización de armas de fuego, ya que esto repercute en los derechos fundamentales de los habitantes de esa municipalidad, prestándose atención a las **cuestiones de ética policial y derechos humanos**, especialmente lo relativo a:

-  Medios para sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego;
-  Solución pacífica de conflictos; y
-  Comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, además de los medios técnicos para reducir el empleo de la fuerza y armas de fuego.

Por otro lado, es indispensable capacitarlos y adiestrarlos, ajustándose tanto a la normativa convencional como la internacional, para lo cual deben considerarse como referencia obligatoria tanto el Código de Conducta, como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, documentos fuente en los que debe regirse la actualización permanente como el reentrenamiento personal que valide su permanencia.

Se subraya e insiste en que **SPR1** y **SPR2** actuaron arbitrariamente, además de que su proceder ilegal no tuvo objeto alguno pues no pusieron a **V** a disposición de ninguna autoridad.

En consecuencia, se formularon las siguientes:

### **RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Con el propósito de reparar la afectación que sufrieron **Vy PR**, en su calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos, previo consentimiento suyo, se les otorgue de manera inmediata la **medida de rehabilitación** estipulada en el punto **III** apartado **A numeral 1** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación, consistente en **atención psicológica especializada**. Para lo cual, el ayuntamiento de Toluca, México, debe señalar qué institución pública o privada será la responsable del diagnóstico, tratamiento psicológico, la agenda de citas, los resultados obtenidos y en su caso, el alta médica.

Para tal efecto, se insta al ayuntamiento realice las gestiones que permitan que la atención recomendada se brinde dentro de un perímetro accesible al domicilio de los agraviados. Recomendación que debe ser atendida de manera inmediata y documentarse su cumplimiento.

**SEGUNDA. Como medida de satisfacción**, contemplada en el punto III apartado B, número 1, de la sección de ponderaciones de esta Recomendación, en aras de la correcta aplicación de sanciones a los responsables de violaciones a derechos fundamentales, se remita por escrito al Fiscal General de Justicia del Estado de México, la copia certificada de la Recomendación, que se anexó, para que se agregue a las actuaciones que integran la investigación penal formada a propósito del caso; con el objetivo de que sus elementos puedan ser considerados en la determinación que tome el Ministerio Público dentro de la investigación de los hechos y la probable responsabilidad de los servidores públicos **SPR1** y **SPR2**.

**TERCERA.** Como medida de satisfacción, bajo el criterio de protección y defensa de los derechos humanos, con la copia certificada de la Recomendación, que se anexó, se dé intervención por escrito al órgano interno de control para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente, debiéndose remitir a esta Institución, las pruebas de cumplimiento.

**CUARTA.** Como **medida de no repetición**, se proceda a llevar a cabo la **capacitación en derechos humanos**, en concordancia con lo referido en el punto III, apartado C de la sección de ponderaciones de la Recomendación. Para tal efecto, instruya a quien corresponda se implementen cursos de capacitación y actualización al personal adscrito a la Dirección de Seguridad Ciudadana de Toluca, México, con el fin de proporcionar las bases que incidirán en el cabal desempeño de sus funciones y hacer asequibles los derechos relacionados con la seguridad pública. Enviándose a esta Institución la evidencia que compruebe su cumplimiento.

Como medida extensiva, se capacite sobre el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por la ONU, documentándose ante esta Comisión, la preparación correspondiente.