

RECOMENDACIÓN 23/2016¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente **CODHEM/TOL/975/2015**, 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,² sustenta lo anterior, las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El diez de agosto de dos mil quince aproximadamente a las doce horas con cincuenta minutos, **V** fue privada de su libertad y remitida por **AR1**, policía adscrita a la ahora dirección de seguridad ciudadana del ayuntamiento de Toluca³ ante la agencia del ministerio público central uno en Toluca, México; conducta derivada del apoyo solicitado por una persona del sexo femenino, quien la señaló como responsable del delito de fraude.

Derivado de la puesta a disposición **V** permaneció en las instalaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México **de las trece horas con cuarenta minutos hasta las veinte horas con treinta minutos; es decir, durante un lapso aproximado de siete horas**; cuando se determinó que la agraviada podía retirarse, ya que se había generado un acuerdo mutuo.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley a las siguientes autoridades de esta entidad: Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana, Presidente Municipal Constitucional de Toluca y Procurador General de Justicia. Se practicaron diversas visitas relacionadas con los hechos motivo de queja; se recabaron las comparecencias de servidores públicos relacionados; además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

PONDERACIONES

I. PREÁMBULO

La piedra angular del sistema de justicia penal en nuestro país es la presunción de inocencia. Toda detención preventiva, si no es usada como medida excepcional plenamente justificada, trasgrede este principio protector de los derechos fundamentales. Es así que cualquier restricción a la libertad debe respetar las

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Toluca, México, el 20 de octubre de 2016, por la privación ilegal de la libertad. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 41 fojas.

² Con la finalidad de mantener en reserva el nombre de la agraviada y personas relacionadas, en su lugar se manejará una abreviatura; sin embargo, los datos se citan en anexo confidencial que se adjuntó al presente.

³ De conformidad con el Bando Municipal Toluca 2016, se contempla en el artículo 23, como dependencia de la administración pública municipal con la denominación de dirección de seguridad ciudadana. Publicado en el periódico oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México, vigente a partir del cinco de febrero de dos mil dieciséis.

siguientes condiciones mínimas: que se encuentre expresamente autorizada y en las circunstancias que se permitan, que esté dispuesta por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas y, que los fines sean legítimos; es decir, que no se aparte del propósito para el cual ha sido establecida.⁴

En ese sentido, la libertad ambulatoria, como el derecho de no estar impedido para movilizarse o desplazarse, consigna garantías de legalidad y seguridad jurídica para evitar tanto su afectación ilegal como una prolongada o indefinida limitación. De ahí que la Constitución Política Federal y las leyes en la materia señalen los casos en que puede afectarse, las autoridades que realizarán los actos de afectación y los plazos en que una persona puede permanecer privada de su libertad.

Resulta ilustrativo, lo dispuesto en el artículo 16 de la Norma Básica Fundante, que relativo a cualquier acto de molestia contempla lo siguiente:

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

No podrá librarse **orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito**, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.
[...]

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

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

De lo anterior se sigue la máxima de que toda persona debe gozar de su libertad y solo se podrá restringir en los casos que prevé el marco normativo vigente; por lo que en el caso particular del Estado Mexicano, el **mandamiento escrito**, la **flagrancia** y el **caso urgente** se delimitan como las condiciones que en un caso

⁴ Cfr. San Martín Castro, César. La privación de la libertad personal en el proceso penal y el derecho internacional de los derechos humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, página. 612., disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.2/pr/pr9.pdf>. Consultado el 3 de octubre de dos mil dieciséis.

concreto deben concurrir, para considerar que la privación de la libertad se da bajo los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Así, en correlación con el cardinal 21 de la Constitución Política Federal, las instituciones de seguridad pública deben actuar conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; siendo el ministerio público y los encargados de hacer la cumplir la ley de los tres órdenes de gobierno, quienes deberán coordinarse entre sí para cumplir con la prevención de delitos, investigación, persecución y sanción, como objetivos prioritarios de la seguridad pública.

Lo anterior es así, ya que todos los agentes de la ley que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención, deben cumplir en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.⁵ Por tanto, es inadmisibles que sea precisamente un agente del Estado quien pueda afectar un derecho fundamental como la libertad personal, toda vez que se constituye como una prerrogativa sin la cual no pueden materializarse otros derechos.

Se asevera lo anterior, al ser los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus tareas quienes deben respetar, proteger y garantizar la dignidad y derechos humanos de los gobernados. Para hacer posible tal encomienda legal, toda injerencia en su esfera jurídica debe atender lo dispuesto en el cardinal 14 de la Constitución Política Federal, que a la letra dice:

Artículo 14. [...] **Nadie podrá ser privado de la libertad** o de sus propiedades, posesiones o derechos, **sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes** expedidas con anterioridad al hecho.

Como pudo advertirse, la finalidad del desglose normativo invocado, es revestir las libertades fundamentales de una esfera de protección, bajo una condición general establecida también en el ámbito internacional. Así, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** consagra en su cardinal 7 lo siguiente:

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. **Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas** de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser **sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.**

⁵ Cfr. Artículo 1 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

De igual manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos instituye que nadie puede ser detenido arbitrariamente, principio general que sirve de base a los criterios establecidos en el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** en su artículo 9, el cual dispone:

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

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

En efecto, el andamiaje internacional y nacional reproduce que cualquier acto que viole la esfera privada de los gobernados debe respetar, en esencia, la forma en que puede restringirse la libertad de la persona, aunque sea de forma transitoria; toda vez que la ley ha previsto con antelación presupuestos y condiciones concretas bajo las cuales se justifica un acto de molestia.

En consecuencia, esta Defensoría de Habitantes realizó un análisis lógico jurídico sobre el derecho humano en mención, contrastado con las evidencias allegadas al tenor de lo siguiente:

A. DERECHO A NO SER SUJETO DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DE FORMA ILEGAL (DETENCIÓN ARBITRARIA)

DERECHO DE TODO SER HUMANO A NO SER PRIVADO DE LA LIBERTAD PERSONAL, SIN MANDATO LEGAL, EMITIDO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE, Y CON ESTRICTA SUJECIÓN AL DEBIDO PROCESO LEGAL.⁶

Sobre el particular, se pudo determinar que el diez de agosto de dos mil quince **V** fue privada de su libertad mientras se encontraba deambulando en el centro de la ciudad de Toluca, concretamente en las inmediaciones de la cámara de diputados, conducta que fue atribuida a **AR1**, elemento adscrita a la dirección de seguridad pública y vial del ayuntamiento de Toluca, México.

Del informe de ley remitido por la autoridad señalada como responsable se pudo conocer que siendo aproximadamente las trece horas con treinta minutos, la policía municipal **AR1** fue abordada por una persona del sexo femenino, quien le manifestó que había entregado la cantidad de veinticinco mil pesos a **V** y no se los había devuelto; por lo que a solicitud de parte, se realizó la presentación ante el ministerio público del tercer turno de la agencia central uno de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

⁶ Acorde a lo considerado en el Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos (2015), de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Evento que se confirmó con la puesta a disposición del diez de agosto de dos mil quince, a través de la cual **V** fue presentada por **AR1** como presunta responsable del delito de **fraude a las trece horas con cuarenta minutos**. Se robusteció lo anterior, con el informe remitido por la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, autoridad que en apoyo con la policía municipal del ayuntamiento de Toluca, participó en la detención de la ahora agraviada.

De igual manera, de las constancias que integraron el expediente de mérito, se advirtió la puesta a disposición también realizada por el policía **SP2**, adscrito a la Comisión de referencia, donde se confirmó que la conducta desplegada por la servidora pública **AR1** fue consecuencia de la solicitud que hizo una persona del sexo femenino en el que se señaló como un posible **fraude**.

Cobra relevancia el ateste de la servidora pública **AR1**, quien corroboró que su superior jerárquico le instruyó realizar la puesta a disposición de **V** ante el ministerio público, la subió a la patrulla y la trasladó al edificio central de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. A preguntas formuladas, el elemento municipal confirmó que de **las trece horas con cuarenta minutos** que **V** fue asegurada hasta las **veinte horas con treinta minutos** aproximadamente, la señora permaneció en la representación social; retirándose hasta que se firmó todo y el licenciado **SP1** inició la noticia criminal.

Por su parte, el policía adscrito a la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana ante esta Defensoría de Habitantes afirmó que la compañera municipal tuvo que asegurarla y que, debido al apoyo solicitado la remitieron al ministerio público. Ratificó que **V** pretendió darse a la fuga, por lo que **AR1** la tomó del brazo y la aseguró hasta que se llegó a un acuerdo entre las partes.

Llama la atención que el acto de molestia no cumplió con el cometido que impone la normativa respecto a la detención en flagrancia, al no operar materialmente como una verdadera excepción a la afectación del derecho humano a la libertad personal; por lo que si bien le asistía al encargado de hacer cumplir la ley la remisión ante la autoridad competente, materialmente no pudo advertir que estuviera ante la presencia de un delito en flagrancia, y en particular un **fraude**.

Al respecto, el fraude es una conducta prevista por el Código Penal del Estado de México en el artículo 305, al tenor de lo siguiente:

[...] Comete el delito de fraude el que engañando a otro o aprovechándose del error en que éste se halla, se haga ilícitamente de una cosa o alcance un lucro indebido para sí o para otro. [...] **Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida.**

Así las cosas, se entiende que la detención en flagrancia constituye una excepción a la afectación del derecho humano a la libertad personal, y en consecuencia, resulta un parámetro restringido de la intervención de la policía, lo cual aporta un contenido decisivo de seguridad jurídica para los gobernados, toda vez que los agentes de las instituciones policiales que participen en una detención con tales características no tienen autorización, en términos constitucionales, para actuar arbitrariamente.

Más aún, el fraude, como delito que se persigue por querrela, debe ser investigado por la representación social, y en su caso, durante el desarrollo del procedimiento penal, puede ordenar a través de mandamiento escrito fundado y motivado, la presentación de una persona ante dicha instancia; de lo contrario, la restricción de la libertad puede tornarse ilegal, al no reunir los supuestos legales previamente establecidos en la norma.

Sobre el particular, resultó esclarecedora la comparecencia de **SP1** y **SP3**, agentes del ministerio público relacionados con los hechos motivo de investigación, quienes fueron contestes al referir ante este Organismo Protector de Derechos Humanos, que en el caso concreto, no existía un motivo legal para privar de la libertad a la hoy quejosa, en virtud de que **no existía flagrancia o un orden de aprehensión en su contra**, siendo necesaria la **denuncia** para canalizarla a una mesa de trámite.

En esa tónica, el informe de ley de la Procuraduría General de Justicia de la entidad, denotó que la presentación o aprehensión **nunca fue ordenada por esa autoridad**; por lo que, si **V** no había sido detenida en el momento de estar cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, en primer lugar, no se actualizaba la **flagrancia** requerida, y en segunda instancia, no existía riesgo fundado de que **V** se sustrajera de la acción de la justicia, supuesto básico para realizar una privación de la libertad por **caso urgente**.

Al respecto, es innegable que la denuncia o querrela es un requisito de procedibilidad indispensable para que la representación social pueda investigar diligentemente la probable responsabilidad de una persona; ejemplo de ello, **el delito de fraude** que fue imputado por **PR2** el diez de agosto de dos mil quince a **V**, empero, manifestación que únicamente se realizó ante los elementos de seguridad pública, que cabe precisar, en ejercicio de sus funciones y atribuciones, no se encuentran facultados para realizar la detención de un gobernado sin agotar las condiciones legales previstas.

En el caso concreto la causal de flagrancia no se actualizaba, tal y como pudo observarse en el informe de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, del que se lee:

[...] los abordo una persona del sexo femenino de nombre **PR2** [...] quien solicitó el apoyo para detener a una persona femenina **que en días pasados** la había defraudado con la cantidad de \$20.000.00 (veinte mil pesos), por lo antes mencionado y petición de la denunciante se procedió a la detención de quien dijo llamarse: **V**

En consecuencia, la flagrancia, distinguida como el momento en el que una persona comete un delito, siendo visible a través de los sentidos no fue el supuesto que acreditara el aseguramiento policiaco; por tanto, la intervención policial adoleció de legalidad al no cumplir con el criterio de excepcionalidad que mandata la ley. Más aún cuando **AR1** se ubicó en circunstancias de modo, tiempo

y lugar respecto a los hechos referidos por **V**; ya que reconoció su detención por **un supuesto fraude**; no obstante **la solicitud de apoyo no comprobaba por medio alguno la ejecución de una conducta ilícita flagrante por parte de la agraviada**.

De lo anterior, se pudo establecer que el elemento **AR1** afectó innecesariamente la esfera de derechos y libertades de la agraviada, convirtiéndose el acto de molestia en un agente trasgresor de la protección del derecho humano a la libertad personal de la señora **V**, al no colmar los parámetros de validez impuestos en el artículo 16 constitucional, párrafos primero, y del tercero al séptimo, en correlación al artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;⁷ y actualizarse los extremos constitucionales que justifican la afectación a esta prerrogativa fundamental ya puntualizadas (mandamiento escrito, flagrancia o caso urgente).

Al respecto, esta Comisión coincide con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal que consagra en su jurisprudencia, lo siguiente:

LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL.

La libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones como la libertad personal que, en su ámbito más básico, es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo **sin intromisiones injustificadas** sus propios actos, **incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria [...]** para la privación de la libertad de una persona deben concurrir una serie de requisitos constitucionales como la emisión de una orden de aprehensión, un caso de urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de un supuesto de flagrancia delictiva. Sin embargo, es notorio que al margen de estos casos, existen afectaciones momentáneas a la libertad que no encuadran dentro de dichas categorías conceptuales y que deben de cumplir con otros parámetros para validar su constitucionalidad. Es decir, **las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito**, mismos que necesariamente provocan algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado y los habitantes de este país. A este tipo de situaciones se les puede denominar como restricciones provisionales al ejercicio de un derecho, ya que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una **afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad y que en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública**. En ese tenor, para analizar la

⁷ Artículo 7: Derecho a la Libertad Personal

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

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

validez de estas restricciones, en precedentes de esta Suprema Corte (en específico, el amparo directo en revisión 3463/2012), se ha ideado el concepto de control preventivo provisional, consistente en las diferentes actuaciones de investigación y prevención del delito, el cual es legítimo desde el punto de vista constitucional cuando se realiza en cumplimiento a lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, **siempre que se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable acreditable caso por caso.**⁸

Asimismo, adicional a la restricción a la libertad de **V** el diez de agosto de dos mil quince, la representación social certificó que la agraviada tenía lesiones -líneas de eritema por fricción en pliegue de codo izquierdo de tres por tres milímetros-; las cuales, con independencia de que se reservó su derecho a presentar querrela con motivo de las mismas; generó la presunción de que el aseguramiento se realizó en circunstancias incompatibles con su dignidad.

En efecto, **V** en su escrito de queja refirió: [...] **una mujer me detuvo violentamente del brazo y me abordaron a una patrulla**, diciéndome que estaba detenida por **el delito de fraude** [...]

Ahora bien, la restricción ilegal de la libertad de la señora **V**, de conformidad con lo esgrimido en su escrito de queja, también le pudo haber ocasionado un menoscabo económico, ya que como resultado de la detención y presentación ante la representación social, **PR2**, quien solicitó el apoyo, y señalaba a **V** como probable responsable de una conducta delictiva -fraude-, en acuerdo de voluntades, solicitó le devolviera una cantidad de dinero que supuestamente le había entregado en días anteriores:

[...] **la supuesta víctima me estaba acusando de fraude, por lo que en ese momento le debía dar veinticinco mil pesos [...] me obligaron a entregar la cantidad que me exigió, la cual fue llevada por mi esposo [...] entregó el dinero en contra de mi voluntad [...]**

En tal virtud, pudo colegirse que **V** fue sujeta a un acto de molestia no justificado. Al no ser valorado por criterios de excepcionalidad que debió observar la servidora pública **AR1**, quien en función de policía le puso a disposición de la representación social por la supuesta comisión del delito de fraude. Como se denotó con antelación, **V de las trece horas con cuarenta minutos hasta las veinte horas con treinta minutos; es decir, durante un lapso aproximado de siete horas sufrió un menoscabo en su derecho a la libertad personal.**

Al respecto, es importante destacar que la propuesta de conciliación efectuada por este Organismo a la Presidencia Municipal de Toluca, aceptada por escrito por el entonces director de seguridad pública y vial de ese municipio, servidor público

⁸ Tesis: Aislada 1a. XCII/2015 (10a.). Décima Época, Primera Sala, Registro: 2008643, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia(s): Constitucional, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, Página: 1101.

que en términos de los preceptos invocados en el documento de mérito,⁹ no se advirtió que tuviera facultades de representación jurídica para comprometer a la administración pública municipal en un procedimiento de conciliación; medio alternativo y complementario al procedimiento de queja que da conclusión a un expediente ante este Organismo.

Lo anterior, toda vez que la procuración, defensa y promoción de los derechos e intereses municipales se otorga a través de poderes generales y especiales para la debida representación jurídica, en términos de ley; caso contrario, deberá ejercerla quien esté debidamente facultado para ello.

Resultan ilustrativos, los cardinales 48, fracción V y 50 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que a la letra dicen:

Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

[...]

V.- Asumir la representación jurídica del Municipio y del ayuntamiento, así como de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que este sea parte [...]

Artículo 50.- El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento y de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante oficio para la debida representación jurídica correspondiente pudiendo convenir en los mismos.

Ahora bien, no pasó desapercibido, que en cumplimiento a la propuesta de conciliación ante esta Defensoría de Habitantes, la presidencia municipal de Toluca ejecutó diversas acciones, entre las que destacaron la vista que se realizó tanto a la fiscalía especializada de delitos cometidos por servidores públicos en Toluca, México, así como a la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública para identificar la probable responsabilidad penal y administrativa que pudiera resultar de la conducta atribuida a la servidora pública **AR1**.

Sin embargo, se precisó que **V**, como quejosa y agraviada del expediente de mérito, solicitó en comparecencia ante esta Comisión se diera continuidad a la investigación de los hechos. En esas condiciones, en términos del artículo 80 del Reglamento Interno de esta Defensoría de Habitantes que establece que un expediente podrá ser reabierto a solicitud del quejoso o agraviado, siempre y cuando las violaciones a derechos humanos que motivaron la queja subsistan, previo acuerdo del Visitador General, y derivado del análisis de las constancias que integran el expediente de queja, se determinó su reapertura.

⁹ Superior jerárquico con atribuciones de organizar, operar, supervisar y controlar el cuerpo preventivo de seguridad pública municipal.

Así las cosas, con independencia del acuerdo del veintinueve de febrero de dos mil dieciséis en el que se concluyó el expediente de mérito por haberse solucionado a través del medio alternativo de conciliación; del análisis que se efectuó en esta resolución, resultó categórico que en la especie persistía la inconformidad de la señora **V**, así como la transgresión a una libertad fundamental; por lo que, para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 1º de la Constitución Política Federal, 16 de su equivalente en el Estado de México, y el similar primero de la Ley de esta Defensoría de Habitantes, que en términos generales, conminaban a este Organismo a proteger y garantizar de la manera más amplia los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano, era necesario emitir la Recomendación que nos ocupa.

En efecto, las circunstancias que motivaron la privación de la libertad de **V** el diez de agosto de dos mil quince, no daban pauta a su detención, ni tampoco se confirmaba flagrancia, la cual tiene que ser demostrable y evidente; de lo contrario, la restricción solo puede estar precedida por la emisión de un mandato legal, hipótesis tampoco validada, como se dio cuenta en el documento.

Al respecto, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, refiere en su artículo 62 las violaciones graves a derechos fundamentales, caso concreto de aquellos que afectan:

[...] la integridad física o psíquica, de lesa humanidad, a la vida, **ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial**, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la queja puede presentarse en cualquier tiempo.

En el caso a estudio, se advirtió que se configuró un ataque a la libertad personal de **V**, ya que se constató que la intervención de **AR1** no fue motivada para cumplir un mandato legal de autoridad competente, al no existir orden de aprehensión o requerimiento autorizado por jurisdicción facultada para ello. El acto de molestia se verificó por la manifestación de otra persona, la cual señaló que **V** era presuntamente responsable del delito de fraude; hecho delictuoso que como se evidenció requiere una querrela ante la representación social; y que, por su naturaleza jurídica no puede actualizarse en un supuesto de flagrancia.

En esta tesitura, es conveniente referir lo que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas establece como una privación de la libertad de forma arbitraria: **“cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad”**.¹⁰

¹⁰ Punto IV, apartado A, del Folleto Informativo No.26, El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, que pasó a formar parte de los procedimientos existentes establecidos por iniciativa de la Comisión a fin de garantizar la protección del derecho a la vida y a la integridad física.

En consecuencia, la libertad como uno de los valores superiores del ser humano y derecho fundamental que para su ejercicio requiere que cualquier limitación de su autonomía individual, considere como parámetro la excepcionalidad de toda medida privativa de la libertad personal; supone que los gobernados no sean sometidos a un acto arbitrario por parte de la autoridad que ponga en riesgo su libertad y seguridad personal.

En ese entendido, no puede estar supeditado a la decisión de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, toda vez que la libertad es una máxima fundamental de la que emana el resto de los derechos humanos; de igual manera, su vulneración trae aparejada la violación a otros derechos fundamentales; por lo que solo puede justificarse cuando la privación de la libertad es legítima, necesaria o urgente.

II. MEDIDAS DE REPARACIÓN

Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 5, 7 y 26 de la Ley General de Víctimas; así como los similares 12 y 13 de la Ley de Víctimas del Estado de México; atendiendo al hecho y circunstancias de la vulneración expuesta, se consideraron aplicables las siguientes medidas a favor de **V**.

A. MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

En términos de los artículos 27 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:

 **Atención médica y psicológica especializada:** toda vulneración a derechos fundamentales propicia afectaciones emocionales que deben ser atendidas por profesionales en la materia. Por tanto, la Presidencia Municipal de Toluca deberá realizar las gestiones correspondientes para que, previo consentimiento de **V**, reciba la atención necesaria en una institución de salud pública, hasta en tanto los especialistas encargados de su atención determinen su alta.

B. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

1. APLICACIÓN DE SANCIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS

El artículo 73 fracción V de la Ley General de Víctimas, previene la aplicación de sanciones judiciales y/o administrativas a los responsables de violaciones de derechos humanos, sobre la base que las autoridades competentes determinen. Caso específico, la institución procuradora de justicia de la entidad, a través de la fiscalía especializada en delitos cometidos por servidores públicos en Toluca, México, instancia que integra la carpeta de investigación número **191760360000316** y deberá determinar en un plazo razonable y prudente, la responsabilidad penal que pudiera resultarle a la servidora pública **AR1**.

En este punto, cabe resaltar que es menester que durante el perfeccionamiento de la carpeta de investigación que nos ocupa, se garantice el derecho que le asiste a V para obtener una reparación por los daños sufridos. En este entendido, si es el caso, determinada la existencia de elementos de convicción y acreditada la responsabilidad penal, pueda verificarse una reparación proporcional y justa.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece:

REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. PARÁMETROS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA CUMPLIR CON SU FINALIDAD CONSTITUCIONAL.

Para cumplir con la finalidad constitucional de la reparación del daño derivada de un delito, como protección y garantía de un derecho humano en favor de la víctima u ofendido, deben observarse los parámetros siguientes: a) el derecho a la reparación del daño deberá cubrirse en forma expedita, proporcional y justa, como resultado de la conclusión del proceso penal, en el que el Ministerio Público tiene la obligación de solicitar la condena y el juzgador está obligado a imponerla siempre que dicte sentencia condenatoria; b) la reparación debe ser oportuna, plena, integral y efectiva, en relación con el daño ocasionado como consecuencia del delito, lo cual comprende el establecimiento de medidas de restitución, rehabilitación, compensación y satisfacción; c) la reparación integral tiene como objetivo que con la restitución se devuelva a la víctima u ofendido a la situación anterior a la comisión del delito, aspecto que comprende cualquier tipo de afectación generada: económica, moral, física, psicológica, etcétera; d) la restitución material comprende la devolución de bienes afectados con la comisión del delito y, sólo en caso de que no sea posible, el pago de su valor; y, e) la efectividad de la reparación del daño depende de la condición de resarcimiento que se otorgue a la víctima u ofendido del delito, que deberá ser proporcional, justa, plena e integral; de lo contrario, no se permitiría una satisfacción del resarcimiento de la afectación.¹¹

Sobre el particular, si bien la sede penal y administrativa perfeccionarán y determinarán lo que legalmente corresponda, la Dirección Jurídica del municipio de Toluca, deberá vigilar la debida integración, prosecución y resultado de la investigación que se perfecciona en la carpeta de investigación número **191760360000316**, así como el expediente formado con motivo de los hechos de queja en la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, comunicándose a esta Defensoría de Habitantes el estado procedimental, y en su caso, las diligencias que se encuentran pendientes de practicar; aportando los elementos requeridos por las instancias competentes.

¹¹ Tesis Aislada: 1a. CCXIX/2016 (10a.), Décima Época, Registro: 2012442, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, publicación: viernes 02 de septiembre de 2016. Materia(s): (Constitucional).

Las autoridades señaladas como responsables, tanto en un procedimiento de conciliación como en la emisión de una Recomendación; deberán dar seguimiento a las vistas que se hayan realizado con motivo de los hechos que se investigan por violaciones a derechos humanos, a efecto de que se tengan resultados concretos y se deslinde las responsabilidades a las que haya lugar.

Acciones que impulsaran la eficiencia en el servicio de la seguridad pública, y velaran para que no se constituyan en una simple gestión ante las dependencias conducentes; ya que el seguimiento es parte fundamental de un interés real en la vindicación de los derechos fundamentales de los gobernados. Sobre el particular, el ataque a la libertad personal del que V fue objeto, merece entera atención por parte de la municipalidad de mérito.

2. DISCULPA INSTITUCIONAL

El artículo 73 fracción IV de la Ley General de Víctimas en correlación con el artículo 13 fracción IV de la Ley de Víctimas del Estado de México, como medida que insta a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas contempla el ofrecimiento de una disculpa institucional, toda vez que dicha estrategia constituye un acto de reconocimiento de la responsabilidad y el interés genuino de reparación respecto a las violaciones a derechos humanos acreditadas en esta Recomendación. En el caso concreto, la disculpa deberá ser ofrecida por conducto de quien tenga la titularidad de la dirección de seguridad ciudadana del municipio de Toluca, vía escrita y notificada personalmente a la señora V.

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, esgrime que los actos de reconocimiento de responsabilidad del Estado forman parte de las medidas simbólicas de reparación moral, ya que se encuentran orientados a dar satisfacción y dignificar a las víctimas, dado que tienen un fuerte compromiso para reconocer la injusticia de los hechos y porque suponen obligaciones públicas en la prevención de las violaciones a derechos humanos.¹²

C. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

En consonancia con los artículos 74 de la Ley General de Víctimas y 13, fracción V de la Ley de Víctimas del Estado de México, las medidas de no repetición son aquellas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos, para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza; es decir, buscan que la violación sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir.

¹² Cfr. Martín Beristain, Carlos, Diálogos sobre la reparación, qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, 2009, pp.226-227.

En ese sentido, para hacer asequible el *deber de prevención* que corresponde a todas las autoridades como parte de sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El ayuntamiento de Toluca deberá contemplar las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de las libertades fundamentales de sus habitantes; y que además se asegure de que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa.¹³

Por lo que, con independencia de la circular **007/2015**, emitida el diez de diciembre de dos mil quince y remitida como probanza por el ayuntamiento de Toluca como mecanismo para que, de forma inmediata se elimine la práctica de detenciones arbitrarias e ilegales por parte de los elementos policiales de esa municipalidad; será necesario que se induzca y capacite al personal de mérito, ya que como se desprendió de la lectura, la circular no contempla los supuestos legales previstos y desglosados en esta Recomendación, al señalar únicamente:

[...] se instruye para que de manera inmediata todo el personal operativo se abstenga de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables [...]

Bajo ese criterio, la presidencia municipal de Toluca deberá documentar la impartición de los cursos a los cuerpos de seguridad pública municipal, en materia de derechos humanos; así como, sobre los principios de legalidad y seguridad jurídica, con el objeto de garantizar el derecho fundamental a la libertad personal de sus habitantes. Para su atención se deberá evidenciar la siguiente información:

-  El nombre del curso;
-  La duración;
-  La temática: en el caso concreto, versará sobre los principios de legalidad y seguridad jurídica, desglosándose los supuestos previstos en el artículo 14 y 16 de la Constitución Política Federal y demás instrumentos normativos aplicables (flagrancia, mandamiento escrito y caso urgente). De igual manera, el uso de la fuerza pública como mecanismo idóneo para garantizar la integridad de las personas sujetas a su jurisdicción.
-  Cantidad de servidores públicos; y
-  El registro de asistencia.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 175.

Ahora bien, el artículo 74 fracción IX de la Ley General de Víctimas contempla la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular los definidos en normas internacionales de derechos humanos y de protección a las libertades fundamentales, motivo por el cual, la municipalidad de mérito debe tomar como referencia el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, documentos fuente en el que debe regirse tanto en la permanente actualización del personal, así como distribuirse a cada policía del municipio, al considerarse que su facilidad de lectura y su temática especializada contribuirán a su debida concientización.¹⁴

III. RESPONSABILIDADES

Como se ha advertido, la responsabilidad penal y administrativa que pudieran ser aplicables a **AR1** por efectuar una detención fuera de los supuestos establecidos en la Constitución Política Federal, y que justifican la restricción al derecho de libertad personal de los gobernados, es reclamable por la vía legal respectiva.

Se ha determinado que la policía municipal de Toluca **AR1**, en ejercicio de su encomienda pudo haber desplegado una conducta contraria a la legalidad, seguridad jurídica e integridad personal de **V**, al no observar los parámetros constitucionales que permiten afectar válidamente la libertad personal, lo cual contravino lo establecido en los cardinales 14 y 16 de la Norma Básica Fundante, así como lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En ese sentido, serán tanto la fiscalía especializada en delitos cometidos por servidores públicos en Toluca, como la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, quienes puedan identificar la probable responsabilidad penal y administrativa respectivamente, en la que pudo haber incurrido la policía municipal **AR1**.

Por último, los hechos no pueden ser minimizados, toda vez que se omitió la correcta aplicación de los instrumentos legales mexicanos relativos a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de seguridad pública, por tanto, **AR1** como servidora pública involucrada, deberá ser sometida a una **nueva evaluación de control de confianza y permanencia en el servicio**.

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

¹⁴ El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, puede descargarse en la liga: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf>, recuperada el 19 de enero de 2016.

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Derivado de las omisiones documentadas, que son atribuidas a la policía municipal de Toluca **AR1**, enviara por escrito al titular de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, la copia certificada de esta Recomendación, que se anexó, para que se agregue al expediente **IGISPEM/OF/IP/0778/15**, y se sustancie el procedimiento administrativo disciplinario que corresponda.

Al respecto, la Dirección Jurídica del municipio de Toluca, deberá vigilar la debida integración, prosecución y resultado de la investigación; comunicándose a esta Defensoría de Habitantes el estado procedimental, y en su caso, las diligencias que se encuentran pendientes de practicar; para tal efecto, deberá enviar las constancias que acrediten el trámite correspondiente, y en su caso, la determinación que recaiga.

SEGUNDA. En aras de reparar la afectación que sufrió **V**, en su calidad de víctima de violaciones a derechos humanos, **previo consentimiento**, se otorgara la **medida de rehabilitación** estipulada en el punto **II** apartado **A** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación, consistente en **atención médica y psicológica**. Medida de la que deberán remitirse las evidencias conducentes a esta Comisión.

TERCERA. Como **medida de satisfacción** estipulada en el punto **II** apartado **B** punto **1** de la sección de ponderaciones de la Recomendación que se emite, remitiera la copia certificada que se agrega, para que se integre a la carpeta de investigación número **191760360000316**, radicada en la fiscalía especializada en delitos cometidos por servidores públicos en Toluca, México, con el objeto de que se determine la probable responsabilidad penal de **AR1**, servidora pública involucrada en el presente caso.

Para tal efecto, se solicitó a la Dirección Jurídica del municipio de Toluca, colabore con la institución procuradora de justicia para que en un plazo razonable y prudente, integre, recabe y perfeccione los elementos de convicción que permitan determinar conforme a derecho la indagatoria de mérito; remitiéndose a este Organismo el acuse de recibido y la determinación que compruebe su cumplimiento.

CUARTA. Como **medida de satisfacción** relacionada con la dignificación de los hechos que afectaron a la víctima, estipulada en el punto **II**, apartado **B** punto **2** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación, se otorgara a la señora **V** una disculpa institucional por escrito, la cual deberá ser ofrecida por conducto de quien tenga la titularidad de la dirección de seguridad ciudadana del ayuntamiento de Toluca, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de las responsabilidades por los actos documentados. Escrito que deberá notificarse personalmente a la quejosa, remitiéndose a este Organismo el acuse de recibido correspondiente.

QUINTA. Con un enfoque preventivo y como **medida de no repetición** de hechos violatorios a derechos humanos, estipulada en el punto **II**, apartado **C** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación; ordenara por escrito a quien corresponda, se instrumenten cursos de inducción y capacitación al personal adscrito a la corporación policiaca del ayuntamiento de Toluca, México.

La temática central versará sobre los principios de legalidad y seguridad jurídica, desglosándose los supuestos previstos en el artículo 14 y 16 de la Constitución Política Federal y demás instrumentos normativos aplicables (flagrancia, mandamiento escrito y caso urgente). De igual manera, el uso de la fuerza pública como mecanismo idóneo para garantizar la integridad de las personas sujetas a su jurisdicción. Remitiéndose a este Organismo la información que compruebe su cumplimiento.

SEXTA. Con un enfoque preventivo y como **medida de no repetición** de hechos violatorios a derechos humanos, estipulada en el punto **II**, apartado **C** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación; se distribuyera e indujera, a través de los mecanismos conducentes a los servidores públicos adscritos a la dirección de seguridad ciudadana del municipio de Toluca, el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, para lo cual se debe anexar la información debidamente validada y los respectivos acuses de recibido.

SÉPTIMA. Derivado de lo estipulado en el punto **III** de la sección de ponderaciones de la Recomendación que se emite, y con el ánimo de identificar, en la medida de lo posible, a los elementos cuyas conductas puedan ser contrarias a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, se sometiera a la servidora pública municipal **AR1** a una **nueva evaluación de control de confianza y permanencia en el servicio**, remitiéndose a esta Comisión los resultados de la misma.