



COMISIÓN DE
**DERECHOS
HUMANOS**
DEL ESTADO DE MÉXICO

Gaceta

de Derechos Humanos

**ORGANO INFORMATIVO DE LA
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

SUMARIO

RECOMENDACIÓN 13/2024

**DIRIGIDA A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE
ZUMPANGO, ESTADO DE MÉXICO.**

AÑO 2025, NÚMERO 14, 29 DE ENERO DE 2025

RECOMENDACIÓN 13/2024

EXPEDIENTE: CODHEM/CUAUM/166/2023

**DERECHOS PRINCIPALES: A LA LEGALIDAD Y A LA
SEGURIDAD JURÍDICA**

**DERECHOS RELACIONADOS: AL DEBIDO PROCESO EN
SEDE ADMINISTRATIVA, A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, Y
A VALORACIÓN Y CERTIFICACIÓN MÉDICA INICIAL**

Toluca de Lerdo, Estado de México; diciembre 17 de 2024.

1

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE ZUMPANGO, ESTADO DE MÉXICO

P R E S E N T E

1. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 16 párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;¹ 1, 2, 13 fracciones I, III y VIII, 28 fracción XIV, 99 fracción III, 100, 103 y 104 de la Ley de la Comisión de

¹ **Artículo 16.-** La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

[...]

El organismo que establecerá la Legislatura del Estado se denominará Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Derechos Humanos del Estado de México², 2, 99 y 100 de su Reglamento Interno,³ procedió a examinar los hechos y las evidencias del expediente **CODHEM/CUAUM/166/2023** del índice de la Visitaduría General sede Cuautitlán.

2

2. La presente Recomendación es coordinada por la Primera Visitaduría General bajo los criterios dispuestos en los artículos 13 fracción II y 16 fracción III del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.⁴

² **Artículo 1.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y observancia general en el Estado de México, en términos de lo establecido por los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Artículo 2.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la protección, observancia, respeto, garantía, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; así como los procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Artículo 13.- Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes:

I. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal;

[...]

III. Sustanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por esta Ley y demás disposiciones aplicables;

[...]

VIII. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple esta Ley;

[...]

Artículo 28.- La o el Presidente tiene las facultades y obligaciones siguientes:

XIV. Aprobar y emitir Recomendaciones públicas no vinculatorias; así como Resoluciones de no Responsabilidad;

Artículo 99.- La Comisión puede dictar las resoluciones siguientes:

[...]

III. Recomendaciones: cuando se comprueben las violaciones a derechos humanos;

[...]

Artículo 100.- Las Recomendaciones y las Resoluciones de no Responsabilidad, deben contener los fundamentos legales, principios jurídicos, criterios generales aplicables, razonamientos de las partes y valoración de las pruebas; así como las consideraciones que las motiven y sustenten.

[...]

Artículo 103.- Las Recomendaciones y las Resoluciones de no Responsabilidad deben referirse a casos concretos, los cuales no son aplicables a otros por analogía o mayoría de razón.

Artículo 104.- La Comisión debe notificar al quejoso y al superior jerárquico de las autoridades o servidores públicos, relacionados con las violaciones a derechos humanos, las resoluciones que deriven de los procedimientos a que se refiere el presente Título, de conformidad con el Reglamento Interno.

³ **Objeto de la Comisión**

Artículo 2.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México como organismo autónomo, tiene a su cargo la protección de los derechos humanos de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y demás ordenamientos legales.

Contenido de la Recomendación

Artículo 99.- Las Recomendaciones emitidas por el Organismo deberán contener como mínimo los siguientes elementos:

[...]

I. Autoridad a la cual se dirige;

II. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;

III. Evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;

IV. Análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada; y

V. Recomendaciones.

Notificación de la Recomendación

Artículo 100.- Una vez emitida la Recomendación, ésta se notificará al quejoso y al superior jerárquico de las autoridades o servidores públicos relacionados con las violaciones a derechos humanos, dentro de los tres días hábiles siguientes. La versión pública de la Recomendación se dará a conocer a través de la página Web de la Comisión, después de su notificación.

⁴ **Atribuciones de la Primera Visitaduría General**

Artículo 13.- La Primera Visitaduría General, además de las facultades y obligaciones contenidas en la Ley, tiene las atribuciones siguientes:

[...]

II. Someter a consideración de la Presidencia, los proyectos derivados de las áreas a su cargo;

[...]

VIII. Las demás que le confieren otras regulaciones y aquellas que le encomiende la Presidencia.

Atribuciones de la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones y Proyectos:

Artículo 16.- La Unidad de Seguimiento de Recomendaciones y Proyectos tiene las atribuciones siguientes:

[...]

III. Coadyuvar con las y los Visitadores en la elaboración de proyectos de Recomendación correspondientes a la Primera Visitaduría General;

[...]

3. En el presente asunto se omite la publicidad de datos personales, así como la identidad de las personas que intervinieron en los hechos motivo de queja, en términos de lo dispuesto por los artículos 4 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México,⁵ 91 y 143 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios⁵; sin embargo, dicha información se hará del conocimiento a la autoridad recomendada a través de un anexo confidencial en el que se indicará el nombre de las personas involucradas.

4. Dado que se omite la identidad de las personas que intervinieron en el presente asunto, a continuación, se inserta una lista con las principales claves que distinguen a las personas a que se alude en la presente Recomendación, quienes a saber son:

Clave	Significado
Q	Quejosa
V	Víctima
SPR	Servidor (a) público (a) responsable

3

5. Asimismo, en el presente documento se hace referencia de instrumentos internacionales, ordenamientos, organismos, instituciones, dependencias e instancias de gobierno, por lo que a continuación, se presenta un cuadro con siglas, acrónimos y abreviaturas utilizadas para facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

Clave	Significado
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos

⁵ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Artículo 91. El acceso a la información pública será restringido excepcionalmente, cuando ésta sea clasificada como reservada o confidencial. ... Artículo 143. Para los efectos de esta Ley se considera información confidencial, la clasificada como tal, de manera permanente, por su naturaleza, cuando: I. Se refiera a la información privada y los datos personales concernientes a una persona física o jurídico colectiva identificada o identificable;

Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
IPH	Informe Policial Homologado
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LGV	Ley General de Víctimas
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LNRD	Ley Nacional del Registro de Detenciones
LNSUF	Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza
LRAEMyM	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios
LVEM	Ley de Víctimas del Estado de México

PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

6. De igual forma se inserta un glosario de los términos más relevantes que se emplearán en el presente documento.

I. GLOSARIO

Arresto. Es la privación de la libertad por un período hasta de treinta y seis horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de personas indiciadas, procesadas o sentenciadas separando los lugares de arresto para varones y para mujeres.⁶

Detención. “Constituye un acto privativo de la libertad que realiza una autoridad y que puede darse por motivos administrativos (arresto) o penales, cuando se comete algún ilícito.”⁷

Informe Policial Homologado (IPH). “Es el documento en el cual los policías de las instancias de seguridad pública y procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno registran las acciones realizadas en el lugar de la intervención y, en su caso, a través de él realizan la puesta a disposición; dicho informe deberá contener al menos: el área que lo remite, datos generales de registro, clasificación del evento, ubicación del evento, descripción de los hechos, entrevistas realizadas, y en su caso, información detallada sobre las detenciones realizadas.”⁸

Justicia cívica. “Al conjunto de procedimientos orientados a fomentar la cultura cívica y de la legalidad a fin de dar solución de forma pronta, transparente y expedita a conflictos cotidianos, que tiene como

⁶ Cfr. Artículo 36, fracción I de la Ley de Justicia Cívica del Estado de México y sus Municipios, vigente.

⁷ Cfr. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 22. 2019.

⁸ Conforme a los artículos 5,41 y 43 fracciones I y II de la LGSNSP. Concepto tomado de: “Guía de llenado del Informe Policial Homologado (hecho probablemente delictivo),” disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394021/Gu_a_IPH_Hecho_Probablemente_Delictivo.pdf (consultado el 28 de mayo de 2024).

objetivo facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia.”⁹

Multa. Es la cantidad en dinero que la persona infractora debe pagar a la Tesorería Municipal, en términos de los previsto por los párrafos cuarto, quinto y sexto del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ¹⁰

Persona Probable Infractora. Persona a quien se le imputa la probable comisión de una infracción.¹¹

Registro Nacional de Detenciones. “Base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre todas las personas detenidas en territorio nacional, conforme a las facultades de las autoridades competentes, durante las etapas del procedimiento penal o administrativo sancionador correspondiente.”¹²

6

Uso de la fuerza. “Inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables; su finalidad es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación, preservación o restablecimiento del orden público, seguridad y la paz social.”¹³

II. CONTEXTO

Municipal

⁹ Artículo 4 de la LJCEMyM.

¹⁰ Cfr. Artículo 36, fracción II de la LJCEMyM.

¹¹ Ídem.

¹² Lineamiento tercero fracción XXII de los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones, publicado el 20 de abril de 2022 en el Diario Oficial de la Federación.

¹³ Artículo 3 fracción XIV de la LNSUF.

7. El municipio de Zumpango se halla al noreste del Estado de México, tiene una extensión de 223.95 km². Colinda con los siguientes municipios: al norte con Tequixquiac y Hueypoxtlá; al sur con Teoloyucan, Cuautitlán, Nextlalpan, Jaltenco y Tecámac; al poniente con Cuautitlán, Teoloyucan, Coyotepec, Huehuetoca; y al oriente con Tecámac y el estado de Hidalgo.¹⁴

8. En 2020, Zumpango tenía una población de 280,455 habitantes (48.8% hombres y 51.2% mujeres). Los principales grados académicos de la población de 15 años en el año citado, fueron, secundaria: el 37.9% de habitantes; preparatoria o bachillerato general: 24.9%; primaria: 18.8% y licenciatura: 11.5%. Asimismo, el 50.7% de la población vivía en pobreza moderada, en tanto que el 7.84% subsistía en extrema pobreza.¹⁵

9. De acuerdo con datos estadísticos de transparencia proactiva, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, ha llevado a cabo 7622 trámites con relación al municipio de Zumpango.



16

10. Del total de dichos trámites, 360 se llevaron a cabo en 2023, mientras que en 2024 se tramitaron 304. El 45% de las solicitudes de servicio fueron peticionados por mujeres y 55 por hombres.

¹⁴ IEEM. *Identidad municipal. Breve compilación histórica sobre la fundación de los municipios del Estado de México*, Toluca, IEEM, sa, p. 588-593.

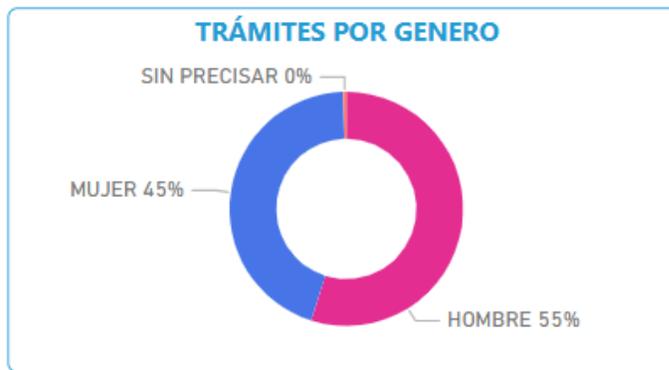
¹⁵ Gobierno de México. *Data México*, con información del INEGI, CONEVAL disponible en: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/zumpango#education-and-employment> (consultado el 14 de octubre de 2024).

¹⁶ C.fr.: <https://www.codhem.org.mx/transparencia-proactiva/>

TRÁMITES POR AÑO



TRÁMITES POR GENERO

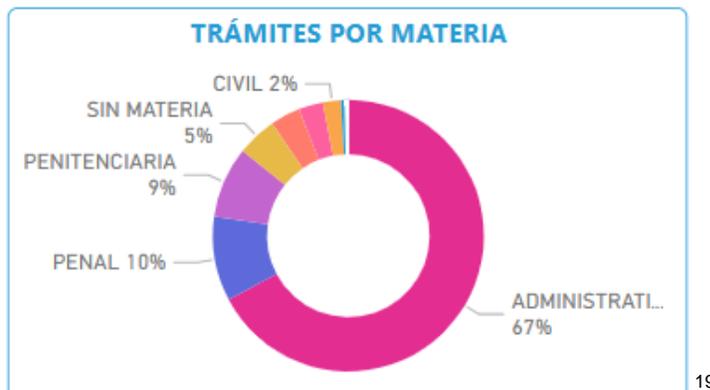


18

11. Del total de trámites realizados, el 67% correspondió a trámites administrativos, entre los que se cuentan las denuncias realizadas contra elementos de seguridad pública.

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem



Personal

12. La víctima se desempeña como profesor de educación básica especial en dos escuelas primarias del Estado de México. El siete de noviembre de 2023 se dirigía a un evento relacionado con su actividad laboral, al que no le fue posible llegar debido a los hechos, y en el cual se pretendía crear una red de apoyo entre los padres de familia de alumnos con discapacidad.

9

III. HECHOS

13. El siete de noviembre de dos mil veintitrés, aproximadamente a las siete horas con cuarenta y nueve minutos, al circular en su automóvil por el municipio de Zumpango, **V** fue detenido por **SPR1**, policía municipal de esa demarcación, bajo el supuesto de la comisión de una falta administrativa prevista en el artículo 22 fracción XVIII del Bando Municipal de Zumpango, consistente en **no respetar señales de tránsito**, motivo por el cual realizó su presentación ante la Oficial Calificadora **SPR2**, quien conoció de la infracción e impuso multa, no obstante, momentos después determinó el ingreso de **V** a galeras municipales **por considerar que “faltó al respeto a la autoridad”**.

14. En el contexto de las acciones desplegadas por personal de este Organismo para la realización del *Diagnóstico integral sobre la tutela efectiva de los derechos humanos en la justicia cívica mexiquense*, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del siete de noviembre de dos mil veintitrés, servidoras y servidores públicos de esta Comisión se constituyeron en las instalaciones de la Oficialía

¹⁹ Idem

Calificadora de Zumpango, donde fueron atendidos por **SPR2**, quien dijo ser titular de la Oficialía Calificadora en turno y Coordinadora de Justicia Cívica Municipal.

15. Durante el desarrollo de la diligencia, una persona de sexo femenino (**Q**) refirió al personal de esta Comisión su deseo de presentar queja contra los servidores públicos del ayuntamiento de Zumpango por los hechos en que **V** resultó detenido. En efecto, personal de este Organismo pudo dar fe de que **V** afirmó que no le fue informado cuáles eran sus derechos, no le fue practicada valoración de sus condiciones físicas y psicológicas a su ingreso, además, le fueron retirados objetos personales sin expedirle boleta de resguardo de sus pertenencias. Asimismo, se contravino su presunción de inocencia, vulnerándose también su garantía de audiencia. Adicionalmente, se constató que **V** obtuvo su libertad sin antes haber pagado multa, ni cumplir con el arresto ordenado, **de lo cual se presume que, derivado de la presencia de personal de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y de la manifestación del quejoso para iniciar la queja, se inobservó la sanción que ya le había sido determinada y se le dejó en libertad sin el pago de la multa y sin cumplir el arresto correspondiente.**

IV. EVIDENCIAS

10

A. Acta circunstanciada de visita de verificación a las instalaciones de la Oficialía Calificadora de Zumpango de siete de noviembre de dos mil veintitrés.²⁰

B. Escrito de queja de siete de noviembre de dos mil veintitrés, presentado por **Q**.²¹

C. Acta circunstanciada del siete de noviembre de dos mil veintitrés, en la que consta que después de realizar una búsqueda en el Registro Nacional de Detenciones, se encontró un registro a nombre de **V**.²²

D. Oficio 400C146000/1638/23²³ recibido el diecinueve de diciembre de dos mil veintitrés, suscrito por el Director Jurídico y Consultivo de Zumpango, mediante el cual rindió el informe de ley.

Al informe se adjuntaron los siguientes documentos:

²⁰ Fojas 2 a 15 del primer tomo del expediente del asunto.

²¹ Fojas 16 a 18 del primer tomo.

²² Fojas 26-28.

²³ El oficio y anexos se encuentran en fojas 36 a 107.

D.1. Oficio DSPYVM/1664/2023 de fecha catorce de diciembre de dos mil veintitrés, suscrito por la Directora de Seguridad Pública y Vialidad Municipal de Zumpango, por el cual proporcionó el nombre del elemento policial **SPR1**, que efectuó la detención de **V**.²⁴

D.1.1. Oficio DSPYVMZ/3621/2023 signado por **SPR1**, a través del cual informó que a **V** le marcó el alto por no respetar los señalamientos de tránsito, lo cual ameritó una falta administrativa, quedando a disposición de la Oficial Calificadora en turno, **SPR2**.²⁵

D.1.2. Copias certificadas, lista de asistencia, rol de servicios, parte de incidencias, remisión con folio [REDACTED], garantía de audiencia y calificación de sanción de folio [REDACTED], inventario de pertenencias con folio [REDACTED], boleta de salida con número de registro [REDACTED], documentos y formatos correspondientes al servicio de fecha siete de noviembre de dos mil veintitrés, así como nombramiento de fecha dieciocho de enero de dos mil veintitrés, a nombre de **SPR2** que la acredita como Oficial Calificador de Zumpango.²⁶

E. Acta circunstanciada en la que se hizo constar la comparecencia ante este Organismo de **SPR1 y SPR2**, en fecha veintidós de marzo de dos mil veinticuatro.²⁷

11

F. Ampliaciones de declaración de **V** en fechas diez y treinta de abril de dos mil veinticuatro.²⁸

G. El quince de abril de dos mil veinticuatro, se hizo constar la comparecencia ante personal de actuaciones de **SP1**.²⁹

Documentos que constituyen el cúmulo de evidencias en el presente asunto, que obran en el expediente de queja al rubro indicado.

V. ANÁLISIS

²⁴ Foja 39.

²⁵ Fojas 41-42.

²⁶ Fojas 43- 107.

²⁷ Fojas 132-143.

²⁸ Fojas 159-163 y 195-200.

²⁹ Fojas 176 a 181.

16. Desde una perspectiva de derechos humanos,³⁰ a partir del conjunto de evidencias que integran el expediente de queja, a continuación se valoran los hechos con base en las obligaciones que la autoridad responsable debió satisfacer para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de V.

17. Así, la propuesta metodológica para el análisis del presente asunto parte de los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecidos en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de determinar la vulneración a derechos humanos y establecer las acciones transformadoras a seguir, tomando como referencia las obligaciones y deberes que la autoridad recomendada debió observar en el caso concreto, acorde a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. Precisado lo anterior, se analizan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad con relación a los derechos vulnerados.

12

V.1. ANÁLISIS DE PRINCIPIOS

V.1.1. Universalidad

19. Con independencia de quienes sean o de sus características particulares, todos los seres humanos tienen los mismos derechos, comunes a todas y todos en nuestra especie. Esa universalidad adquiere relevancia cuando se materializa en el ámbito particular de cada persona.

³⁰ “Un enfoque basado en los derechos humanos permite determinar quiénes tienen derechos (titulares de derechos) y qué libertades y derechos tienen estos en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, así como las obligaciones de los responsables de garantizar que los titulares de derechos disfruten de sus derechos (responsables de dar cumplimiento a sus obligaciones). Dicho enfoque permite empoderar a los titulares de derechos para exigir sus derechos y a los garantes de derechos para dar cumplimiento a sus obligaciones. En un enfoque basado en los derechos humanos, la promoción de la rendición de cuentas para cumplir con las obligaciones es una actividad constante; un ‘ciclo de rendición de cuentas’ en todo el ciclo normativo permite asegurar que las políticas y los programas responden a las necesidades de los titulares de derechos. [...] Además de la rendición de cuentas, mediante el enfoque se analiza también un ciclo normativo en un marco de los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación, participación, indivisibilidad y estado de derecho [...]”, entre otras cuestiones. Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Harvard FXB Center for Health & Human Rights/The Partnership for Maternal, Newborn & Child Health/UNFPA/World Health Organization. *Breve guía de reflexión sobre un enfoque basado en los derechos humanos de la salud*, folleto, sl, ONU, 2016, p. 4.

20. El marco legal otorga certeza a los gobernados mediante la protección de su persona, bienes y posesiones contra todo acto lesivo de los poderes públicos, lo que se traduce en seguridad jurídica, de esa forma se limita y controla la actuación de las autoridades, que de no ceñir su proceder al ordenamiento vigente, incurren en la contravención del mismo, transgrediendo con ello los derechos de las víctimas, como en el caso que nos ocupa, en el cual se vulneró el derecho al debido proceso en sede administrativa.

V.1.2. Interdependencia

21. En virtud del fundamento de los derechos, existe una relación de origen o conexión que los mantiene vinculados estrechamente, por esa razón la vigencia de uno de ellos tiene impacto en otros, y en sentido inverso, la transgresión o menoscabo de alguno, repercute en detrimento de varios más.

22. Por lo antes expuesto, la afectación de la legalidad y la seguridad jurídicas incidió en perjuicio del debido proceso en sede administrativa, tanto como en el derecho a una garantía de audiencia y en el derecho a una valoración médica inicial.

13

V.1.3. Indivisibilidad

23. Otro rasgo característico de los derechos humanos se encuentra en su indivisibilidad. Los derechos, todos y cada uno de ellos forman parte de una integridad, por esa razón no es viable considerarlos como elementos aislados o separados, sino como un conjunto, por esa razón, el debido proceso en sede administrativa no puede ser abstraído de la legalidad y seguridad jurídicas.

V.1.4. Progresividad

24. El principio de progresividad establece la obligación del Estado de generar en cada momento una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, de tal forma que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso.

25. La progresividad implica gradualidad y progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. Requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes.³¹

26. Por lo antes planteado, debe partirse de la base de que el ayuntamiento de Zumpango, como parte de los poderes públicos del Estado mexicano, se encuentra obligado a cumplir, como mínimo, con lo que el marco legal establece para su actuar, y en función del principio de progresividad, avanzar gradualmente en la realización de los derechos a la legalidad, seguridad jurídica, debido proceso en sede administrativa, protección de la salud, garantía de audiencia, entre otros.

14

V. 2. ANÁLISIS DE DERECHOS

27. Enseguida se realiza un análisis lógico-jurídico de las evidencias que obran en el expediente de queja, en contraste con los derechos humanos en perjuicio de **V**:

V.2.1. Derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica

³¹ Cfr. DIKE. Principios constitucionales interpretativos de los derechos humanos en México desde la perspectiva del iuspositivismo, revista de investigación en derecho y criminología, Núm. 25, Puebla, 2019.

28. El catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos de este Organismo, define estos derechos en los términos siguientes:

Los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica otorgan certeza al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado y motivado y acorde con los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.

Así, tal como lo ha referido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la expectativa de este derecho se alcanzará “cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación”. La actividad estatal debe reunir los requisitos, elementos y supuestos legales, previamente establecidos, para no transgredir de manera arbitraria la esfera privada del gobernado, así como sus posesiones o bienes.

En ese entendido, la legalidad y seguridad jurídica tienen como principal objetivo dar certidumbre al gobernado respecto de las consecuencias jurídicas de los actos que realice y, por otra parte, limitar y controlar la actuación de las autoridades a fin de evitar afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas.

Por otra parte, el debido proceso es el derecho de toda persona a que se le garantice la máxima eficiencia y celeridad procedimental, para el aseguramiento de sus intereses y pretensiones.³²

29. Estos derechos consisten en que la autoridad debe reunir los requisitos, elementos y supuestos legales establecidos con anterioridad, para no transgredir de manera arbitraria la esfera privada del gobernado, sus posesiones o bienes. La legalidad y seguridad jurídica tienen como principal objetivo dar certidumbre al gobernado respecto de las consecuencias jurídicas de los actos que realice y, por otra parte, limita y controla su actuación a fin de evitar afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas.³³

³² Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José (coords.) (2016, Segunda Edición), Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, p. 127.

³³ Ídem.

30. El principio de legalidad es un principio fundamental, generalmente reconocido en los máximos ordenamientos de los diferentes Estados; ello se debe a la relación de supra/subordinación entre los representantes del Estado y los gobernados en virtud de los cuales los primeros afectan la esfera jurídica de los segundos; esto es, el Estado al desplegar su actividad gubernamental afecta los bienes y derechos del subordinado cuando se impone en el ejercicio del poder.

31. De esta forma el Estado interviene de manera constante, intensa y generalmente contundente en muchas áreas de la vida de los ciudadanos afectando sus derechos, incluso aquellos que el subordinado tiene en la más alta estima, aquellos que son básicos para su subsistencia, porque el Estado legisla, dicta y emite actos que trascienden en la vida de cada uno, y que carecen de respaldo legal adecuado o suficiente.

32. La Corte IDH precisó el alcance del principio de legalidad y su relevancia en un Estado de Derecho de la forma siguiente:

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.³⁴

33. Por tanto, la legalidad se encuentra profundamente ligada a la garantía de seguridad jurídica, pues esta última tiene como fin proveer al gobernado de los elementos básicos para que esté en posibilidad de defender sus derechos frente al imperio de la ley, de esta forma se establecen las garantías al debido proceso en sede administrativa, con base en las formalidades que corresponden a los actos de autoridad, lo que supone certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades.³⁵

34. La vigencia del Estado de Derecho supone la existencia de disposiciones lícitas que permitan a la sociedad en general, y a los servidores públicos en particular, tener la certeza de que su actuar se encuentra regulado por algún ordenamiento jurídico, y sobre todo, como sociedad, que el comportamiento de los servidores públicos habrá de apegarse de manera irrestricta al mandato legal.

35. Sólo es posible garantizar el orden y la paz públicos para salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas con apego a la norma positiva. En ese tenor, la protección de los derechos humanos es fundamental para un orden público real y duradero. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que es “esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.”³⁶

V.2.2. Derecho al debido proceso en sede administrativa

³⁴ 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.

³⁵ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S.A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

³⁶ Cfr. con el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

36. El artículo 8° de la CADH contempla las garantías judiciales que tiene la persona frente al poder del Estado, en él se consagran los lineamientos del llamado debido proceso legal, al referirse al derecho que tiene toda persona a ser oída con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable por una autoridad competente, independiente e imparcial e instituida con anterioridad por la ley, para la sustanciación de una acusación formulada en su contra, o bien, para la determinación de otros derechos.

37. El debido proceso es un principio-derecho que debe ser aplicado en sede jurisdiccional, no obstante, la jurisprudencia y la doctrina en todo el orbe coinciden en reconocer la importancia que tiene en la tramitación de los procedimientos administrativos para que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto que pueda afectar sus derechos, como es el caso de las sanciones administrativas.³⁷

38. Para Tomás Hutchinson, la existencia y regulación del procedimiento, indistintamente penal o administrativo, ya de por sí es una garantía, pero además debe reunir una serie de salvaguardias que se encuentran plasmadas en la norma, de modo que el procedimiento es una garantía que comprende diversas garantías.³⁸

39. En este contexto, y con base en los principios establecidos en nuestro marco legal de actuación, el procedimiento administrativo en sede municipal deberá ser el acto en el cual se expresa aquella manifestación unilateral y externa de la voluntad, que manifiesta la decisión de una autoridad administrativa competente, que en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones de una situación jurídica concreta, proponiéndose satisfacer el interés general.³⁹

40. Por su parte, el artículo 115 de la CPEUM refiere que el municipio estará investido de personalidad jurídica, con facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y

³⁷ Ídem.

³⁸ Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, "Los Principios del Procedimiento Administrativo" en Boletín del acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 180, 2005.

³⁹ Artículo 1.1. del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, vigente.

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

V.2.3. Derecho a garantía de audiencia

41. La garantía de audiencia es el derecho que tiene toda persona, y la oportunidad de defensa previamente al acto, con las debidas oportunidades y dentro de un plazo razonable, previsto en el numeral 14 fracción segunda de la CPEUM, que describe que nadie podrá ser privado de la libertad, 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.

42. El artículo 8.1 de la CADH refiere que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter

19

43. La SCJN en el siguiente criterio estableció:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que

dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejará de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.⁴⁰

44. En general, la normativa local e internacional coinciden en el derecho que tienen los gobernados de ser oídos y ejercer su defensa, en forma oportuna y dentro de un plazo razonable por la autoridad competente con anticipación al reconocimiento o la restricción de sus derechos. Esta facultad tiene como propósito evitar la indefensión de la persona afectada en sus derechos, debiéndose cumplir con los requisitos esenciales del procedimiento para garantizar la defensa adecuada, que son de manera genérica los siguientes:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.⁴¹

V.2.4. Derecho a una valoración y certificación médica inicial

45. Toda persona a quien se le atribuya una infracción administrativa o conducta delictiva tiene la atribución de ser valorada física y psicológicamente lo antes posible tras su llegada a un lugar de detención, por un profesional de la salud, quien deberá dejar constancia objetiva de lo advertido.⁴²

46. El examen médico inicial es un medio eficaz para detectar casos de malos tratos y tortura. Sirve para prevenir abusos, al identificar y atender problemas de salud de los detenidos al momento de llegar en caso de que requieran atención urgente, lo que implica un efecto disuasorio frente a actos de tortura o

⁴⁰ Cfr. SCJN. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Registro Digital: 200234 Instancia: Pleno. Novena Época Tesis: P./J. 47/95. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995, página 133.

⁴¹ Cfr. SCJN. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Registro Digital: 200234 Instancia: Pleno. Novena Época Tesis: P./J. 47/95. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995, página 133.

⁴² Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros, María José. *Op. cit.*, nota 33, p. 147.

malos tratos antes del traslado del detenido al lugar de detención preventiva o el establecimiento penitenciario.⁴³

47. Asimismo, el examen médico inicial previene los malos tratos derivados de la falta de atención médica a los detenidos, ya que debe incluir la detección de enfermedades o problemas de salud en el momento de su ingreso al lugar de detención o establecimiento penitenciario para asegurar la continuidad de los tratamientos ya prescritos, así como para identificar enfermedades y afecciones no diagnosticadas que hagan necesario un tratamiento.⁴⁴

48. Por otra parte, el examen médico inicial es una herramienta valiosa para proteger a los servidores públicos de los establecimientos contra alegaciones falsas de malos tratos y tortura, pues detectar casos de esta naturaleza en el momento del ingreso hace posible probar que las lesiones fueron producidas con anticipación. De igual manera, el examen permite identificar a detenidos con necesidades especiales (personas con discapacidades físicas o problemas de salud crónicos), así como detectar enfermedades contagiosas.⁴⁵

21

V.3. OBLIGACIONES INOBSERVADAS A CARGO DE LA AUTORIDAD

49. Las directrices que soportan el estudio y análisis de los hechos materia del presente asunto tienen como base el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que establece que todas las autoridades del Estado mexicano tienen las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

50. Con fundamento en lo que disponen los artículos 98 y 100 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos⁴⁶ se procede a determinar la forma en que los servidores públicos involucrados en los hechos

⁴³ Según señala la Herramienta de implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes 10/2021. Examen médico inicial de los detenidos en el momento del ingreso.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Artículo 98.- Las pruebas serán valoradas libremente por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la presunta violación [...] Artículo 100.- Las Recomendaciones y las Resoluciones de no Responsabilidad, deben contener los fundamentos legales, principios jurídicos, criterios generales aplicables, razonamientos de las partes y valoración de las pruebas; así como las consideraciones que las motiven y sustenten.

materia de la presente Recomendación, incumplieron con los principios, obligaciones y deberes contenidos constitucionalmente de respeto, protección y garantía en perjuicio de **V** con lo cual transgredieron sus derechos.

V.3.1. Obligación de garantizar

51. La obligación de garantía implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, supone el deber de impedir o hacer todo lo racionalmente posible para impedir que se violen los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción del Estado por parte de cualquier persona, pública o privada, individual o colectiva, física o jurídica.⁴⁷

52. Relativo a esta obligación, la Corte IDH ha puntualizado que:

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁴⁸

53. En tal sentido, al vincular la obligación constitucional de garantía con el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, los servidores públicos, en este caso del municipio de Zumpango, deben actuar conforme a la ley, dado que su actuación debe sustentarse invariablemente en un mandamiento de autoridad competente, encontrarse debidamente fundado y motivado y por supuesto, ser congruente con los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legalmente exigidas para tales efectos.

54. De esta forma, la autoridad municipal a través de sus servidores públicos, está obligada a adoptar las acciones necesarias -actuar como lo establece la ley- para hacer realidad a **V** y a todas las personas en

⁴⁷Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Moller, Carlos María, La obligación de "Respetar" y "Garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, Estudios Constitucionales, Año 10, No. 2, 2012, p. 154.

⁴⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo) Serie C N° 1, (disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf (consultado el 17 de octubre de 2024)).

el municipio, sus derechos, aun cuando en ciertas circunstancias puedan incurrir en faltas administrativas, en cuyo caso deberán ser sancionadas con estricto apego a las disposiciones normativas vigentes.

V.3.2. Obligación de proteger

55. Tratándose de una obligación positiva, de hacer, precisa la salvaguarda o resguardo de las personas por parte del Estado contra todo abuso cometido por agentes públicos o privados, en dos momentos: antes de la existencia de una violación a algún derecho y después de cometida aquella (dimensiones de prevención y reparación, respectivamente).⁴⁹

56. Con relación al punto anterior, la SCJN ha expresado que:

[...] para determinar [...] la **obligación de protegerlos**. Ésta puede caracterizarse como el **deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales**, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, **debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia** como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación. En este último sentido, **su cumplimiento es inmediatamente exigible**, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de **vigilancia** en su **cumplimiento** y, si esto es insuficiente, mediante las **acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos**. De ahí que, **una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna**, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen (negritas fuera de texto).⁵⁰

57 Las irregularidades documentadas durante la visita de supervisión realizada el siete de noviembre de dos mil veintitrés a la Oficialía Calificadora a cargo de **SPR2**, afectan la dimensión de prevención que el ayuntamiento está obligado a cumplir, además, la autoridad responsable afecta la dimensión de

⁴⁹ Cfr. Ibídem, p. 124 y ss.

⁵⁰ DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis. XXVII.3o J/25 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, Febrero de 2015, Página 2256, Registro digital 2008516.

reparación que debe observar, al convalidar en sus informes ante esta Comisión, la actuación de los servidores públicos responsables.

V.3.3. Obligación de respetar

58. Todas las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión al servicio del Estado mexicano tienen la obligación de abstenerse de afectar, mediante acciones u omisiones, el ejercicio de los derechos humanos de las personas.

59. La SCJN ha emitido un criterio orientador en los siguientes términos:

[...] para determinar [...] la obligación de respetarlos [...] ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).⁵¹

60. SPR1 y SPR2 vulneraron los derechos de la víctima al proceder sin ajustarse al régimen jurídico que fundamenta su actuación en el contexto de la justicia cívica de Zumpango, tal como se precisará en las líneas subsecuentes.

61. En términos de nuestra ley fundamental, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos de gobierno y de policía, son competencia de la autoridad administrativa, sanciones consistentes únicamente en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo en favor de la comunidad.⁵²

⁵¹ DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis. XXVII.3o J/23 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, Febrero de 2015, Página 2257, Registro digital 2008517.

⁵² Artículo 21 párrafo cuarto de la CPEUM.

62. Al momento de los hechos que nos ocupan, el imperativo referido y estipulado en la Carta Magna recaía en la figura de los oficiales calificadoros, quienes se ocupaban de atender asuntos que no constituyeran ilícitos, en arreglo con lo contemplado por el bando municipal.

63. En relación con lo anterior, los municipios están investidos de personalidad jurídica y sus ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, necesarios para su organización y funcionamiento.⁵³

64. Es obligación de los ayuntamientos promover lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones,⁵⁴ entre las cuales, al ocurrir los hechos materia de esta resolución, se encontraba la entonces llamada función calificadora, cuya organización y funcionamiento están previstos en el título V de la Ley Orgánica Municipal, de manera que los oficiales calificadoros podían conocer, calificar e imponer las sanciones municipales que resultaran procedentes por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general del ámbito municipal.

25

SOBRE LA ACTUACIÓN DE SPR1

65. Con base en el marco legal, al efectuar la detención de una persona,⁵⁵ los elementos de policía están obligados a identificarse,⁵⁶ darle a conocer las razones que originan su detención, informarle ante qué autoridad sería puesto a disposición, solicitarle que acompañe al elemento policial, además, de hacer un

⁵³ Artículo 115 fracción II de la CPEUM y artículo 124 de la CPELySM.

⁵⁴ Según dispone el artículo 31 fracción XXIX de la Ley Orgánica Municipal.

⁵⁵ La LNSUF establece respecto de las detenciones:

Artículo 21. En el uso de la fuerza para la detención de una persona se atenderán los principios y procedimientos establecidos en esta Ley, de acuerdo con las siguientes reglas:

- I. Evaluar la situación para determinar inmediatamente el nivel de fuerza que utilizará;
- II. Comunicar de inmediato a la persona o personas las razones por las cuales serán detenidas;
- III. Comunicar a la persona detenida ante qué autoridad será puesta a disposición y solicitar que la acompañen, y
- IV. Poner a disposición de forma inmediata ante la autoridad competente a la persona detenida.

Los agentes, bajo su más estricta responsabilidad, velarán porque durante la custodia del detenido se resguarde su integridad y se impidan actos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, desaparición forzada o cualquier otro hecho que la ley señale como delito, o que impliquen una violación grave a los derechos humanos; así como por el cumplimiento de las disposiciones correspondientes de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁵⁶ LGSNS:

Artículo 42.- [...]

Todo servidor público tiene la obligación de identificarse salvo los casos previstos en la ley, a fin de que el ciudadano se cerciore de que cuenta con el registro correspondiente.

registro inmediato de la detención,⁵⁷ llenar un Informe Policial Homologado⁵⁸ y ponerlo ante la autoridad competente -sin demora-.⁵⁹

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 16 de la CPEUM parte *in fine*. La LNRD señala al efecto:

Artículo 17. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. En caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro deberá informar, inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro.

La ruta de traslado de una persona detenida podrá ser registrada mediante dispositivos de geolocalización. En caso de no contar con ellos, se procederá en términos de la fracción VI del artículo 23.

Artículo 18. El Registro inmediato sobre la detención que realiza la autoridad deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

- I. Nombre;
 - II. Edad;
 - III. Sexo;
 - IV. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma, así como si esta obedece al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo;
 - V. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, institución, rango y área de adscripción;
 - VI. La autoridad a la que será puesta a disposición;
 - VII. El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida acceda a proporcionarlo;
 - VIII. El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista, y
 - IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la presente Ley.
- El Registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás documentos a que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 20. Una vez ingresada la información de la persona detenida, el Registro generará un número de registro de la detención, mismo que deberá de constar en el informe policial que se entregue al Ministerio Público o a la autoridad administrativa correspondiente al momento de la puesta a disposición del detenido.

Artículo 21. Las instituciones de procuración de justicia o aquellas que conozcan de faltas administrativas, a quienes les sea puesta a disposición una persona detenida, procederán de inmediato a actualizar la información en el Registro sobre la situación que guarda dicha persona bajo su custodia, utilizando como referencia el número de registro de la detención que la autoridad aprehensora hubiere especificado en el informe.

En caso de que no existiese un registro preexistente deberá iniciar uno; dejando constancia de la omisión o negligencia por parte de la autoridad, dando vista a la autoridad competente para determinar las responsabilidades que en derecho correspondan.

Cuando exista demora o resulte imposible generar el registro, la autoridad aprehensora, bajo su más estricta responsabilidad, deberá motivar dicha circunstancia. El Juez de control o la autoridad que corresponda, deberán considerar dicha situación al momento de resolver sobre el particular.

⁵⁷ LGSNSP:

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

- I. Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice;
- [...]

Artículo 43.- La Federación y las entidades federativas establecerán en las disposiciones legales correspondientes que los integrantes de las Instituciones Policiales deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos:

- I. El área que lo emite;
- II. El usuario capturista;
- III. Los Datos Generales de registro;
- IV. Motivo, que se clasifica en:
 - a) Tipo de evento, y
 - b) Subtipo de evento.
- V. La ubicación del evento y en su caso, los caminos;
- VI. La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos.
- VII. Entrevistas realizadas, y
- VIII. En caso de detenciones:
 - a) Señalar los motivos de la detención;
 - b) Descripción de la persona;
 - c) El nombre del detenido y apodo, en su caso;
 - d) Descripción de estado físico aparente;
 - e) Objetos que le fueron encontrados;
 - f) Autoridad a la que fue puesto a disposición, y
 - g) Lugar en el que fue puesto a disposición.

El informe debe ser completo, los hechos deben describirse con continuidad, cronológicamente y resaltando lo importante; no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales, por lo que deberá evitar información de oídas, conjeturas o conclusiones ajenas a la investigación.

⁵⁸ LGSNSP:

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

- I. Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice;
- [...]

66. El siete de noviembre de dos mil veintitrés, aproximadamente a las siete horas con cuarenta y nueve minutos, al circular en su automóvil por el municipio de Zumpango, **V** fue detenido por **SPR1**, policía municipal de esa demarcación, quien se limitó a solicitarle sus documentos. Cuando **V** entregó lo solicitado, **SPR1** le refirió que se había pasado el semáforo en rojo, por lo que tenía que acompañarlos a él y a su compañero al juzgado cívico, para ello debía seguir con su vehículo, la patrulla que conducían.⁶⁰

67. Al contrastar lo establecido por el marco legal, con lo efectuado por **SPR1**, se deduce que dicho servidor público incumplió su obligación de identificarse y de realizar el IPH.⁶¹ En cuanto al IPH debe decirse que en el informe de ley rendido por la autoridad responsable (evidencia D), no se acreditó la existencia de IPH, aun cuando **SPR1**, durante su comparecencia ante este Organismo, manifestó haberlo realizado, es decir, la autoridad responsable no presentó en ningún momento el IPH, ni durante la estancia de servidores públicos de esta Comisión en el lugar de los hechos, ni con posterioridad.

68. Respecto de la identificación de los elementos de las fuerzas del orden, en modo alguno es una cuestión menor, representa una herramienta básica para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de las corporaciones policiales en un Estado de Derecho.

69. Por su parte, el IPH constituye un instrumento que reúne información y que asegura el debido proceso. Hace posible detallar en forma cronológica la detención de las personas, las causas que la

Artículo 43.- La Federación y las entidades federativas establecerán en las disposiciones legales correspondientes que los integrantes de las Instituciones Policiales deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos:

- I. El área que lo emite;
- II. El usuario capturista;
- III. Los Datos Generales de registro;
- IV. Motivo, que se clasifica en:
 - a) Tipo de evento, y
 - b) Subtipo de evento.
- V. La ubicación del evento y en su caso, los caminos;
- VI. La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos.
- VII. Entrevistas realizadas, y
- VIII. En caso de detenciones:
 - a) Señalar los motivos de la detención;
 - b) Descripción de la persona;
 - c) El nombre del detenido y apodo, en su caso;
 - d) Descripción de estado físico aparente;
 - e) Objetos que le fueron encontrados;
 - f) Autoridad a la que fue puesto a disposición, y
 - g) Lugar en el que fue puesto a disposición.

El informe debe ser completo, los hechos deben describirse con continuidad, cronológicamente y resaltando lo importante; no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales, por lo que deberá evitar información de oídas, conjeturas o conclusiones ajenas a la investigación.

⁵⁹ Artículo 15 párrafo quinto de la CPEUM, así como 21 fracción IV de la LNSUF.

⁶⁰ Evidencias A, B, D y E.

⁶¹ Evidencia E, foja 135.

originan, especifica el lugar donde ocurren los hechos, documenta la inspección del sitio e identifica los objetos encontrados. Todo lo anterior requiere de las capacidades de observación y de redacción por parte de los elementos de policía, así como el conocimiento de los derechos de las personas y su debida observancia.

Acerca del proceder de SPR2

70. El siete de noviembre de 2023, en el Estado de México, la impartición de la justicia administrativa en el ámbito municipal se encontraba en manos de los oficiales calificadores, servidores públicos que tenían como encomienda resolver los conflictos vecinales y velar por el bien común.

71. Los ayuntamientos tienen el deber de realizar lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones,⁶² en cuyo contexto, el día de los hechos que nos ocupan, se encontraba la calificadora, especificándose su organización y atribuciones en el título V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se establecía que los oficiales calificadores podían conocer, calificar, e imponer las sanciones municipales que procedieran por las faltas e infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general en el ámbito municipal.⁶³

72. Tal como se ha expresado previamente, antes de todo acto privativo de derechos debe cumplirse con el debido proceso legal, garantía de seguridad jurídica consagrada en la Constitución federal⁶⁴ y que adquiere vigencia en el procedimiento jurisdiccional como salvaguarda de protección.⁶⁵ Esa garantía también era un imperativo para la función calificadora durante su vigencia en territorio mexiquense.

73. Para la debida puesta a disposición de los detenidos ante el oficial calificador, los elementos municipales debían llenar un formato de remisión policial, en el cual se señalaban los datos generales de

⁶² De acuerdo con el artículo 31, fracción XXXIX de la ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁶³ Contemplado en el entonces vigente artículo 150 fracción II inciso b de la Ley Orgánica Municipal.

⁶⁴ La CPEUM consagra:

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.

[...]

⁶⁵ Según la doctrina, Cfr. Nares Hernández, José Julio, Colín García, Ricardo y Nava Rosales, Kennly Jared, "Derecho fundamental al debido proceso" en *Ius Comitāilis*, año 1, Núm. 2, julio-diciembre 2018, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 175-198. El fundamento legal se halla en:

CPEUM:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

las personas aseguradas, se puntualizaban los hechos que originaron el aseguramiento, quiénes lo efectuaron, además de los vehículos policiales que tomaron parte en los hechos.

74. A fin de cumplir con el debido proceso en sede administrativa, antes como ahora, es preciso certificar médicamente a las y los detenidos a su ingreso, a efecto de determinar las condiciones en que son recibidos, descartar daños o riesgos para su integridad, incluso para establecer si son un riesgo para otras personas o para sí mismos.⁶⁶ Toda autoridad que mantiene personas bajo su custodia es responsable de preservar su integridad y salud.

75. Los oficiales calificadoros tenían la obligación de otorgar garantía de audiencia a las personas detenidas, esto es, darles la oportunidad de defenderse, previo a la privación de sus derechos, bienes o posesiones.⁶⁷

76. Una vez desahogada la garantía de audiencia, de resultar procedente, los oficiales calificadoros debían emitir una orden de arresto en la que se precisara el tiempo que se privaría de la libertad al asegurado, formato que era indispensable para ingresar a las personas a galeras.

77. Cuando se ingresaba a un detenido a galeras, los servidores públicos de la Oficialía Calificadora tiene el deber de registrarlo en un documento con los datos de la persona asegurada, adjuntándose la certificación médica, la garantía de audiencia, la orden de arresto, los datos de la autoridad que ordenaba y autorizaba la privación de la libertad, días y horas de ingreso y egreso, inventario de bienes personales del detenido, así como los nombres de los servidores público encargados de su custodia durante el tiempo que permaneciera privada de su libertad en galeras.

78. En el presente caso, al ingresar a la oficialía calificadora de Zumpango, los elementos policiales le retiraron a **V** sus efectos personales (llaves, teléfono, lentes y cartera), sin entregarle boleta de resguardo de sus pertenencias. Acto seguido **V** fue llevado por los elementos a barandilla, donde **le fueron proporcionados varios documentos impresos, que le pidieron firmara, sin darle información alguna al respecto, ni permitirle leerlos.** Al percatarse de que firmar los impresos implicaba aceptar la comisión de la falta administrativa, **V manifestó que no lo haría.**⁶⁸

⁶⁶ La exploración física permite conocer: si el paciente es dependiente de alguna sustancia; si corre el riesgo de autolesionarse o suicidarse; si padece enfermedades de transmisión que pudieran causar un problema de salud, y si su condición mental pudiera convertirlo en una amenaza o si es propenso a comportamientos violentos. Cfr. OMS, *Health in Prisons: a WHO guide to the essentials in prison health*, Copenhagen, 2007, pp. 24 y 25.

⁶⁷ CPEUM:

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.

[...]

⁶⁸ Evidencias A, B, D, E y F.

79. Acto seguido, V fue presentado ante **SPR2**, servidora pública que le dijo: “va a pagar mil ochocientos pesos por su falta.” Uno de los elementos policiales ingresó a la oficina de la oficial calificadora, **SPR2**, para hablar con ella y comentarle que **V se negó a firmar la documentación, a lo que SPR2 respondió con un “enciérrenlo.”**⁶⁹ A **V** le fue permitido realizar una llamada telefónica a su superiora jerárquica en el ámbito laboral (**PR1**), antes de ser llevado a la galera.⁷⁰

80. Alrededor de dos horas después, se presentó **PR1**, quien, al permitírsele ingresar al área de la galera, entregó la cantidad de dinero solicitada a **V**, indicándole que pagara para poder retirarse e ir al evento al que acudirían. **V** fue sacado de la galera por los policías municipales, quienes le dijeron que debía firmar los documentos que se había negado a signar previamente, lo cual hizo, para ser llevado a la oficina de **SPR2**, lugar al que ingresó y donde puso sobre el escritorio el fajo de billetes, no obstante, la oficial calificadora, **SPR2**, consideró que **V** le aventó el dinero “ y comenzó a insultarme y a decir groserías”,⁷¹ razón por la cual la oficial calificadora decidió duplicar el monto de la sanción económica, por lo que **V** volvió a ser ingresado a la galera.⁷²

81. Siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del mismo siete de noviembre de dos mil veintitrés, como parte de las acciones desplegadas para la elaboración del *Diagnóstico integral sobre la tutela efectiva de los derechos humanos en la justicia cívica mexiquense*, personal de esta Comisión se presentó en la sede de la Oficialía Calificadora de Zumpango, donde fue atendido por **SPR2**, y donde **PR1** presentó su queja por los hechos materia de la presente resolución.⁷³

82. Ante la presencia de las y los servidores públicos de este Organismo, y la serie de irregularidades cometidas por **SPR2**, la misma servidora pública que le había calificado las faltas e impuesto las multas, decidió dejar en libertad a **V**, no obstante que no fue cubierta la multa impuesta y tampoco se cumplió con las horas de arresto determinadas.⁷⁴

83. Cabe señalar que el día de los hechos, se solicitó a **SPR2** pusiera a la vista el expediente generado con motivo de la puesta a disposición de **V**, verificándose que se integraba por el formato de remisión

⁶⁹ Foja 160 del tomo primero.

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Evidencia A, foja 4.

⁷² Evidencias A, B, D, E y F.

⁷³ Evidencia A.

⁷⁴ Ídem.

suscrito por **SPR1**, el formato de “garantía de audiencia y calificación de sanción,” en el que **SPR2** no especificó sanción alguna por la falta administrativa de “no respetar señalamientos viales.” Vale decir también que no se registró ninguna manifestación de **V** en el rubro “El infractor manifiesta.” Asimismo, debe expresarse que se encontró una cartilla de derechos que asisten a las personas, firmada por la víctima.⁷⁵

84. En ese mismo acto se solicitó al personal de la oficialía calificadora, el denominado “libro de remisiones,” en el cual no constaba registro de la remisión de **V**. De igual manera, se pidió a **SPR2** proporcionara el inventario de pertenencias del agraviado, dándose fe de que no existía tal documento y que las pertenencias de la víctima las tenía **SPR2** en su oficina, pese a haberlo negado en un principio.⁷⁶

85. Después, aproximadamente a las trece horas con treinta minutos, el personal de esta Comisión verificó que V se hallaba fuera de la Oficialía Calificadora, y que fue retirado de la galera por un policía que lo sacó a la calle, sin darle explicación.⁷⁷

86. En lo antes enumerado se aprecia que en el expediente consta un formato de remisión y un documento de garantía de audiencia, sin que al momento de la visita en el que se solicitó se exhibiera obrase inventario de bienes alguno, no obstante, en el informe de ley, la autoridad adjuntó un inventario de bienes, lo que *permite presumir que éste fue elaborado con posterioridad a los acontecimientos.*

De modo que **SPR2** omitió cumplir con todos y cada uno de los elementos que el siete de noviembre de dos mil veintitrés hubieran permitido concretar a favor de la **V** el derecho al debido proceso en sede administrativa, esto es, hacer constar la remisión efectuada por **SPR1**, practicar la valoración médica inicial al agraviado (de haberlo hecho, pudo haberse tomado en cuenta que padece hipertensión, y que a las ocho de la mañana debía tomar la dosis de medicina para su padecimiento, sin llevarlo a cabo, circunstancia que puso en riesgo su salud),⁷⁸ otorgar la garantía de audiencia al detenido -más allá de la mera inclusión del impreso en el expediente-, expedir la orden de arresto, efectuar el registro de ingreso de **V** a la galera, elaborar su inventario de bienes y resguardarlos en el lugar idóneo, además de precisar los nombres de los servidores públicos encargados de la custodia del detenido.

⁷⁵ Evidencia A, fojas 4 y 5.

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Según manifestó **V** a este Organismo el día de los hechos. Evidencia A, foja 4.

87. Recordemos que la privación de libertad, posesiones o derechos, sólo puede efectuarse cuando media “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.”⁷⁹ Lo cual en los hechos no ocurrió.

88. Más aún, **V** fue puesto en libertad sin antes cumplir el arresto en galeras municipales, ni haber pagado la cantidad por la multa impuesta, obteniendo de la autoridad la boleta de salida correspondiente, haciéndolo acreedor a una amonestación verbal.⁸⁰ Al respecto **SPR2** dijo: “no cumplió con las horas de arresto porque bajo la normatividad, el infractor tiene tiempo para decidir si se va a quedar arrestado o pagar su sanción.”⁸¹

89. Toda vez que las personas que incurren en faltas administrativas pueden ser acreedoras a amonestación, multa o arresto administrativo,⁸² **en los hechos, SPR2 impuso a V los tres tipos de sanción, sin fundar ni motivar las razones por las cuales lo hizo**, además de que tampoco fundó ni motivó respecto del debido cumplimiento de las mismas..

32

90. Desde esta perspectiva, **SPR2** contravino los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, al incumplir las formalidades esenciales para su eficacia jurídica - fundamentación y motivación-, durante la substanciación del procedimiento en sede administrativa municipal.

91. En su condición de servidora pública, **SPR2** estaba obligada a observar los principios que rigen el servicio público en la entidad, apegándose al marco normativo, además de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.⁸³

⁷⁹ Artículo 14 párrafo 2 de la CPEUM.

⁸⁰ Evidencia D.1.2., foja 102.

⁸¹ Evidencia E, fojas 138 a 143.

⁸² La Ley Orgánica Municipal establece:

Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día.

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV. Clausura temporal o definitiva;

V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

⁸³ La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios establece:

Artículo 7. Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que

92. Por lo antes expuesto, **SPR2** transgredió los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, al debido proceso en sede administrativa, a garantía de audiencia, así como a una valoración y certificación médica inicial de **V**.

VI. NEXO CAUSAL

93. **SPR1** omitió cumplir con sus obligaciones de identificarse ante el agraviado y de elaborar el IPH, lo cual vulneró los derechos a la legalidad y seguridad jurídica de **V**.

94. Por su parte, **SPR2** transgredió los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, al debido proceso en sede administrativa, a garantía de audiencia y a una valoración y certificación médica inicial de **V**, al haber procedido sin apegar-se al marco normativo que fijaba las pautas para el debido cumplimiento de la función a ella encomendada.

95. Por lo tanto, se considera indispensable que por las violaciones a los derechos de **V**, el ayuntamiento de Zumpango repare de manera integral al agraviado.

VII. ACCIONES TRANSFORMADORAS

96. Con fundamento en el artículo 5, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,⁸⁴ en relación con los numerales 1, fracciones IV y V, 12, fracción XLII, 13, fracciones II, III, IV y V de la Ley de Víctimas del Estado de México;⁸⁵ artículo 101 de la Ley de la Comisión de

rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

[...]

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constituciones Federal y Local, así como en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

⁸⁴ Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

⁸⁵ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social, así como de aplicación y observancia obligatoria en el Estado Libre y Soberano de México, y tiene por objeto:

[...]

IV. Velar por la protección de las víctimas y ofendidos, así como proporcionar ayuda, asistencia y una reparación integral.

V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

Derechos Humanos del Estado de México;⁸⁶ en atención a las circunstancias particulares del asunto, este Organismo pondera aplicables las siguientes acciones, soportadas en estándares que establecen un enfoque en derechos humanos.

Reparación a la víctima de vulneraciones a derechos humanos

VII.1 Medidas de no repetición

97. La Corte IDH ha dispuesto que las autoridades deben prevenir la reiteración de violaciones a los derechos humanos y adoptar todas las medidas legales, administrativas o de cualquier otra índole que resulten necesarias para evitar que hechos similares se repitan en el futuro.⁸⁷ En este sentido se estiman procedentes las siguientes:

34

VII.1.1. Formación continua en Derechos Humanos de los elementos de seguridad pública municipal y así como del personal adscrito al o los juzgados cívicos

98. En virtud de las deficiencias advertidas es preciso concientizar a todo el personal que realiza funciones sustantivas en materia de seguridad pública e impartición de justicia cívica en el municipio, la importancia de su labor. Por tal motivo, como acciones extensivas para la calidad en la prestación del servicio el Municipio de Zumpango deberá acreditar que los elementos que llevan a cabo funciones sustantivas de seguridad pública llevaron a cabo un curso de formación continua en materia de derechos humanos, concretamente sobre el derecho a la legalidad y seguridad jurídica; derecho al debido proceso

Artículo 12. Las víctimas y ofendidos tienen, conforme a la Ley y sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos jurídicos, de manera enunciativa, los derechos siguientes:

[...]

XLII. A que se les repare de manera oportuna, plena, diferenciada, integral y efectiva el daño que han sufrido como consecuencia del delito que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición, a través de la coordinación de las instancias gubernamentales implicadas.

[...]

Artículo 13. Para los efectos de la Ley se entenderá que la reparación integral será otorgada a partir de la resolución o determinación de un órgano local, nacional o internacional por el cual le sea reconocida su condición de víctima, comprendiendo las medidas siguientes:

[...]

II. La rehabilitación busca facilitar a las víctimas u ofendidos, hacer frente a los efectos sufridos por causa del delito o de las violaciones de derechos humanos ocurridas con motivo de un hecho delictuoso.

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima u ofendido de forma apropiada y proporcional a la gravedad del delito cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos ocurrida con motivo de un hecho delictuoso y de conformidad a los requisitos establecidos en la presente Ley.

IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas y ofendidos, las cuales identifican la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, salvaguardando la protección e integridad de la víctima, ofendido, testigos o personas que hayan intervenido.

V. Las medidas de no repetición buscan que el delito o la violación de derechos sufrida por la víctima u ofendido no vuelva a ocurrir.

[...]

⁸⁶ **Artículo 101.-** En las Recomendaciones debe señalarse las medidas que procedan para la efectiva conservación y restitución a los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

⁸⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C N°. 166, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_eSPR1.pdf

en sede administrativa; así como al derecho a una garantía de audiencia y a una valoración y certificación médica inicial

99. Así mismo, tomando en consideración que la protección de los derechos humanos es un elemento imprescindible en la responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, es de suma importancia que el personal adscrito a los juzgados cívicos se encuentre calificado, capacitado y adiestrado sobre el tema de la justicia cívica, su importancia e implicaciones. Con ese fin, la autoridad municipal deberá brindar capacitación a los referidos servidores públicos, con el propósito de que reciban un curso sobre justicia cívica.

100. Para tener por acreditado este punto, la autoridad recomendada deberá remitir a esta casa de la dignidad y las libertades, como evidencia para acreditar su cumplimiento, el nombre de la institución que habrá de impartir los cursos, los temarios, la duración, la forma de evaluación.

101. Así mismo, se solicita a la autoridad responsable que una vez concluido el curso remita a esta Casa de la Dignidad y las libertades las constancias que acrediten que las personas servidoras públicas señaladas acreditaron el curso.

35

VII.1.2. Expedición de reglamento de justicia cívica municipal

102. En virtud de los hechos, tomando en cuenta que el veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés entró en vigor la Ley de Justicia Cívica del Estado de México, en arreglo con la misma y toda vez que el treinta de octubre de dos mil veinticuatro se realizó una búsqueda en la página oficial del ayuntamiento de Zumpango (<https://zumpango.gob.mx>), concretamente en el apartado de información pública de oficio (IPOMEX) y en el rubro de reglamentos, sin poderse hallar el reglamento de justicia cívica para el municipio de Zumpango, resulta indispensable que esa demarcación cuente con el respectivo ordenamiento en la materia, para lo cual el ayuntamiento deberá:

- a) Expedir su reglamento de justicia cívica municipal y efectuar las adecuaciones normativas necesarias a su bando municipal y reglamentos, tomando en cuenta que el plazo otorgado para ese efecto ha fenecido.⁸⁸

⁸⁸ El artículo tercero transitorio de la Ley de Justicia Cívica del Estado de México y Municipios dispuso que la expedición del Reglamento y las adecuaciones normativas correspondientes se harían a más tardar dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del Decreto 212, es decir, del 23 de noviembre de 2023.

- b) Asignar el personal necesario para la debida materialización de la justicia cívica en el municipio, de manera tal que los juzgados operen en turnos sucesivos con diverso personal, cubriéndose las veinticuatro horas del día, todos los días del año.
- c) Dotar a sus juzgados cívicos de espacios físicos suficientes, de los servicios y de los recursos materiales que sean necesarios para su operación eficaz en condiciones dignas de uso, además de asegurar su mantenimiento e higiene permanentes.

VII.1.3. Elaboración de carteles que informen sobre los derechos que asisten a las personas detenidas, los que deberán ser colocados en lugares visibles del juzgado cívico

103. La autoridad recomendada deberá ordenar la emisión de carteles que contengan los derechos que asisten a las personas detenidas o aseguradas, los cuales deberán ser colocados en lugares visibles del juzgado cívico para conocimiento del público en general.

104. Para tener por acreditado este punto la autoridad recomendada deberá remitir, en un plazo de **cinco días hábiles** siguientes al en que acepte el presente documento recomendatorio, la evidencia que acredite de manera fehaciente el cumplimiento de este punto.

36

VII.1.4. Difusión de la Recomendación en algún medio electrónico y/o red social

105. Considerando que una de las obligaciones constitucionales que tienen las autoridades en materia de derechos humanos es la difusión de los mismos, se recomienda a la autoridad responsable que, en un plazo de **quince días hábiles** siguientes al en que acepte la presente, difunda en algún medio electrónico o redes sociales esta Recomendación, debiendo informar y acreditar ante esta casa de la dignidad y las libertades, dentro de un plazo de cinco días hábiles siguientes al en que fenezca el primero de los indicados, sobre el cumplimiento dado a este punto.

VII.2. Medidas de satisfacción

106. Las medidas de satisfacción forman parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, buscan “resarcir el dolor por medio de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica

y la dignificación de las víctimas.”⁸⁹ En efecto, la Corte IDH ha establecido que este tipo de medidas buscan, *inter alia*, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas o transmitir un mensaje de reprobación oficial de las violaciones de los derechos humanos de que se trata, así como evitar que se repitan vulneraciones como las del caso.⁹⁰

VII.2.1. Responsabilidad administrativa

107. En el caso, se han advertido una serie de acciones y omisiones que han quedado razonadas en el cuerpo de la presente Recomendación, por ello y como deber ante el incumplimiento de la obligación general de mérito, se deben investigar las conductas detectadas, tal y como impone la Constitución Federal en el artículo primero párrafo tercero. Sobre el particular, la autoridad responsable remitirá copia certificada de la presente resolución a la Comisión de Honor y Justicia de esa demarcación, así como a la Contraloría Interna Municipal de Zumpango, a fin de que provean lo que en derecho corresponda.

108. Para acreditar el cumplimiento a este punto la autoridad recomendada deberá remitir la evidencia que acredite la remisión hecha a las autoridades en cita.

109. Por lo anterior, este Organismo emite las siguientes:

37

VIII. RECOMENDACIONES

En cumplimiento del deber de protección de los derechos de la víctima, el ayuntamiento de Zumpango deberá atender el apartado **VII.** de las **Acciones Transformadoras Conforme a los Parámetros Institucionales**, en los siguientes términos:

PRIMERA. Con relación al punto **VII.1.2.**, relativo a las **medidas de no repetición**, la autoridad responsable deberá:

⁸⁹ Cfr. Unidad de Víctimas del gobierno de Colombia. “Medidas de satisfacción, ¿qué son?”, disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/medidas-de-satisfaccion/172#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%3F,la%20dignificaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%A9ctimas> (consultado el 5 de octubre de 2023).

⁹⁰ Corte IDH. Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Sentencia de 18 de noviembre de 2004 (Fondo, reparaciones y Costas), párr. 164.

- a) Por cuanto a la **Formación continua en Derechos Humanos de los elementos de seguridad pública municipal y así como del personal adscrito al o los juzgados cívicos deberá observar lo referido en el punto VII.1.1.**
- b) Tocante a la **expedición de su Reglamento de Justicia Cívica Municipal**, la autoridad responsable **deberá observar lo recomendado en el punto VII.1.2.**
El recomentatorio se considerará cumplido cuando la autoridad recomendada acredite la vigencia del instrumento administrativo especificado.
- c) En tratándose de la **Emisión de carteles que contengan los derechos que asisten a las personas detenidas, deberán colocarse en lugares visibles del Juzgado Cívico, atendiéndose lo recomendado en el punto VII.1.3.**
- d) Tocante a la **Difusión de la presente Recomendación en algún medio electrónico y/o red social** se deberá atender a lo señalado en **el punto identificado con el numeral VII.1.4.**

SEGUNDA. Por cuanto hace al apartado **VII.2.** relativo a las **Medidas de satisfacción**, y con el fin de que este Organismo considere cumplidas las medidas especificadas en dicho apartado, la autoridad recomendada deberá atender los siguientes parámetros:

- a) Por cuanto hace **al inciso VII.2.1. de la Responsabilidad administrativa, el ayuntamiento de Zumpango** remitirá copia certificada de la presente resolución a la Comisión de Honor y Justicia de esa demarcación, así como a la Contraloría Interna Municipal de Zumpango, para que tomen en cuenta la investigación efectuada por esta Comisión, para que en ámbito de sus atribuciones provean lo que en derecho proceda.

110. Asimismo, una vez aceptada la presente resolución, con fundamento en el artículo 16 Bis del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, esta Comisión estará en aptitud de comprobar el correcto cumplimiento de la misma, para lo cual podrá realizar en cualquier momento visitas o requerimientos de información respecto de la implementación y/o continuidad de las medidas antes planteadas, esto, con el ánimo de evidenciar que las acciones transformadoras planteadas en esta Recomendación han logrado su objetivo y son realizadas de manera integral por la autoridad recomendada.

111. Las Recomendaciones emitidas por este Organismo, acorde a lo señalado por el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tienen el **carácter de públicas** y se emiten

con el propósito fundamental de contribuir a que las personas servidoras públicas de la entidad y de los municipios se apeguen invariablemente a lo prescrito por la ley.

112. Para efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 105 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México,⁹¹ me permito solicitar respetuosamente que su respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, **que no es delegable**, se informe a este Organismo **dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.**

113. Asimismo, las pruebas correspondientes a la acreditación del cumplimiento del presente documento deberán hacerse llegar dentro de los **quince días hábiles siguientes a la fecha en la que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.**

114. Es pertinente expresar a usted que en términos de lo dispuesto por el numeral 109 de la citada Ley, **cuando una Recomendación no sea aceptada o cumplida, por las autoridades o servidores públicos, éstos deben fundar, motivar y hacer pública su negativa**; además, la Legislatura del estado a petición de la Comisión, podrá solicitar su comparecencia a efecto de que justifique su negativa u omisión.

115. En términos del artículo 107 de la Ley de esta Defensoría de Habitantes, una vez aceptada la Recomendación, las autoridades o servidores públicos están obligados a cumplirla en sus términos y a dar publicidad a las acciones llevadas a cabo.

116. Es importante establecer que cada uno de los trámites, acciones y medidas establecidas en la presente Recomendación, así como el seguimiento respectivo, constituyen una responsabilidad de la autoridad recomendada que debe asumir en función de los deberes contenidos en el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM.⁹²

⁹¹ **Artículo 105.-** Una vez recibida la Recomendación la autoridad o el servidor público responsable, deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación y en quince días hábiles adicionales entregar, en su caso, las pruebas que demuestren su cumplimiento. La rendición del informe sobre la aceptación o no de la Recomendación, **no podrá ser delegada.** Última reforma publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México el 15 de junio de 2016, entrando en vigor el 27 de julio de 2016.

⁹² **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

117. Finalmente, no omito comentarle que este Organismo Público Autónomo tiene la obligación de incluir en los informes que presenta a los tres Poderes del Estado de México, las Recomendaciones que se hubiesen formulado y que además deberán ser difundidas para conocimiento de la sociedad.

ATENTAMENTE

MTRA. EN D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO

RECOMENDACIÓN 13/2024

ANEXO CONFIDENCIAL EXPEDIENTE: CODHEM/CUAUM/166/2023

VÍCTIMAS DIRECTAS	
Clave	NOMBRE
Q	OLGA GARCÍA PACHECO
V	ROGELIO ÁLVAREZ SILVAS

SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSABLES	
CLAVE	NOMBRE
SPR1	RICARDO SALAS RODRÍGUEZ
SPR2	JUANA MARÍA ENCISO CORREA

SERVIDORES PÚBLICOS RELACIONADOS	
CLAVE	NOMBRE
PR1	JAIME JAEL LUNA ÁVILA

Gaceta de Derechos Humanos, órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, editada por la Unidad Jurídica y Consultiva, Año 2025, número 14, 29 de enero de 2025.

Myrna Araceli García Morón
Presidenta

Oscar Romo Martínez
Director General de la Unidad Jurídica y Consultiva

Fabiola Manteca Hernández
Primera Visitadora General

Carmen Angélica Casado García
Subdirectora de Interlocución
Gubernamental y Legislativa

Raúl Zepeda Sánchez
Subdirector de Asuntos Jurídicos

42

© D.R. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México Dr. Nicolás San Juan número 113, colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca México, C. P. 50010, teléfono (01722) 2 36 05 60. Disponible en: www.codhem.org.mx

Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2009-052611285100-109. Número de Registro del Logotipo: 03-2009-050711425000-01.

La información que se publica es íntegra de acuerdo a como es emitida por las áreas solicitantes.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial sin previa autorización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.