



RECOMENDACIÓN NÚMERO 81/2019

SOBRE LOS RECURSOS DE IMPUGNACIÓN PROMOVIDOS CONTRA LA NO ACEPTACIÓN, DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE JIUTEPEC, DE LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS, Y POR LA INSUFICIENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA MISMA, POR PARTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MORELOS.

Ciudad de México, 30 de septiembre de 2019

**C. CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE MORELOS.**

**CC. INTEGRANTES DEL H. AYUNTAMIENTO
CONSTITUCIONAL DE JIUTEPEC, MORELOS.**

**LIC. RAÚL ISRAEL HERNÁNDEZ CRUZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o, párrafos primero a tercero, y 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o, 3o, párrafo cuarto, 6o, fracciones III y V, 55, 61 a 66, inciso b, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 129 a 133, 148, 159, fracciones III y IV y 160 a 167 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias de los expedientes CNDH/2/2017/374/RI y CNDH/2/2018/521/RI, relativos a los Recursos de Impugnación interpuestos por R: 1) por la no aceptación, por parte del Presidente Municipal de Jiutepec, Morelos, de la Recomendación 2/2017, emitida el 23 de febrero de 2017 por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en el expediente 292/2016-4 y 2) por la insuficiencia en el

cumplimiento de la misma Recomendación 2/2017, por parte de la Comisión Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con los artículos 4o, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 147 de su Reglamento Interno, 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 3, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de esas autoridades, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de que se dicten las medidas de protección correspondientes.

3. Para este último efecto, a continuación, se presenta el siguiente glosario de términos con el significado de las claves utilizadas para distintas personas relacionadas con los hechos:

| Denominación | Clave |
|-----------------------|--------------|
| Persona Recurrente | R |
| Autoridad responsable | AR |

4. A lo largo del presente documento la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno y cargos de servidores públicos y otros, se hará con

abreviaturas con la finalidad de facilitar la lectura y evitar su constante repetición; los cuales podrán ser identificados como sigue:

| INSTITUCIÓN, ORGANISMO O AUTORIDAD PÚBLICA | ACRÓNIMO O ABREVIATURA |
|---|---|
| Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos | Comisión Local |
| Comisión Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos | Seguridad Pública |
| Convención Americana sobre Derechos Humanos | Convención Americana |
| Corte Interamericana de Derechos Humanos | CrIDH |
| Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos | Dirección General de Administración Urbana del Estado |
| H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Jiutepec, Morelos | Ayuntamiento |
| Municipio de Jiutepec | Municipio |
| Procedimiento Administrativo | PA |
| Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos | Procuraduría del Ambiente |
| Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos | Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado |
| Secretaría de Desarrollo Sustentable, Obras y Servicios Públicos, Predial y Catastro del Municipio | Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio. |
| Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas del Municipio | Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio |

5. Con la presente Recomendación se resuelven dos recursos de impugnación; el primero registrado con el expediente CNDH/2/2017/374/RI e iniciado con motivo de la no aceptación de la Recomendación 2/2017 por parte del Presidente Municipal de Jiutepec y el segundo registrado con el expediente CNDH/2/2018/521/RI e iniciado por la insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación 2/2017 por parte de Seguridad Pública. Al estar ambos recursos relacionados con los mismos hechos y actos presuntamente violatorios de derechos humanos contenidos en la Recomendación 2/2017, consistentes en la restricción al libre tránsito por parte de personas particulares, la Comisión Nacional, por economía procedimental y atenta a los principios de concentración y sencillez que la rigen, con fundamento en los artículos 4, primer párrafo, de su Ley, así como 6 y 76 de su Reglamento Interno, acordó concentrar los expedientes señalados, para el efecto de resolver ambos recursos en una única Recomendación.

I. HECHOS.

6. El 29 de marzo de 2016, R presentó queja ante la Comisión Local, primero como representante de la “Asociación de Vecinos” de un fraccionamiento residencial ubicado en el municipio de Jiutepec, Morelos (en adelante ‘El Fraccionamiento’), y posteriormente el 24 de junio de 2016, a título personal ante la misma Comisión Local, señalando que para acceder al Fraccionamiento, se instalaron unos módulos de vigilancia sobre las calles 1 y 2, en los cuales otra “Asociación de Colonos” controla el acceso a través de una empresa de seguridad privada ***“sin [tener] autorización y (sic) derecho alguno para ocupar y controlar la vía pública ... deteniendo el libre tránsito de la ciudadanía en general con una barra metálica, haciendo uso de ésta como una violencia física para detener el libre tránsito de los***

vehículos... que las empresas de seguridad privada tiene absolutamente prohibido actuar en la vía pública... **porque la vía pública es una facultad exclusiva, su control y vigilancia por mandato constitucional de la seguridad pública municipal** y que la [Seguridad Pública, (AR4)]... pretende desconocer que el **acto reclamado no es en el fraccionamiento sino en la vía pública**".

7. La Comisión Local, posterior a la investigación de los hechos y a la integración del expediente de queja, determinó que en el caso "el personal operativo de la empresa de seguridad privada carece de facultades para impedir el libre acceso a los habitantes del Fraccionamiento del municipio de Jiutepec... que no existe autorización o documento alguno referente a la autorización otorgada por esta dependencia [Dirección General de Administración Urbana del Estado] a la Asociación de Colonos del fraccionamiento para hacer uso de vía pública... las autoridades municipales de Jiutepec, permitieron la construcción de las casetas de vigilancia, sin contar debidamente con la autorización correspondiente, **omitiendo iniciar el procedimiento correspondiente para evitar su construcción y en su caso, demolición**"; motivo por el cual emitió el 23 de febrero de 2017, la Recomendación 2/2017 dirigida al entonces Presidente Municipal y al Comisionado de Seguridad Pública en los siguientes términos:

"a) Al Presidente Municipal de Jiutepec:

Primera. Instruya a quien corresponda para que se anexe copia de la presente resolución en el expediente de los servidores públicos implicados, conforme al devenir de la presente resolución.

Segunda. Instruya a quien corresponda para que se inicie el procedimiento administrativo en contra de [la "Asociación de Colonos"], **a efecto de que sean retiradas las casetas** ubicadas en la [calle A y calle1], así como en [calle A y calle 2].

Tercera. *Se instruya al Subsecretario de Buen Gobierno y Participación Ciudadana, para que cumpla con sus funciones que tiene encomendadas por Ley, a fin de garantizar el libre tránsito de los habitantes del Fraccionamiento.*

Cuarta. *La garantía de no repetir conductas que vulneren los derechos humanos, a través de la implementación de cursos de derechos humanos al personal del Ayuntamiento.*

b) Al Comisionado Estatal de Seguridad Pública:

Primera. *Instruya a la Directora General de Seguridad Privada a efecto de que se evalúe a la empresa que brinda el servicio de seguridad privada en el fraccionamiento.*

Segunda. *Instruya a la Directora General de Seguridad Privada a fin de que conmine a la empresa, para que se constriña sus funciones de acuerdo a la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública.”*

8. El 6 de abril de 2017, AR2, entonces Presidente Municipal “*rechaza en su totalidad*” la Recomendación 2/2017 emitida por la Comisión Local, bajo el argumento de que no existe violación alguna a los derechos de R, ya que la libertad de tránsito se refiere a la libertad de movimiento de la persona, no respecto de un medio de transporte y que hay restricciones legales a la libertad de tránsito, las cuales pueden ser impuestas judicial o administrativamente, refiriendo que:

“...el ejercicio de esta garantía está sujeta a los límites impuestos por la propia [Constitución Federal]... lo que incluso puede considerarse extensivo al derecho privado, pues aceptar la postura referente a que todo gobernado puede transitar por todo el territorio de la república, sería soslayar la propiedad privada de la que goza todo individuo, generalmente reconocido por el derecho civil.

Asimismo, dichas casetas fueron instaladas por la petición de la Asociación de Colonos del referido Fraccionamiento... Luego entonces bajo los términos de la recomendación que emite [la Comisión Local], se estaría violentando el derecho colectivo de los colonos a establecer un sistema de vigilancia de seguridad ciudadana... un derecho individual ejercido por el quejoso no puede prevalecer por encima de un derecho colectivo, pues la asociación que contrató a dicha empresa [de seguridad privada], representa la mayor parte de colonos que habitan en el fraccionamiento y al no existir constancia de más colonos que reclamen afectaciones por las casetas de seguridad...no se puede determinar que realmente exista una violación al derecho de libre tránsito de los colonos, de la misma manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que el establecimiento de mecanismos o medidas de seguridad vecinal, no es per se, inconstitucional, si se parte de la necesidad que se tiene de compatibilizar o encontrar un marco de coexistencia entre la libertad de tránsito como derecho y la seguridad ciudadana como bien jurídico...”.

9. No se cuenta con evidencia sobre el día en que la Comisión Local notificó a R el acuerdo del 16 de abril de 2017, mediante el cual “se *rechaza*” la Recomendación por parte del Presidente Municipal, debido a que en el expediente no obra cédula de notificación y R asentó el mes y año en que se le notificó (mayo 2017); sin embargo, el 8 de mayo de 2017 R presentó Recurso de Impugnación en contra de la negativa o “*rechazo*” (sic) de la autoridad municipal, así como en contra de la “*no contestación en tiempo y forma*” (sic) de Seguridad Pública; escrito que fue recibido en esta Comisión Nacional el 22 de mayo de 2017 y quedó registrado con el número de expediente CNDH/2/2017/374/RI, razón por la cual se tiene por presentado en tiempo y forma el Recurso de Impugnación objeto de la presente Recomendación.

10. En cuanto al expediente CNDH/2/2018/521/RI, se inició con motivo del escrito presentado por R, respecto de la notificación que recibió el 22 de mayo de 2017 por la Comisión Local, en cuanto a lo manifestado por Seguridad Pública respecto del seguimiento y cumplimiento de la Recomendación 2/2017.

II. EVIDENCIAS.

- **Del expediente CNDH/2/2017/374/RI.**

11. Escrito de Impugnación de R del 8 de mayo de 2017, dirigido a esta Comisión Nacional en contra de la negativa o *“rechazo al cumplimiento”* (sic) de la Recomendación de la Comisión Local, por parte del Presidente Municipal y en contra de la *“no contestación en tiempo y forma”* (sic) por parte de Seguridad Pública.

12. Oficio V4/252/2017 del 8 de mayo de 2017, por el que la Comisión Local acordó la remisión a esta Comisión Nacional del escrito de R mediante el cual impugna el rechazo de la Recomendación emitida por la Comisión Local, por parte del Presidente Municipal, al cual anexa copia certificada del expediente de queja integrado ante la Comisión Local, del que destacan las siguientes evidencias:

12.1. Comparecencia de R, ante la Comisión Local del 29 de marzo de 2016, en la cual solicitó su intervención por una presunta violación al derecho de tránsito y precisó que ya había acudido ante la Subsecretaría de Buen Gobierno y Participación Ciudadana del Municipio a solicitar su intervención, sin embargo, le indicaron que las medidas de apremio solicitadas no eran de su competencia, y agregó las siguientes constancias:

12.1.1. Oficio SDUVOP/OFIC/573/17/08/10 del 17 de agosto de 2010, emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio, mediante el cual dio contestación a R en relación a su consulta sobre la autorización que tiene la “Asociación de Colonos” para ocupar la vía pública, instalando casetas y controles de acceso, informando que “...no se encontró autorización alguna... sin embargo, dicho fraccionamiento tiene más de quince años de creación, por lo que los antecedentes del mismo se podrían localizar en la Dirección Estatal de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos”.

12.1.2. Oficio SDS/SSDUVS/DGAU/458/2014 del 22 de mayo de 2014, emitido por la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado en el que señaló “...una vez realizada una búsqueda minuciosa a la documentación que integra el expediente correspondiente, no existe autorización o documento alguno referente a la autorización otorgada por esta Dependencia a la Asociación de Colonos para hacer uso de la vialidad pública. Por otro lado, hago de su conocimiento que de acuerdo a lo que establece el artículo 115 fracción III, inciso g) de la Constitución Federal...es competencia del [Municipio] el control y vigilancia de las calles”.

12.1.3. Oficio SDS/SSDUVS/DGAU/363/2014 del 29 de abril de 2014, emitido por la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, mediante el cual anexa el oficio 8-145-88 del 8 de abril de 1988, a través del cual se autoriza respecto del lote 13-A mz 2-A identificado con la clave catastral 1400-09-003-029 “cambiar el régimen de propiedad privada a apertura de calle en una superficie total de 375.00 M2”.

12.1.4. Nueve impresiones fotográficas en las que se observan los controles de acceso y vigilancia.

12.1.5. Solicitud 035 del 28 de abril de 2014, mediante el cual Seguridad Pública dio respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada por R y precisó “...que si bien es cierto que las empresas de seguridad privada son auxiliares de seguridad pública, también es cierto que su actuación se limita a lo permitido por las propias leyes de la materia y nunca tendrán las facultades inherentes a los cuerpos de seguridad pública, tal y como lo establece el artículo 60 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado...”.

12.1.6. Oficio PROPAEM-J2N0FV-2015, del 5 de noviembre de 2015, mediante el cual la Procuraduría del Ambiente, dentro del PA iniciado, emitió una recomendación a AR1, entonces presidenta municipal en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Exhorte y promueva, en el marco de sus atribuciones y dentro de su circunscripción territorial, a fortalecer las acciones tendientes a hacer cumplir la Constitución [Federal], las leyes federales, leyes estatales, así como el Bando de Policía y Gobierno del Municipio y demás reglamentos que emanen de las anteriores.

SEGUNDO.- Tener por admitida la denuncia que nos ocupa, brindar la atención correspondiente, garantizar el derecho al libre tránsito de las personas y sancionar a los que resulten responsables del cierre de las calles [2, 3 y 1], las cuales tienen su entrada sobre la calle [A].

TERCERO.- Hacer el retiro de las casetas de vigilancia, barreras vehiculares y/o plumas eléctricas, que obstruyan el paso de la calle [A] a las calles [2 y 1], así como la demolición de la barda que obstruye el paso de la calle [A] a la calle [3].

CUARTO. Informe a esta [Procuraduría del Ambiente] y a la [“Asociación de Vecinos”] la atención proporcionada al asunto que nos ocupa.”

12.1.7. Escrito del 9 de febrero de 2016, mediante el cual la “Asociación de Vecinos” y R solicitaron la intervención de la Subsecretaría de Buen Gobierno y Participación Ciudadana del municipio, debido a que en las calles 1 y 2, la “Asociación de Colonos” y la empresa de seguridad privada ocupan y controlan, sin autorización las entradas del fraccionamiento, instalando *“casetas de control, barras electrónicas de paso y control de tarjetas electrónicas para permitir el paso por las vías públicas... los particulares no pueden ocupar ni controlar las calles vías públicas citadas instalando casetas sin licencia de construcción autorizada por el municipio”*.

12.1.8. Oficio SBGYPC/038/2016 del 16 de marzo de 2016, mediante el cual el Subsecretario de Buen Gobierno y Participación Ciudadana del municipio remitió a AR3, entonces Secretario de Desarrollo Sustentable del municipio, la solicitud de imposición de medidas de apremio realizada por la “Asociación de Vecinos” (a la que pertenece R), para *“su conocimiento y trámites correspondientes, esto dentro de su competencia”*.

12.2. Acta Circunstanciada del 31 de marzo de 2016, en la que la Comisión Local hizo constar la comparecencia de R y la entrega de los siguientes documentos:

12.2.1. Acta Circunstanciada del 21 de junio de 2013, en la que el personal de la Comisión Local hizo constar la visita al fraccionamiento y verificación del acceso de entrada y salida del fraccionamiento.

12.2.2. Oficio PMJ/829/2015 del 18 de diciembre de 2015, mediante el cual AR1, presidenta municipal en funciones en 2015, informó a la Procuraduría del Ambiente que *“asume parcialmente”* esa determinación y que en relación al presunto cierre irregular de vialidades y/o posible ataque a las vías de comunicación canalizará el tema a Seguridad Pública por cuanto hace a las actividades de las empresas de seguridad privada y a la Fiscalía General del Estado, debido a que deja entrever *“una conducta continua que puede encuadrar en el tipo penal de ataques a las vías de comunicación... y sólo asume la responsabilidad de iniciar un procedimiento, en relación a la construcción irregular de una barda en la [calle 3 y calle A]”*.

12.3. Escrito sin fecha recibido el 5 de mayo de 2016 en la Comisión Local, mediante el cual AR2, entonces presidente municipal en funciones, rindió la información solicitada por la Comisión Local, precisando que la “Asociación de Vecinos” carece de interés jurídico y/o legítimo para presentar una queja ante la Comisión Local, debido a que *“...una persona moral NO puede ser sujeta de los derechos inherentes a la naturaleza humana (sic)... que si bien es cierto que los servidores públicos tenemos la obligación de hacer respetar el Bando de Policía e imponer en su caso las sanciones que en el mismo se contemplan, es también cierto que dicho ordenamiento no faculta a los suscritos, ni a algún otro servidor público para ordenar o ejecutar la demolición de construcciones... No existe violación alguna a los derechos humanos... si lo acordado por la autoridad municipal considera es contrario a derecho, es otra instancia ente (sic) quien debe interponer los recursos que estime pertinentes...”*.

12.4. Escrito recibido el 27 de mayo de 2016, mediante el cual AR2 rindió el informe solicitado por la Comisión Local y manifestó *“que una persona moral NO puede ser sujeta de los derechos inherentes a la naturaleza humana (sic), es decir, el quejoso carece de interés legítimo para acudir ante esa Comisión*

[Comisión Local]...por lo que se solicita nuevamente a esa [Comisión Local], la conclusión del presente asunto, en razón de no ser el quejoso legítimo para acudir ante esa Comisión, ya que tiene a su alcance diversos medios e instancias legales a fin de reclamar si así lo considera los hechos que señala en su queja”.

12.5. Escrito del 24 de junio de 2016, presentado por R en la Comisión Local, mediante el cual hizo suyas las manifestaciones realizadas como representante legal de la “Asociación de Vecinos” del Fraccionamiento.

12.6. Oficio CES/UJMSP/4933/2016-L del 27 de junio de 2016, mediante el cual Seguridad Pública rindió el informe solicitado por la Comisión Local, manifestando que la empresa de seguridad privada brinda sus servicios en el Fraccionamiento conforme al artículo 5, fracción I, del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada y respecto a la obstrucción de la vía pública es competencia del Ayuntamiento en términos del artículo 115, fracción III, inciso g) de la Constitución Federal, la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos del Municipio, exhortando a la Comisión Local para hacer del conocimiento los hechos manifestados por R a la “Asociación de Colonos” del Fraccionamiento y agregó copia del oficio CES/DGSP/1560/V/2016 del 6 de mayo de 2016 mediante el cual Seguridad Pública remitió copia simple de las siguientes constancias:

12.6.1. Autorización vigente número 185, mediante el cual Seguridad Pública autorizó a la empresa a prestar servicios de seguridad privada.

12.6.2. Oficio CES/DGSP/2799/XI/2015 del 4 de noviembre de 2015, mediante el cual Seguridad Pública informó a R que la empresa de seguridad privada tiene autorización para prestar servicios de seguridad privada y que *“la función de resguardar acceso y salidas, así como el de llevar el registro de*

los controles de acceso y salida de los fraccionamientos, son propias de seguridad privada y se encuentran previstas y reguladas por el artículo 41 del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado.”

12.7. Acta Circunstanciada del 7 de junio de 2016, mediante el cual la Comisión Local realizó una inspección ocular en las puertas 1 y 2 del Fraccionamiento.

12.8. Escrito sin fecha recibido el 29 de junio de 2016, mediante el cual R manifestó como respuesta a Seguridad Pública, que dichas empresas “...*tienen prohibido actuar en vía pública por mandato constitucional, siendo actividad exclusiva de la seguridad pública municipal...*”.

12.9. Escrito recibido el 4 de noviembre de 2016 en la Comisión Local, mediante el cual la entonces autoridad municipal en funciones reiteró que R “*carece de interés legítimo para acudir ante esa Comisión [Local], reclamando un derecho que la Ley le faculta para ello, aunado a que no presenta documental alguna que lo acredite como parte de la [“Asociación de Vecinos”], ni mucho menos como representante legal de dicha asociación, asimismo no comprueba ser propietario de un predio dentro del fraccionamiento, luego entonces... no acredita una afectación o violación a sus derechos como persona... enfatizando que una persona moral no puede ser sujeta de los derechos inherentes a la naturaleza humana (sic)...*”.

12.10. Escrito sin fecha recibido el 10 de noviembre de 2016, en la Comisión Local, mediante el cual R señaló como respuesta a la entonces autoridad municipal que sus reclamaciones las realiza en calidad de ciudadano y que es infundado que deba comprobar su carácter de propietario en el Fraccionamiento para poder presentar su queja ante la Comisión Local.

12.11. Recomendación emitida el 23 de febrero de 2017, en el expediente 292/2016-4 por la Comisión Local, dirigida al entonces Presidente Municipal y al Comisionado de Seguridad Pública.

12.12. Oficios V4/128/2017 y V4/129/2017 del 15 de marzo de 2017, por medio de los cuales la Comisión Local notificó al entonces Presidente Municipal y a Seguridad Pública la Recomendación emitida en el expediente de queja.

12.13. Oficio sin número recibido el 8 de abril de 2017, en la Comisión Local, por medio del cual AR2, entonces presidente municipal "*rechaza en su totalidad*" la Recomendación.

12.14. Oficio V4/219/2017 del 16 de abril de 2017, mediante el cual se notificó a R el rechazo de la Recomendación por el presidente municipal, en el que se escribe, de manera autógrafa "*mayo de 2017*", seguido de la firma de R.

12.15. Oficio V4/218/2017, por el que la Comisión Local notificó a Seguridad Pública el recordatorio para que se pronuncie respecto de la Recomendación de cuenta.

13. Escrito de 6 de junio de 2017, presentado en la Comisión Local al día siguiente, mediante el cual R impugnó la respuesta proporcionada por Seguridad Pública, señalando que "*no debe ni puede tenerse por cumplida en su totalidad la recomendación hecha al [Comisionado de Seguridad Pública], porque no fue atendido ni resuelto el fondo y esencia de los agravios y violaciones cometidas y por el incumplimiento a la ley... se trata de una simple sustitución de empresas de seguridad privada... sin cumplir ni hacer cumplir el reglamento que controla a todas las empresas de seguridad privada y la Ley de Seguridad Pública del Estado de Morelos... lo que podría ser una usurpación de funciones que corresponde*

exclusivamente a la autoridad municipal y a la seguridad pública estatal... para actuar en las vías públicas municipales sin autorización ni derecho alguno...”

14. Acta Circunstanciada de 7 de julio de 2017, en la que consta la inspección ocular realizada por la Comisión Local en los controles de acceso de las casetas de vigilancia ubicadas en las calles 1 y 2 precisando, respecto del registro e ingreso de visitantes por la calle 1, que *“...por lo que respecta a la salida sólo se revisa la cajuela del servicio público, a quien también se les devuelve su identificación una vez que entregan su gafete, cabe destacar que el personal de seguridad se identifica... agregando que prestan su servicio a partir del mes de octubre de dos mil dieciséis y que fueron contratados por la asociación de colonos...”*

15. Acta Circunstanciada de 22 de marzo de 2018, de esta Comisión Nacional, en la que hizo constar la visita al Fraccionamiento y posterior entrevista con el presidente y tesorero de la “Asociación de Colonos”, quienes refirieron *“se trata de un fraccionamiento que no está municipalizado, por lo que es totalmente de carácter privado... una vez que crearon la puerta 1, la cual se hizo con los permisos y autorizaciones respectivas por parte del municipio, se crearon los lineamientos para el uso de las casetas...”*

16. Oficio sin número, recibido el 25 de abril de 2018 en la Comisión Nacional, por medio del cual AR3, Presidente Municipal en funciones, informó las razones para no aceptar la Recomendación emitida por la Comisión Local:

“...las autoridades destinatarias, pueden por un lado no aceptar o no cumplir con una recomendación determinada exactamente en los términos en que se encuentra formulada, en tanto que las personas afectadas, cuentan con otras vías legales e instancias para impugnar, no la recomendación en sí misma, sino directamente los actos que le dieron origen... las recomendaciones que

emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o equivalente no tienen fuerza legal en lo que se refiere a su aceptación y ejecución... genera sólo una expresión declarativa, cuya fuerza, en su caso, es más bien de tipo moral, pero no jurídica... este Municipio no ha generado ninguna acción de aceptación a la Recomendación aludida, toda vez que la Recomendación emitida por la Comisión Local es incorrecta, pues dejó de observar lo dispuesto por el artículo 70, letra A, número 5, fracción III del Reglamento Interior de la Comisión Local.. el hoy quejoso (sic) no cuenta con el interés jurídico ni mucho menos interés legítimo, para reclamar su supuesta violación a derechos humanos, en razón de que ... no consta evidencia que acredite que el habite y/o que tenga su domicilio dentro del fraccionamiento. Este Ayuntamiento no puede realizar el retiro de las casetas de Seguridad Privada... puesto que dichas casetas fueron contratadas por los colonos...como parte de un derecho colectivo de los colonos... pues un derecho individual... no puede prevalecer por encima de un derecho colectivo..."

17. Oficio USRS/741/2018, de 25 de mayo de 2018, mediante el cual la Comisión Local remitió a la Comisión Nacional el oficio CES/DGUJMSP/1606/2018-JC del 20 de marzo de 2018, mediante el cual Seguridad Pública manifestó que:

“que los hechos aquí reclamados no son materia de la presente queja y/o recomendación que recayó a la misma...

Que toda vez que la [Empresa de seguridad privada] ya no se encuentra brindado sus servicios dentro del fraccionamiento desde el día 17 de octubre de 2016, quedando insubsistente el punto recomendatorio primero.

No obstante, con fecha 10 de febrero de 2017, la Dirección General de Seguridad Privada de [Seguridad Pública] llevó a cabo una visita de

inspección general a la persona moral antes mencionada, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada...

Por lo tanto, ya que se ha dado cumplimiento al punto segundo recomendatorio... solicito a Usted se tenga por cumplida la misma y en su momento procesal sea turnada al archivo..."

18. Acta Circunstanciada de 23 de octubre de 2018, en la que la Comisión Nacional hizo constar la consulta de la versión pública de la Recomendación emitida el 23 de febrero de 2017 por la Comisión Local, en la cual se advirtió una inadecuada protección de los datos personales del quejoso en el párrafo 4, así como de la empresa de seguridad privada y las autoridades señaladas como responsables en todo el documento.

19. Acta Circunstanciada del 6 de junio de 2019, en la que la Comisión Nacional hizo constar la entrevista con autoridades municipales, así como con el presidente de la "Asociación de Colonos" del Fraccionamiento.

20. Escrito de 12 de junio de 2019, presentado el 17 del mismo mes y año, mediante el cual AR5, dio respuesta a la solicitud de información realizada por este Organismo Nacional.

- **Del expediente CNDH/2/2018/521/RI.**

21. Oficio USRS/1080/2018 de 24 de agosto de 2018 y recibido en esta Comisión Nacional el 14 de septiembre del mismo año, mediante el cual la Comisión Local remitió el escrito presentado por R desde el 7 de junio de 2017, y con el que se inconformó respecto del insuficiente cumplimiento, por parte de Seguridad Pública,

de la Recomendación 2/2017 y con motivo del cual se regularizó el procedimiento y se inició el diverso expediente CNDH/2/2018/521/RI.

22. Acta Circunstanciada de 12 de agosto de 2019, en la cual la Comisión Nacional hizo constar la consulta del expediente de queja en la Comisión Local y entrega de copias simples de los siguientes documentos:

22.1. Oficio CES/UJMSP/3176/2017-L de 15 de mayo de 2017, mediante el cual Seguridad Pública aceptó la Recomendación emitida por la Comisión Local.

22.2. Oficio CES/DGUJMSP/4252/2017-L del 17 de mayo de 2017, mediante el cual Seguridad Pública remitió el diverso CES/DGSP/1056/V/17 del 16 de mayo de 2017, mediante el cual solicitó se tuviera por cumplida la Recomendación emitida por la Comisión Local *“...toda vez que la [Empresa de seguridad privada] ya no se encuentra brindando sus servicios dentro del fraccionamiento desde el día 17 de octubre de 2016, quedando así insubsistente el punto recomendatorio primero. No obstante, con fecha 10 de enero de 2017... se llevó a cabo una visita de inspección general a la persona moral antes mencionada, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos...”*.

22.3. Acuerdo de 22 de mayo de 2017 mediante el cual la Comisión Local tuvo por cumplidos los puntos recomendatorios dirigidos a Seguridad Pública.

22.4. Oficio USRS/544/2018 del 22 de mayo de 2018, mediante el cual el 2 de junio de 2017 la Comisión Local notificó a R el supracitado acuerdo.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

23. El 29 de marzo de 2016, R presentó queja ante la Comisión Local por considerar que se vulneraba su derecho al libre tránsito, por lo que se inició el expediente de queja y el 23 de febrero de 2017 se emitió la Recomendación 2/2017, al Presidente Municipal de Jiutepec y al Comisionado de Seguridad Pública.

24. El 6 de abril de 2017, el entonces Presidente Municipal no aceptó la Recomendación con el argumento que no existía violación a los derechos de R.

25. Inconforme con lo anterior, el 8 de mayo de 2017 R interpuso el recurso de impugnación en contra del rechazo de la Recomendación 2/2017.

26. El 15 de mayo de 2017, Seguridad Pública aceptó la Recomendación y el 16 de mayo del mismo año, solicitó a la Comisión Local tuviera por cumplida la misma, *“...toda vez que la [Empresa de seguridad privada] ya no se encuentra brindando sus servicios dentro del fraccionamiento desde el día 17 de octubre de 2016, quedando así insubsistente el punto recomendatorio primero. No obstante, con fecha 10 de enero de 2017... se llevó a cabo una visita de inspección general a la persona moral antes mencionada, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos...”*.

27. El 22 de mayo de 2017 la Comisión Local tuvo por cumplidos los puntos Recomendatorios dirigidos a Seguridad Pública y notificó a R el acuerdo respectivo el 2 de junio de 2017.

28. En relación con esto último, y una vez regularizado el procedimiento, se inició el expediente CNDH/2/2018/521/RI, como un recurso de impugnación presentado por R el 7 de junio de 2017 en contra del acuerdo de cumplimiento a la Recomendación 2/2017 por parte de Seguridad Pública.

29. Se tiene conocimiento que el 10 de agosto de 2015, dos años antes de que R presentara una queja ante la Comisión Local, la Procuraduría del Ambiente inició el PA con motivo de la denuncia presentada por la “Asociación de Vecinos” del Fraccionamiento y remitida por la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

30. En el PA iniciado, el 5 de noviembre de 2015 la Procuraduría del Ambiente emitió Recomendación a AR1, entonces Presidenta Municipal solicitando en su tercer punto recomendatorio *“el retiro de las casetas de vigilancia, barreras vehiculares y/o plumas eléctricas que obstruyan el paso de la Calle [A] a las calles [1 y 2], así como la demolición de la barda que obstruye el paso de la calle [A] a la calle [3]”*.

31. Mediante oficio PMK/829/2015 del 18 de diciembre de 2015, la entonces presidenta municipal *“asume parcialmente”* la Recomendación emitida por la Procuraduría del Ambiente canalizando los puntos que no son competencia de esa autoridad municipal y precisando que respecto al retiro de las casetas de vigilancia y barreras eléctricas es competencia de Seguridad Pública y que sólo asume responsabilidad respecto a la construcción irregular de una barda en la calle 1 y calle 3, procedimiento que substanciará la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

IV. OBSERVACIONES.

32. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, corresponde a la Comisión Nacional conocer *“de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”*, las cuales tendrán que substanciar mediante los recursos de queja o de impugnación, previstos en el artículo 55 de la Ley de la Comisión Nacional.

33. En términos de los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 159, fracciones II, III y IV, de su Reglamento Interno, el recurso de impugnación procede *“En contra de recomendaciones dictadas por organismos locales, cuando a juicio del quejoso éstas no tiendan a reparar debidamente la violación denunciada”*, así como *“En contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad, de una recomendación emitida por un organismo local”*, y, de igual manera, *“En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local”*.

34. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico y de máxima protección de las víctimas a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de los criterios jurisprudenciales aplicables de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh), a fin de determinar, en primer término, respecto de la no aceptación del presidente municipal de la Recomendación emitida el 23 de febrero de 2017 por la Comisión Local y, en segundo lugar, por cuanto a Seguridad Pública, analizar los términos de la Recomendación y determinar si la misma ha *“atendido [y] resuelto el fondo y esencia de los agravios y violaciones cometidas”* conforme a lo señalado por el propio R. Lo anterior, en términos de los artículos 41, 42, 65, último párrafo y 66, inciso b, así como para los efectos previstos en los numerales 3°, último párrafo y 6°, fracción V, todos de la Ley de la Comisión Nacional y 159, fracciones III y IV, así como 167 de su Reglamento Interno.

A. OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN Y PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE IMPUGNACIÓN.

35. Debido a que la Comisión Local no remitió las constancias respectivas, no se tiene certeza de la fecha de notificación a R, porque en el acuerdo de 16 de abril de 2017, AR2, entonces presidente municipal, “*rechaza en su totalidad*” la Recomendación; en el acuse de recibo de R únicamente se asentó “mayo de 2017”, siendo el caso que R presentó el primer recurso de impugnación el 8 de mayo de 2017, por tanto si se toma como fecha para inicio del cómputo del plazo el primer día del mes asentado por R en la notificación de la Comisión Local, se considera que el medio de impugnación fue presentado dentro del plazo de los treinta días naturales posteriores a su notificación y, consecuentemente, se cumplió con los requisitos de procedencia previstos por los artículos 61, 62 y 64, de la Ley de la Comisión Nacional y, 159, fracción II, 160 y 162 de su Reglamento Interno.

36. En el escrito de interposición del recurso de impugnación presentado el 8 de mayo de 2017, R manifestó:

“[1...] la autoridad municipal tiene la exclusividad no concesionable a particulares de hacerse cargo de la vigilancia, mantenimiento y control de las calles, vías públicas municipales y les obliga a garantizar su uso y el libre tránsito de toda la ciudadanía mexicana en general y de mi persona, no solo de los pocos [“Asociación de Colonos”], que es una de las tres Asociaciones existente en dicho fraccionamiento... [2] ninguna asociación civil pueden actuar en la vía pública fuera de sus oficinas privadas y mucho menos contratar a una empresa de seguridad privada que tiene prohibido el usurpar las funciones reservadas y exclusivas por mandato constitucional para la seguridad pública municipal y estatal conforme a derecho...[3] actos que podrían ser ilisitos (sic) en flagrancia

y continuos realizados por dichos particulares en las vías públicas municipales, lo que es de pleno conocimiento de estas autoridades municipales y estatales... [4] las calles son vías de circulación pública por las que transitan personas y sus vehículos de uso común a toda la ciudadanía y es un servicio público que debe prestar y es a cargo de la Autoridad Municipal... las calles son autorizadas por las necesidades de desarrollo urbano y deben ser usadas por ciudadanos con sus vehículos de transportes, lo que no puede ser limitado porque dejarían de ser calles contrario a lo planeado... [5] el artículo 11 Constitucional no limita, condiciona ni siquiera menciona o prohíbe el derecho al libre tránsito de la Ciudadanía en General con sus vehículos de transporte para circular por las calles...[6] asimismo impugno la no contestación en tiempo y forma como es su obligación a la recomendación señalada por [CES] no han cumplido con su obligación y responsabilidad de dar contestación... y por no aplicar el reglamento que controla a las empresas de seguridad privada y su funcionamiento...”

37. El 7 de junio de 2017, R presentó un segundo escrito ante la Comisión Local en el que impugnó el acuerdo de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación 2/2017 por parte de Seguridad Pública, el cual se le notificó el 2 de junio de 2017 señalando que *“no debe ni puede tenerse por cumplida en su totalidad la recomendación hecha al Comisionado de Seguridad Pública, porque no fue atendido ni resuelto el fondo y esencia de los agravios y violaciones cometidas y por el incumplimiento a la ley...”*, el cual fue agregado al expediente CNDH/2/2017/374/RI, y que a solicitud del recurrente, se inició el expediente CNDH/2/2018/521/RI. La Comisión Nacional advirtió que el motivo de impugnación respecto del propio contenido de la Recomendación y puntos recomendatorios emitidos por la Comisión Local y dirigidos a Seguridad Pública guardan similitud y relación con el diverso expediente CNDH/2/2017/374-RI, por lo que se determinó la

concentración de ambos expedientes para ser resueltos en la presente Recomendación.

B. ARGUMENTOS PLANTEADOS POR EL RECORRENTE, LA COMISIÓN LOCAL Y LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.

38. La Comisión Local en la Recomendación, tuvo por acreditado que los módulos de control de acceso y vigilancia se encuentran contruidos sobre las vías públicas; que el personal operativo de la Empresa de seguridad privada carece de facultades para impedir el libre acceso a los habitantes del fraccionamiento y que es responsabilidad de Seguridad Pública controlar, supervisar y vigilar que las actividades y servicios de seguridad privada se lleven a cabo en apego a la normatividad en la materia, por lo que recomendó a esta última se evaluara y conminara a la Empresa de seguridad privada para que cumpla sus funciones atento a lo previsto en la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública. Asimismo, estimó que las autoridades municipales permitieron la construcción de las casetas de vigilancia sin expedir la autorización y que omitieron iniciar el procedimiento correspondiente para evitar su construcción o llevar a cabo su demolición, por lo cual se vulneró el derecho al libre tránsito de R, dirigiéndole puntos recomendatorios a fin de que se garantizara el libre tránsito de los habitantes del Fraccionamiento y se iniciara un procedimiento administrativo para que fueran retiradas las casetas de vigilancia ubicadas en las calles 1 y 2.

39. La autoridad municipal señaló como argumento para no aceptar la Recomendación, que la libertad de tránsito es el derecho que tienen las personas para entrar, viajar, mudar su residencia y salir del territorio nacional; que no es un derecho absoluto, sino que tiene límites, los cuales están establecidos en la Constitución Federal y que este derecho no consiste en la libertad de circulación en automóvil, sino a la movilización de la persona; que de aceptar la Recomendación

en los términos señalados, “*estaría violentando el derecho colectivo de los colonos a establecer un sistema de vigilancia de seguridad ciudadana*”, ya que el establecimiento de mecanismos o medidas de seguridad vecinal no es inconstitucional y debe compatibilizarse la libertad de circulación con la seguridad ciudadana.

40. Seguridad Pública, por su parte, aceptó la Recomendación en los términos planteados por la Comisión Local y manifestó la imposibilidad para evaluar a la Empresa de seguridad privada, porque ya no presta sus servicios en el Fraccionamiento, no obstante, la conminó por escrito a actuar en términos del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos, razón por la que la Comisión Local tuvo por cumplida la Recomendación 2/2017 por parte de dicha autoridad estatal.

41. R, al presentar los recursos de impugnación manifestó, respecto a la no aceptación por parte de la autoridad municipal, que las calles son vías de circulación pública por las que transitan las personas y sus vehículos de uso común; que la autoridad municipal debe hacerse cargo de la vigilancia y mantenimiento de las vías públicas; que está prohibido el control de esas vialidades por particulares sin autorización ni derecho alguno; que debe garantizarse el libre tránsito de toda la ciudadanía y que la asociación civil no puede actuar sobre la vía pública, pues de hacerlo se permitiría que los particulares “*usurpen ilegalmente las facultades y obligaciones exclusivas que por mandato Constitucional le corresponde a la autoridad municipal*”. Por cuanto a Seguridad Pública, argumentó que no puede tenerse por cumplida la Recomendación, porque no fue atendido ni resuelto el fondo y esencia de los agravios y violaciones cometidas, ya que la Empresa de seguridad privada sólo fue sustituida por otra empresa, la cual continúa actuando en la vía pública y toda vez que el control y vigilancia de las vías públicas es competencia exclusiva de las autoridades municipales y estatales, “*podría ser una usurpación de*

funciones que corresponden exclusivamente al municipio de Jiutepec y la Seguridad Pública Estatal.

42. Para una mejor comprensión de la problemática planteada, a continuación, se realiza un análisis del contexto en el municipio y el estado de Morelos, del cual se puede advertir que el cierre de vías e instalación de mecanismos de control de acceso, por parte de las “Asociaciones de Vecinos”, se ha convertido en una práctica común, porque lo consideran un “*mecanismo de protección*” ante el incremento de la violencia e inseguridad en sus localidades.

C. CONTEXTO DE VIOLENCIA, INSEGURIDAD Y DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE JIUTEPEC, MORELOS

43. En el presente asunto, al implicar una posible restricción a la libertad de circulación por parte de personas particulares, tolerada por la autoridad municipal, es necesario analizar el contexto de inseguridad en que se encuentran los habitantes, a fin de determinar si existe un peligro específico y real a su vida, integridad física o afectaciones de gravedad a su patrimonio que pudieran justificar la limitación de un derecho humano.

44. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en septiembre de 2016, diciembre de 2017, diciembre de 2018 y junio de 2019, revela que en la zona metropolitana de Cuernavaca¹ el porcentaje de personas que manifestó sentirse insegura en su ciudad fue de 77.3%, 76.4% y 77.7%, respectivamente. En la

¹ Integrada por los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata, Xochitepec y Ocuilan, este último perteneciente al estado de México.

encuesta presentada en junio de 2019, el número de personas que se consideraba insegura aumentó al 81.6%.

45. Estas mismas encuestas establecieron que, en esa zona metropolitana, el porcentaje de la población encuestada que escuchó o presenció robos o asaltos en los alrededores de su vivienda fue del 68.0% en septiembre de 2016, del 70.5% en diciembre de 2017, del 69.8% en diciembre de 2018, mientras que en junio de 2019 fue el 69%. En las mismas encuestas, el porcentaje de personas que refirieron que han escuchado disparos frecuentes de armas de fuego correspondió al 50.3%, 45% y 48.4%, respectivamente. Este porcentaje se incrementó al 55.9% en junio de 2019.

46. La encuesta realizada en diciembre de 2018, arrojó que el 34.2% de las personas encuestadas refirieron que su hogar fue víctima de al menos un delito en esa entidad federativa; el 29.6 % de los casos, se trató del delito de robo, que abarca el robo a casa habitación, robo o asalto en la calle o transporte público, así como robo de vehículo. De acuerdo con la encuesta realizada en junio de 2019, el porcentaje de hogares víctimas de delito se incrementó al 39.2%.

47. Respecto a la percepción sobre el desempeño gubernamental, la encuesta del 2018 del INEGI, arrojó que en la zona metropolitana de Cuernavaca, Morelos, el 29% de las personas consideró efectivo el desempeño de la policía municipal, mientras que en el 2019 disminuyó al 26.6% de la población. Por cuanto hace al gobierno de la ciudad, en 2019 el 19.1% de las personas consideraron al gobierno de su ciudad como efectivo para resolver sus problemas, mientras que en 2018 fue del 18.6%.

48. Las Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública elaboradas por el INEGI en 2017 y 2018, muestran que en el estado de

Morelos la tasa de víctimas de delito reportada por cada 100,000 habitantes fue de 29,591 en 2016 y de 31,824 en 2017, cifras superiores a la media nacional y que en 2017, el costo total, a consecuencia de la inseguridad en los hogares morelenses, representó un monto de 6,882.8 millones de pesos; de esa cifra, el 25.5% del gasto fue destinado para medidas preventivas, como es realizar acciones conjuntas entre sus vecinos, colocar rejas o bardas, cambiar puertas o ventanas, cambiar o colocar cerraduras y/o candados y comprar perros guardianes. En ambas encuestas se registró que el 66.1% de la población consideró que el principal problema de su ciudad es la inseguridad.

49. Lo anterior permite identificar el contexto de inseguridad y el alto grado delictivo que padece la zona metropolitana de Cuernavaca, en la que se incluye el municipio de Jiutepec, lo que cobra relevancia, pues pone de manifiesto que las casetas de vigilancia instaladas por la “Asociación de Colonos” atienden a causas y fines concretos, los cuales son proteger la integridad y seguridad de los habitantes del Fraccionamiento ante un peligro específico, real y en ascenso, por lo que puede establecerse que persiguen propósitos genuinos y legítimos de los particulares ante la demanda no atendida en materia de seguridad ciudadana.

50. La autoridad municipal argumentó, respecto a la libertad de tránsito, “[que] *el ejercicio de esta garantía está sujeta a los límites impuestos por la propia Norma Fundamental divididos en dos categorías, según que estas sean impuestas judicial o administrativamente... lo que incluso puede considerarse extensivo al derecho privado, pues aceptar que todo gobernado puede transitar por todo el territorio de la república, sería soslayar la propiedad privada*” y que la demolición de las casetas “*estaría violentando el derecho colectivo de los colonos a establecer un sistema de vigilancia de seguridad ciudadana... al no existir constancia de más colonos que reclamen afectaciones por las casetas no se puede determinar que exista una violación al derecho de libre tránsito de los colonos*”, y que el establecimiento de

medidas de seguridad vecinal, parte de la necesidad de compatibilizar la libertad de tránsito como derecho y de la seguridad ciudadana como un bien jurídico.

D. PONDERACIÓN O COEXISTENCIA DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA.

51. Cuando dos derechos fundamentales entran en aparente colisión, la Comisión Nacional considera necesario para la resolución del problema, atender las características, naturaleza y necesidades del caso concreto. En el presente asunto, al advertirse un posible conflicto entre el derecho al libre tránsito y el derecho a la seguridad ciudadana, resulta necesario realizar un ejercicio de ponderación para buscar la armonización y coexistencia de ambos derechos, partiendo de la premisa que no son ni pueden ser considerados como absolutos, ya que su ejercicio se encuentra limitado por otros derechos humanos, ante lo cual, su ejercicio debe articularse para coexistir. Esto así lo han desarrollado y resuelto los Tribunales Colegiados de Circuito en un criterio jurisprudencial que establece que para analizar vulneraciones de derechos humanos: *“...la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos... la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste²”*.

² “Derechos Humanos, Obligación de garantizarlos en términos del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2015 y registro 2008515.

52. En este contexto, es necesario llevar a cabo un ejercicio de ponderación de las circunstancias del caso en particular, no para concluir en la “*preferencia o priorización*” de un derecho sobre otro, sino para resolver los aspectos concretos de ambos derechos, de tal forma que queden debidamente delimitados, a fin de que el ejercicio de esos derechos humanos puedan ser protegidos y garantizados, especialmente si se tiene en cuenta que la seguridad es un límite a la libertad de circulación que se encuentra impuesto en la Convención Americana, en su artículo 22.3, que establece de manera textual:

“22. Derecho de circulación y de residencia

*3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino **en virtud de una ley, en la medida indispensable** en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o **para proteger** la seguridad nacional, **la seguridad** o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.*

53. En este sentido, es indispensable analizar, además, si la restricción a la libertad de circulación de R, por la instalación de casetas de vigilancia y control de acceso, cumple con los requisitos para considerarse acorde al respeto a los derechos humanos.

54. Lo anterior ha sido desarrollado por la SCJN en el siguiente criterio jurisprudencial:

“DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS

*HUMANOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que **los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) que se establezcan en una ley formal y material** (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, **b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática** (requisitos materiales)³.*

³ Semanario Judicial de la Federación, julio de 2013, y registro 2003975.

55. De esto último, válidamente se colige que a fin de que se considere la restricción acorde a los derechos humanos, debe establecerse en una ley de observancia obligatoria y general, esto es, de reglas específicas que dispongan los límites al libre tránsito, pero sin que se suprima ese derecho en su totalidad. Este planteamiento será materia de análisis en los párrafos siguientes.

E. ANÁLISIS DE LOS TÉRMINOS Y ALCANCES DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN LOCAL.

56. AR3 argumentó que no se aceptó la Recomendación emitida por la Comisión Local, debido a que la misma es incorrecta y solicitó “...*que ese Organismo Nacional examine desde el punto de vista lógico-jurídico la legalidad de la recomendación emitida por el organismo local garante de derechos humanos...*”. Previo a analizar las razones manifestadas por el presidente municipal para no aceptar la Recomendación, es necesario analizar sus términos y alcances.

57. AR2, AR3 y AR5 manifestaron tanto en el expediente de queja como en la respuesta a la Comisión Nacional, que R acudió en calidad de representante de una persona moral [“Asociación de Vecinos”] por lo que, como tal, carece de derechos humanos; adujeron que R también carecía de interés legítimo para presentar su queja, ya que no acreditaba ser propietario de un predio del Fraccionamiento.

58. AR3 informó a la Comisión Nacional, acerca del rechazo de la Recomendación emitida por la Comisión Local, lo siguiente:

“...no consta evidencia que acredite que él habite y/o que tenga su domicilio dentro del fraccionamiento en controversia, pues al no existir evidencia, el hoy Quejoso no cuenta con el interés jurídico ni legítimo para formular el reclamo de la mencionada queja... por cuanto a la recomendación incorrecta que se resolvió

de fecha veintitrés de febrero del año dos mil diecisiete, se reiterar (sic) que la misma fue rechazada, toda vez que el hoy quejoso no cuenta con el interés jurídico ni mucho interés legítimo, y por tal situación este Ayuntamiento no puede realizar el retiro de las caseta (sic) de Seguridad Privada, de las que se adolece el quejoso...”

59. La Comisión Local en la Recomendación del 23 de febrero de 2017, emitió una interpretación *pro persona* del contenido del artículo 1° de la Constitución Federal, en el sentido que este precepto “*no hace referencia únicamente que las personas físicas tengan derechos humanos*” y que de manera posterior R hizo suyas esas manifestaciones en su calidad de persona física.

60. La Comisión Nacional considera que efectivamente el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce y establece la tutela de derechos humanos para todas las personas, sin distinción de las personas físicas y de las personas jurídicas colectivas, aunque estas últimas no pueden gozar de la totalidad de los derechos humanos, como lo precisó la SCJN al señalar que las personas morales gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia⁴. De manera particular, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región (Naucalpan, Estado de México), al resolver el Amparo directo 346/2016, precisó que atendiendo al principio de progresividad, las personas morales o jurídicas sí gozan de los derechos previstos en la Convención Americana, en la medida que resulten conformes con su naturaleza y fines, pues lo contrario constituiría una regresión,

⁴ Tesis de jurisprudencia constitucional “*Principio de interpretación más favorable a la persona. Es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que sean titulares las personas morales*”. Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2015, registro 2008584.

desconociéndose incluso el espíritu que soporta la reforma constitucional en materia de derechos humanos.⁵

61. La Comisión Nacional considera que R estaba legitimado y contaba con interés para presentar la queja ante la Comisión Local, así como los presentes recursos; por tanto, son insostenibles las aseveraciones de AR2, AR3 y AR5, con las que pretendían desconocer el carácter universal de los derechos humanos establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal, en relación con los numerales 1 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (Constitución de Morelos), y 5, párrafos segundo y penúltimo, del Bando de Policía y Gobierno del Municipio, ya que la sola consideración de R, de que se había vulnerado su derecho humano a la libertad de tránsito, **lo legitima** para acudir y solicitar la investigación correspondiente ante la Comisión Local, como parte del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, sin ser necesario que R acreditara su residencia o no en el Fraccionamiento.

62. Por lo anterior, esta Comisión Nacional procederá a analizar, de manera integral, tanto los agravios de R como los argumentos expresados por las autoridades señaladas como responsables; el contenido de la Recomendación de la Comisión Local, para efectos de determinar la legalidad de sus alcances y efectos, así como el derecho humano a la libertad de tránsito, en el caso concreto, por el cierre de calles y la colocación de controles de acceso y/o módulos de vigilancia en el Fraccionamiento, con mayor razón cuando del segundo recurso de impugnación se advierte que R también se inconformó del contenido de la referida Recomendación.

⁵ Tesis constitucional "*Personas morales o jurídicas. Son Titulares de los derechos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida que resulten conformes con su naturaleza y fines*". Semanario Judicial de la Federación, abril 2017, registro 2014183.

Libertad de tránsito

63. La libertad de tránsito se encuentra reconocida en el artículo 11 de la Constitución Federal que en su parte conducente establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país...”

64. El artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, VIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 22 de la Convención Americana, reconocen la libertad de todas las personas para entrar, salir, viajar por el territorio de un estado y mudar su residencia, sin necesidad de salvoconducto, pasaporte u otro requisito semejante e imponiendo al Estado condiciones para su restricción, como es que se encuentre previsto en una ley, que la restricción sea proporcional al objetivo, como puede ser prevenir infracciones penales, proteger la seguridad nacional, la seguridad, el orden público, la moral, la salud pública o los derechos y libertades de los demás.

65. La Observación General 27 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en sus párrafos 5 y 6, reconoce que *“...el derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado, incluidas todas las partes de los Estados federales...las personas tienen derecho a circular de una parte a*

otra... el disfrute de este derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar.... El Estado debe velar por que se protejan los derechos garantizados por el artículo 12, no sólo de la injerencia pública, sino también de la privada.”

66. Por cuanto hace a R, de que *“el artículo 11 Constitucional no limita, condiciona ni siquiera menciona o prohíbe el derecho al libre tránsito de la Ciudadanía en General con sus vehículos de transporte para circular por las calles”*, AR2 manifestó, en el oficio a través del cual no acepta la Recomendación de la Comisión Local, que *“... la garantía ...no consiste en el derecho al libre tránsito en automóvil, sino en el derecho que tienen todo hombre, es decir, toda persona en cuanto ente individual para entrar, salir, viajar y mudar su residencia en la República...”*.

67. Al respecto, la Comisión Nacional destaca que el derecho al libre tránsito, a la libertad de circulación o a la movilidad, no hacen referencia a la circulación de vehículos, sino a la libre movilidad de las personas. En conexión con este tema, también se evaluará si en el caso concreto la restricción a un derecho humano establecido en la Constitución Federal y tratados internacionales, como la libertad de tránsito, es acorde a los referidos ordenamientos; analizando: a) si cumple con el requisito de legalidad, b) si persigue un objetivo legítimo, c) si es necesaria y d) si es proporcional; este análisis debe realizarse en cada caso en específico. En primer término, debe analizarse si esa medida limitativa cumple con el requisito de legalidad, esto es, que la restricción a la libertad de tránsito se realice con fundamento en leyes ajustadas al orden constitucional y convencional.

68. Legalidad: en el caso en particular, respecto a este primer elemento de análisis, la Comisión Nacional advirtió que el derecho al libre tránsito no es un derecho absoluto, ya que desde el propio texto constitucional o convencional está

restringido o limitado⁶ en función de las finalidades o supuestos establecidos de manera ordinaria en esos ordenamientos.

69. Objetivo Legítimo: Para este segundo elemento de análisis, es indispensable determinar la finalidad de esa restricción, esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas en el control de la regularidad constitucional y convencional de los derechos humanos. En el caso específico, al realizar una lectura armónica de los artículos 1º, párrafo primero y 11, párrafo primero de la propia Constitución Federal, los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y el artículo 1 Bis de la Constitución de Morelos, la Comisión Nacional identifica las siguientes hipótesis para la restricción de la libre circulación:

- a) Prevención de la comisión de delitos;
- b) Protección de la seguridad nacional;
- c) Salvaguardia de la seguridad o el orden público (seguridad ciudadana);
- d) Prevención de ataques a la moral pública;
- e) Prevención de daños o riesgos a la salud pública;
- f) Garantizar los derechos y libertades de los demás;
- g) Cumplimiento de órdenes de la autoridad judicial en casos de responsabilidad penal o civil;
- h) Delimitaciones impuestas por las leyes sobre emigración, inmigración o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

⁶ Se trata de una limitación ordinaria establecida en el propio bloque de constitucionalidad, la cual representa la regla general y se aplican en todo momento, en contraste con las limitaciones extraordinarias, que son aquellas restricciones que se establecen durante situaciones de emergencia y se encuentran previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal y 27 de la Convención Americana.

70. El Comité de Derechos Humanos de la ONU y la CrIDH consideran “*la libertad de circulación como una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona*”⁷ e impone la obligación del Estado de permitir el desplazamiento dentro del territorio y llevar a cabo un conjunto de acciones tendentes a procurar su ejercicio, contribuyendo al desarrollo sustentable del Estado (derecho a la movilidad) y asegurar las condiciones necesarias para transitar sin ser objeto de riesgos, relacionándose así con el derecho a la integridad y, como parte de la obligación de proteger, el Estado debe garantizar su ejercicio, incluso de las injerencias de otros particulares.

71. Aunque el Estado se encuentra facultado para limitar el ejercicio de este derecho, la Observación General 27 del Comité de Derechos Humanos, en su párrafo 11, precisó que para que dicha restricción sea legítima, “*las restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto*”.

72. En el presente caso, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos (Ley de Ordenamiento), en su artículo 4, fracción XXV, prevé los accesos en los fraccionamientos y, de manera particular, el artículo 134, fracción IV, establece:

“Artículo 134. ...

Las características, especificaciones y dimensiones de las vialidades proyectadas sean estas públicas o privadas deberán sujetarse a los siguientes criterios:

⁷ Observación General 27, p.1.

Corte IDH. “Caso Ricardo Canese vs. Paraguay”, sentencia de 31 de agosto de 2004, Fondo, reparaciones y costas, párr. 115.

...

IV. Sólo se permitirá la existencia de calles cerradas cuando las condiciones del predio impongan limitantes al diseño y sean absolutamente necesarias;"

73. A mayor abundamiento, este mismo ordenamiento considera como infracción el supuesto establecido en el artículo 207, fracción IV, consistente en "*llevar a efecto la apertura, ampliación, prolongación, rectificación o clausura de una vía pública, **sin tener la autorización correspondiente***". De lo anterior se advierte, de manera inequívoca, que dicha ley prevé la posibilidad de cerrar una calle, siempre y cuando se obtenga una autorización por parte de la autoridad.

74. El Reglamento de la Ley de Ordenamiento en Materia de Fusiones, Divisiones, Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos, en sus artículos 29, fracción I y 38, fracción II, prevé los accesos y vialidades internas en la proyección y constitución de fraccionamientos en el estado de Morelos.

75. A nivel municipal, el artículo 69 del Reglamento de Imagen Urbana del Municipio establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 69.- ...

El cierre temporal o definitivo de una vía pública sólo puede autorizarse por acuerdo del Ayuntamiento, fundado en motivos de interés general."

76. El artículo 117 del Reglamento de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos del municipio de Jiutepec establece: "*No podrán bardearse o cercarse los espacios abiertos que rodeen los conjuntos urbanos para impedir el tránsito de peatones o vehículos, **salvo en los casos de los condominios***"

distribuidos en secciones o clúster y en los casos de protección al acceso vial general en prevención de accidentes personales al cruzar u ocupar la vía”.

77. El artículo 5°, fracción LXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, Obras y Servicios Públicos, Predial y Catastro del Ayuntamiento de Jiutepec, señala lo siguiente:

“Artículo 5.- - El Secretario, ejercerá en el ámbito territorial del municipio, determinaciones en materia de servicios públicos, la planeación, la proyección, normatividad y ejecución de obras públicas, con la facultad de poder delegar sus atribuciones en los servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, excepto aquellas que por disposición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos o de éste Reglamento, deban ser ejercidas directamente por él, las cuales son:

...

*LXV. Emitir opinión a la Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito, Protección Civil y Rescate Municipal **en los casos de solicitudes de instalación de módulos de vigilancia formuladas por particulares** y, en su caso, **ordenar el retiro de aquellos que se instalen en la vía pública o espacios públicos, sin autorización del Ayuntamiento**, previo el procedimiento legal correspondiente;”*

78. El artículo 21, fracción IV, de este último ordenamiento, establece que es facultad de la Dirección de Administración Urbana de esa Secretaría de Desarrollo Sustentable: **“Regular el crecimiento de la edificación urbana mediante la dictaminación y el control de obras de edificación, reparación, demoliciones, ocupación e invasión de la vía pública... que se ejecuten en propiedad pública o privada, indicando a los interesados las disposiciones legales y reglamentarias que deberán considerarse...”**.

79. El Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad del municipio de Jiutepec establece, en el artículo 7, fracciones VI y XXVI, como atribuciones de esa Secretaría las siguientes:

“VI.- Intervenir en la concertación o acuerdos en materia de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad, que se celebren con las autoridades Federales, Estatales, Municipales o con Asociaciones Públicas y Privadas, previa autorización del Presidente Municipal o del Cabildo;

...

XXVI.- Autorizar y ordenar la instalación de módulos de vigilancia permanente en el municipio, previa autorización del Presidente Municipal y cuando el Presupuesto de Egresos los permita;”

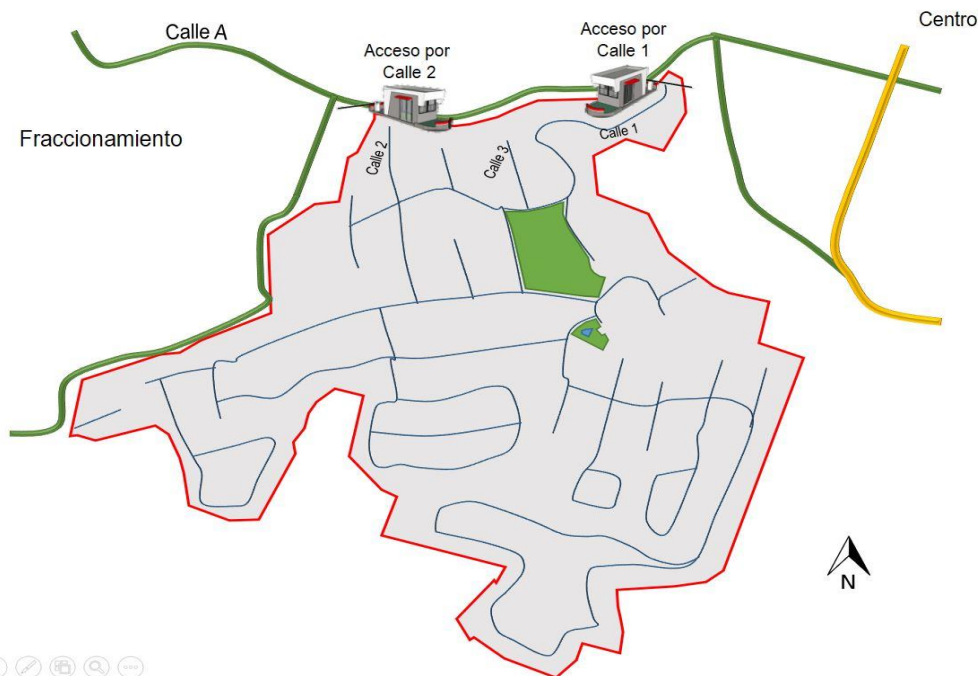
80. De los ordenamientos jurídicos analizados se advierte, a nivel local y municipal, que sí se encuentra previsto el eventual cierre de vías públicas y la instalación de casetas o módulos de vigilancia; empero en todo caso deben ser autorizadas por el Ayuntamiento, con la opinión de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y la Secretaría de Seguridad Pública del municipio. El análisis realizado resulta necesario, pues aunque la autoridad municipal no invocó ninguno de estos ordenamientos cuando dio respuesta a la Comisión Local o a la Comisión Nacional, este Organismo Constitucional debe realizar un análisis exhaustivo e integral, ya que se trata de una restricción a un derecho humano. Por tanto, en el caso en particular, se cuentan con evidencias suficientes para determinar que se trata de una **restricción legal** desde el punto de vista formal y material.

81. Necesidad y proporcionalidad: el tercer y cuarto requisito que debe cumplirse para considerar viable la restricción de la libertad de tránsito y compatible con los derechos humanos, es que la medida implementada sea necesaria y

proporcional. La CrIDH resolvió al respecto, como pauta de valoración, que la medida: “a) satisfaga una necesidad social imperiosa, esto es, esté orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) sea la que restringe en menor grado el derecho protegido, y c) se ajuste estrechamente al logro del objetivo legítimo”⁸.

82. En el caso particular, por cuanto a que la medida satisfaga una necesidad social imperiosa, la autoridad municipal refirió que la instalación de las casetas de vigilancia atiende a un “*derecho colectivo de los colonos a establecer un sistema de vigilancia de seguridad ciudadana*”. Del análisis del contexto de violencia en que se encuentra inmerso el municipio y la poca confianza en las instituciones de seguridad pública, se advierte que, efectivamente, la medida consistente en la instalación de controles de acceso y módulos de vigilancia, atiende a una necesidad y demanda general de seguridad ciudadana. Respecto a que la medida restrinja en menor grado el derecho protegido, la Comisión Nacional previa visita y recorrido observó que el diseño del trazo urbano del fraccionamiento se creó originalmente limitando el paso entre ese fraccionamiento y los aledaños, ya que se trata de un conjunto habitacional en el que las calles 1, 2 y 3 son las únicas vías de ingreso y egreso al fraccionamiento por la calle A y que no tiene otra salida ni se comunica con ninguna otra colonia, fraccionamiento o vía, pues la disposición de las casas y terrenos construidos crean una barda continua a lo largo de todo el perímetro del fraccionamiento y que **no se impide el paso a ninguna persona que desee entrar al fraccionamiento.**

⁸ CrIDH, “Caso Argüelles y otros Vs. Argentina”, Sentencia del 20 de noviembre de 2014, p. 227.



83. Por cuanto a que la medida se ajuste estrechamente al logro del objetivo, en este caso la **seguridad ciudadana**, se observó que el control del acceso al fraccionamiento no persigue otra finalidad, como pudiera ser la recaudación de cuotas de pago a la asociación de colonos, pago de impuestos al Municipio, ni se condiciona a la presentación de un documento específico otorgado por esa asociación.

84. La Comisión Nacional destaca que aunque sí está previsto legalmente el cierre e instalación de módulos de vigilancia, ningún ordenamiento estatal o municipal prevé el procedimiento y requisitos para obtener esa autorización.

85. Cobra relevancia la supracitada Observación General 27 del Comité de Derechos Humanos de la ONU que en su párrafo 13 admite que los Estados, al aprobar las leyes que comprometan restricciones a la libertad de tránsito, no deben

implicar la esencia del derecho y que las leyes que autoricen su aplicación deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación.

86. La Comisión Nacional cuestionó sobre esos aspectos al Director Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del municipio, quien refirió que no hay un ordenamiento único que regule la instalación de controles de acceso, sino que las disposiciones que se aplican se encuentran dispersas en la normatividad municipal.

87. Respecto de una posible autorización para la instalación de controles de acceso y vigilancia sobre las calles referidas del Fraccionamiento, no obra documento alguno, ni en el expediente de la Comisión Local, ni en la información proporcionada por la autoridad municipal o la “Asociación de Colonos”; únicamente se advirtió una posible autorización verbal, anuencia o tolerancia por parte de la autoridad municipal, pues AR2, en su escrito por el cual no acepta la Recomendación emitida por la Comisión Local, refirió que “... *dichas casetas fueron instaladas por la petición de la asociación de colonos del referido fraccionamiento... en caso de existir más de una asociación se tendrá que contar con el visto bueno de todas las asociaciones constituidas ya que es un área común de interés y competencia para todo el fraccionamiento*”.

88. Por su parte, el presidente y tesorero de la “Asociación de Colonos” manifestaron a la Comisión Nacional que el cierre de las vialidades “...*se hizo con los permisos y autorizaciones respectivas por parte del municipio...*”, sin precisar la fecha, autoridad a la que lo solicitaron ni la respuesta proporcionada.

89. En la más reciente visita de la Comisión Nacional realizada el 6 de junio de 2019, el presidente de la “Asociación de Colonos” refirió que debido a que las casetas se construyeron sobre terrenos que compró esa asociación para su

apertura, “no cuentan con una autorización para el cierre de esas calles, sin embargo, sí solicitaron un permiso para la construcción de los módulos de vigilancia, el cual podría ser proporcionado por el Municipio”, lo que consta en el Acta Circunstanciada para tal efecto.

90. Debe señalarse que en el caso particular, el diseño del Fraccionamiento se compone de una zona habitacional en el que las calles 1, 2 y 3 son las únicas vías de ingreso y egreso al fraccionamiento sobre la calle A, ya que no hay otra salida ni se comunica con ninguna otra colonia, fraccionamiento o vía externa y el ingreso de peatones y vehículos al fraccionamiento por las calles 1 y 2 no está imposibilitado; se observa que la única restricción consiste en registrar los datos de identificación de la persona que pretende ingresar, lo cual se encuentra previsto en el artículo 41, fracción XI, del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el estado de Morelos. Al respecto, la Comisión Nacional considera que se trata de una **medida proporcional y adecuada.**

91. Por tanto, la Comisión Nacional concluye que en el caso planteado: 1) sí existe una restricción al derecho humano a la libertad de tránsito a cargo de personas particulares (“Asociación de Colonos”); 2) que la restricción atiende a una demanda colectiva de seguridad ciudadana de los particulares que habitan en ese Fraccionamiento, dado el alto índice delictivo que padece el estado de Morelos, por lo que persigue un fin justificable, 3) que debido al diseño del Fraccionamiento no se impide la comunicación con otras vías o colonias, 4) que el acceso a personas y vehículos no se encuentra condicionado a ningún medio o cobro específico, sino que se otorga previo registro de sus datos de identificación; y 5) que se restringe en menor grado la libertad de tránsito pero, en conjunto, el esquema restrictivo se considera proporcional y adecuado.

92. Del análisis del caso en concreto se advirtió que la restricción se encuentra prevista y es congruente con el artículo 11 de la Constitución Federal, 22.3 de la Convención Americana, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 134, fracción IV, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, 69 del Reglamento de Imagen Urbana del Municipio y 41, fracción X, y XI , del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el estado de Morelos.

93. La Comisión Nacional advierte que el análisis realizado se hizo para este caso exclusivamente, y que en cada asunto, queja o recurso en que se advierta una restricción a derechos humanos deberá realizarse un análisis casuístico, atendiendo a las características, naturaleza y necesidades del caso concreto, respecto de los requisitos anteriormente detallados como inevitables para considerar válidas las restricciones de derechos humanos.

F. EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA EMITIDA POR SEGURIDAD PÚBLICA.

94. A través de un oficio del 17 de mayo de 2017, Seguridad Pública solicitó a la Comisión Local tuviera por cumplida la Recomendación 2/2017, porque el punto primero había quedado insubsistente, pues la Empresa de seguridad privada dejó de prestar sus servicios en el Fraccionamiento desde el 17 de octubre de 2016 y respecto del segundo punto recomendatorio, el 10 de febrero de 2017 realizó una visita de inspección a la Empresa de seguridad privada para comprobar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos.

95. Del análisis de la respuesta de Seguridad Pública se advirtió que, apoyándose en la literalidad de la Recomendación 2/2017, su actuación se limitó a atender de manera parcial la problemática expuesta, sin procurar un mejor desempeño para el cumplimiento de sus funciones o respetar y garantizar los derechos humanos, pues a pesar de conocer que la problemática manifestada por R consistía en su inconformidad con la actividad que la empresa realizaba en las calles del Fraccionamiento, se limitó únicamente a realizar la visita de inspección a la Empresa de seguridad privada, a pesar de que AR4 tenía conocimiento que dicha empresa ya no prestaba sus servicios, sin hacer una inspección de las actividades que se realizaban en el Fraccionamiento por parte de la nueva empresa de seguridad, teniendo facultades expresas para ello, conforme a los artículos 46 y 47 del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos.

96. Seguridad Pública, específicamente AR4, tiene a su encargo el padrón de prestadores de servicios de seguridad privada; las empresas de seguridad privada tienen la obligación de informarle, a través de AR4, los clientes y lugares en que prestan sus servicios, así como hacerle del conocimiento por escrito, al día hábil siguiente, la conclusión de la prestación de servicios a un cliente determinado, según el artículo 41, fracciones I y VI, del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos.

97. Esto cobra relevancia, pues de las visitas que hicieron la Comisión Local y la Comisión Nacional, se advirtieron diversas irregularidades en el actuar de los elementos de seguridad privada; el 22 de marzo de 2018 y 6 de junio de 2019, la Comisión Nacional dio fe que, en todos los casos, para ingresar al Fraccionamiento se solicita que la persona se identifique, se escanea y retiene la identificación oficial de la persona que desea ingresar y se realizan revisiones de la cajuela del vehículo a la entrada y salida del Fraccionamiento. La Comisión Local, circunstanció que *“la persona que quiera ingresar se deberá identificar y **otorgar una identificación para***

*poder tener un acceso al lugar”, y el 21 de junio de 2013 dio cuenta que “los vehículos que no son condóminos, como taxistas y proveedores **son revisados (sic) la cajuela**”; mientras que el 7 de julio de 2017, asentó que como parte de las actividades de los empleados de la nueva empresa que proporciona el servicio de seguridad privada, “el acceso de visitantes y servicios, se permite hasta que el conductor del vehículo muestra su identificación y tratándose de servicio de transporte público se les revisa la cajuela... **a la salida sólo se revisa la cajuela del servicio público, a quien también se les devuelve su identificación una vez que entregan su gafete**”.*

98. Al respecto, aunque el artículo 41 fracciones X y XI, del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos faculta al personal de seguridad privada a realizar el registro de los datos de identificación de las personas que entran por los controles de acceso, la fracción X de ese mismo artículo, ordena lo siguiente:

“Artículo 41.- Los prestadores del servicio debidamente autorizados para prestar los servicios de seguridad privada en las modalidades a que se refieren las fracciones I, II, V y VI del artículo 5 del presente ordenamiento, tendrán las obligaciones siguientes:

...

X. Instruir al personal operativo que resguarda accesos y salidas de fraccionamientos, unidades habitacionales y zonas residenciales, para que no retengan documentos personales de los transeúntes limitándose sólo a tomar datos de identificación...”.

99. De lo anterior, se desprende que las empresas de seguridad privada únicamente se encuentran facultadas para actuar en términos de lo expresamente

permitido por ese Reglamento. Así, es impostergable la supervisión y control de tales actividades por parte de las autoridades Municipales y Estatales.

100. Respecto a una presunta usurpación de funciones de seguridad pública manifestada por R en su segundo escrito de impugnación, se advirtió que, tanto en su escrito de queja como en sus aportaciones realizadas ante la Comisión Local de manera reiterada manifestó que *“es un servicio no concesionable”* y *“que ninguna asociación civil pueden actuar en la vía pública fuera de sus oficinas privadas y mucho menos contratar a una empresa de seguridad privada que tiene prohibido el usurpar las funciones reservadas y exclusivas por mandato constitucional para la seguridad pública municipal y estatal conforme a derecho...”*. La Comisión Local se limitó a manifestar que: *“...de acuerdo al artículo 54 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, los prestadores del servicio de seguridad privada, son auxiliares de la seguridad pública y deberán regir su actuación en estricto apego a la Ley, sus reglamentos y demás disposiciones respectivas...”*, sin precisar los términos y funciones que, en materia de seguridad pública, son exclusivos de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, acorde a lo establecido en el artículo 21 Constitucional Federal.

101. Sobre el particular, esta Comisión Nacional precisa que el carácter público de las funciones de seguridad no se otorga de acuerdo a la naturaleza de las personas que prestan el servicio, sino que debe ser en función de la necesidad que se pretende satisfacer, en el presente caso, la seguridad ciudadana, que es una necesidad de la población en general, cuyo control y no ejercicio exclusivo es ejercido por el Estado, como se desprende de una lectura armónica del artículo 21 de la Constitución Federal; 1, 2, 4, 151 y 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 54, 58, 60 y 63 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, así como 1, 4, 5 y 12 del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos, en este sentido, la prevención,

investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, es facultad exclusiva a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios; las instituciones de seguridad privada son consideradas como auxiliares de la función de seguridad pública. En virtud de la autorización otorgada por el Estado, las empresas de seguridad privada sí forman parte de ese Sistema Nacional y tienen funciones secundarias, como es la vigilancia en casas habitación, fraccionamientos y todos aquellos lugares que cuenten con abre puertas, veladores, operadores de plumas, guardias, elementos de seguridad privada, vigilantes y porteros, pero su actuación está acotada a la protección y resguardo interno del lugar.

102. Al respecto, la SCJN, estableció el criterio siguiente⁹:

“...La seguridad pública, entendida como la actividad dirigida a la protección de las personas y de los bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano, incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad: custodia del bien jurídico así definido. De esta manera, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas junto con las instituciones de seguridad pública, forman parte de un sistema de seguridad pública que funciona por la colaboración entre éstas y aquéllas, las cuales, sin subsumirse en las funciones del Estado, coadyuvan con él. En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no distingue entre la actividad de seguridad pública y la de seguridad privada, sino sólo hace diferencias respecto del sujeto que presta

⁹ Tesis constitucional- administrativa “Servicios de seguridad prestados por empresas privadas. Son parte del Sistema de Seguridad Pública y, por tanto, para la distribución de competencias para legislar respecto de aquéllas debe estarse a la Ley General expedida por el Congreso de la Unión” Semanario Judicial de la Federación, abril de 2009, y registro 167360.

el servicio. En efecto, el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar sobre los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, sin referirse a la seguridad privada. Así pues, los servicios de seguridad prestados por el Estado o por particulares son dos expresiones de una misma actividad y, por tanto, en la distribución de competencias para legislar respecto de empresas de servicios de seguridad privada debe estarse a la ley general expedida por el Congreso de la Unión, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Ley Suprema”.

103. Del análisis realizado al planteamiento de R, en el sentido de que “*podría tratarse de una usurpación de funciones que corresponden exclusivamente al municipio y la Seguridad Pública Estatal*”, la Comisión Nacional considera que la empresa de seguridad privada no realizó funciones exclusivas de la Federación, entidades federativas y municipios, por lo que no se advirtió una contravención al artículo 21 de la Constitución Federal, ya que su carácter de auxiliar de la seguridad pública se encuentra prevista en los artículos 1, 2, 4, 151 y 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 54, 58, 60 y 63 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, así como 1, 4, 5 y 12 del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos.

104. De las visitas realizadas por la Comisión Nacional y de la Comisión Local se constataron diversas irregularidades por parte de los elementos de seguridad privada (retención de documentos y revisión de bienes de los particulares), se observó que las prácticas de esas empresas o las acciones del personal de seguridad privada pueden tener repercusiones en la esfera de derechos de los particulares (o consecuencias negativas para los derechos humanos), que genera responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y el deber del

Estado de proteger los derechos humanos contra las violaciones cometidas por terceros, incluidas las empresas.

105. Esta Comisión Nacional ha reiterado en diversas ocasiones la importancia de visibilizar el papel que juegan hoy en día las empresas respecto a los derechos humanos, ya que las empresas pueden provocar violaciones y un impacto a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.¹⁰

106. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como la Comisión Nacional *“tienen un papel importante que desempeñar, ayudando a los Estados a determinar si las leyes pertinentes se ajustan a sus obligaciones de derechos humanos y se aplican eficazmente y asesorando sobre derechos humanos también a empresas y otros agentes no estatales.”*¹¹

107. Los Principios Rectores de la ONU establecen el deber de los Estados de prevenir, investigar, castigar y reparar violaciones a los derechos humanos frente a las actividades empresariales (Pilar I), lo que incluye la supervisión adecuada de las actividades de las empresas, el cumplimiento de la ley y el establecimiento de mecanismos adecuados para la reparación a las víctimas y establecen la responsabilidad que tienen las empresas de respetar derechos humanos tanto al interior con respecto a sus trabajadores, como al exterior respecto a usuarios, consumidores y comunidades (Pilar II).

108. Respecto a la obligación de las autoridades de velar porque las empresas respeten los derechos humanos, la Comisión Nacional se pronunció en la Recomendación General 37¹² respecto a que el deber del Estado, de acuerdo con

¹⁰ CNDH. Recomendación 2/2018, párrafo 80.

¹¹ Principio 3 de los Principios Rectores de la ONU.

¹² CNDH. Recomendación General 37/2019 de 21 de mayo de 2019, p. 278 y 279.

los Principios Rectores de la ONU, implica tomar medidas adicionales de protección contra violaciones a derechos humanos producidas por “empresas bajo su control” y sobre “empresas que reciben importantes apoyos y servicios de organismos estatales” lo que se conoce como un nexo o vínculo jurídico entre el Estado y las Empresas. En el presente caso, el Estado debe aplicar medidas adicionales a las empresas de seguridad privada porque hay un vínculo jurídico entre la autoridad y la empresa por haberles otorgado un permiso para otorgar un servicio público, por lo que puede exigirles el cumplimiento de requisitos específicos, que materialicen los estándares de respeto a los derechos humanos; es el propio Estado el que establece los requisitos para otorgar el permiso a las empresas para ejercer su actividad.

109. En el párrafo 286 de la Recomendación General 37 se determinó que *“...cuando una empresa que mantiene un vínculo o relación jurídica con el Estado vulnera derechos humanos, la responsabilidad puede ser reprochable al Estado cuando se trata de servicios que originalmente corresponde prestar al propio Estado, quien las concede a la empresa para que ésta las preste a la población, pues el Estado no puede delegar su responsabilidad original de que el servicio público se preste acorde a los estándares de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. Es decir, se debe considerar que, en materia de responsabilidad por violar derechos humanos derivados de actividades empresariales con motivo de una relación jurídica del Estado con las empresas, ambas tienen responsabilidad, la empresa de manera principal y el Estado de manera subsidiaria...”*.

110. La responsabilidad de la empresa en el respeto a los derechos humanos involucra a otras empresas o personas físicas que intervienen en el proceso de producción del bien o prestación de un servicio, lo que genera una imagen o percepción de valor agregado al producto o servicio que la empresa ofrece al público consumidor. La empresa que ofrece el producto, bien o servicio tiene la carga de la

prueba de que toda la empresa y/o persona física que participa o interviene en el proceso de producción de un bien o de prestación de un servicio respeta y no vulnera derechos humanos, en caso contrario asume la responsabilidad por las violaciones a derechos humanos que se acrediten. Esto es lo que la Recomendación General 37 párrafo 13 refiere como “*cadena de valor de derechos humanos*”.

111. En el presente caso, se advirtió que Seguridad Pública tiene entre sus facultades: a) emitir las autorizaciones para la prestación de servicios de seguridad privada, b) realizar el registro o padrón de empresas que prestan el servicio de seguridad privada, c) supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de seguridad privada d) en caso de incumplimiento a la Ley y el Reglamento, esa autoridad estatal puede sancionar con multa, suspensión o cancelación de la autorización otorgada de conformidad con lo establecido en los artículos 9, penúltimo párrafo y 35 fracción XXII y séptimo transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos; 2 Bis y 59 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, y 7, 8, 24, 46 del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos, por lo que pudo haber llevado a cabo visitas de inspección especiales o generales a la empresa que en ese momento prestaba sus servicios en el fraccionamiento.

112. El aumento de los servicios de seguridad privada y de los mecanismos de acceso y control vecinal, pone en evidencia el incumplimiento de la autoridad municipal, estatal y federal, respecto de sus obligaciones de garantizar y proteger los derechos humanos en relación con la seguridad ciudadana, razón por la cual se exhorta al H. Ayuntamiento y al Gobierno del Estado de Morelos a asumir su obligación constitucional y convencional de prevención, disuasión y represión del

delito, ya que es el Estado en sus tres niveles, quien tiene a su cargo el monopolio de la fuerza legítima.

113. Aunque la prestación de los servicios de seguridad y protección ciudadana por parte de empresas privadas está legalmente permitida, las empresas que ofrecen servicios de seguridad y su contratación por los particulares no exime al Estado de su obligación de proporcionar seguridad pública y de regular y controlar las actividades que esas empresas llevan a cabo a fin de prevenir y sancionar abusos.

G. RESPUESTA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL.

114. Es importante analizar, de manera separada, las respuestas proporcionadas a la Comisión Nacional por AR2, AR3 y AR5, quienes no cumplieron con la observancia del requisito de legalidad para la restricción del derecho de tránsito ni los supuestos en los cuales procede una restricción. Incluso se condujeron con desdén hacia el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

115. AR2, en su escrito presentado el 8 de abril de 2017 ante la Comisión Local, refirió que “... *dichas casetas fueron instaladas por la petición de la asociación de colonos del referido fraccionamiento...*”.

116. AR3 informó a la Comisión Nacional, que: “...*este Ayuntamiento no puede realizar el retiro de las caseta(sic) de seguridad privada... puesto que dichas casetas fueron contratadas por los colonos que habitan y/o que tienen su domicilio en el fraccionamiento, esto es como parte de un derecho colectivo de los colonos...*”.

117. Al respecto, la Comisión Nacional considera que los informes de AR2 y AR3 resultan omisos, evasivos e infundados. Omisos debido a que no señalan los

términos, resultados, alcances y condiciones respecto a una posible autorización de esas vías presuntamente públicas; evasivas e infundadas, debido a que no asumen la obligación constitucional y legalmente encomendada al municipio en relación con los servicios públicos y en materia de construcción establecidas en el artículo 115, fracciones III, inciso g) y V, incisos a) y f) de la Constitución Federal; 114-bis, fracción VII, 116 fracciones I y VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 38 fracciones XXXVI, XXXVII y 123 fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos; 3 fracciones IV, VI, VIII y XV, 11, 16 y 302 del Reglamento de Construcción de la ciudad de Jiutepec y 5 fracción LXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, Obras y Servicios Públicos, Predial y Catastro del Ayuntamiento de Jiutepec.

118. Por lo anterior, no sólo se acredita que esa autoridad municipal cuenta con facultades para autorizar o prohibir la instalación de módulos de vigilancia y permitir el cierre de calles, así como para realizar actos de control y supervisión, como pueden ser las visitas de inspección, sino también se acredita que AR1, AR2 y AR3 conocieron de la problemática por propia voz de R, durante los distintos momentos en que ostentaron el cargo de presidente municipal (en el caso de AR3 conoció de la misma desde que se desempeñaba como Secretario de Desarrollo Sustentable del municipio) y que omitieron realizar las inspecciones e investigaciones correspondientes.

119. Se tiene evidencia que el 17 de marzo de 2016, cuando AR3 se desempeñaba como Secretario de Desarrollo Sustentable del municipio, la Subsecretaría de Buen Gobierno y Participación Ciudadana le remitió la petición de la “Asociación de Vecinos” en relación con las casetas de vigilancia instaladas sobre las calles 1 y 2 para que conociera y realizara el trámite correspondiente de la misma.

120. Sin embargo, AR3 no informó ni a la Comisión Local ni a esta Comisión Nacional que tuvo conocimiento de los hechos, en términos del artículo 5°, fracción LXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, Obras y Servicios Públicos, Predial y Catastro del Ayuntamiento de Jiutepec, tiene las siguientes facultades:

“Artículo 5.- El Secretario, ejercerá en el ámbito territorial del municipio, determinaciones en materia de servicios públicos, la planeación, la proyección, normatividad y ejecución de obras públicas, con la facultad de poder delegar sus atribuciones en los servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, excepto aquellas que por disposición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos o de éste Reglamento, deban ser ejercidas directamente por él, las cuales son:

...

*LXV. Emitir opinión a la Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito, Protección Civil y Rescate Municipal en los casos de **solicitudes de instalación de módulos de vigilancia** formuladas por particulares y, en su caso, **ordenar el retiro de aquellos que se instalen en la vía pública o espacios públicos, sin autorización del Ayuntamiento, previo el procedimiento legal correspondiente...**”*

121. R presentó ante la Comisión Local el oficio del 17 de agosto de 2010, emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas del municipio, respecto a la información pública que solicitó como representante de la “Asociación de Vecinos”, respecto de una posible autorización a la “Asociación de Colonos” para ocupar la vía pública en las calles 1 y 2 del fraccionamiento, la titular de la dependencia municipal manifestó que “no se encontró autorización alguna”.

122. Para esta Comisión Nacional, lo anterior cobra relevancia, porque la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Desarrollo Sustentable del municipio, al advertir una posible conducta irregular por parte de esa “Asociación de Colonos”, se encontraban facultadas para realizar la investigación correspondiente, de conformidad con el artículo 3º fracciones IV, VI, VII y XV, 16 y 303 del Reglamento de Construcción y el artículo 5º, fracción LXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, Obras y Servicios Públicos, Predial y Catastro, ambos del municipio o bien, solicitar la investigación de los hechos a la autoridad competente, pero mantuvieron una actitud pasiva, permisiva y omisa, lo que implicó una actuación irregular.

123. Respecto de los oficios del 22 de mayo de 2014 y del 29 de abril de 2014, emitidos por la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, también se advirtió que la solicitud fue realizada tres años antes por el propio R y que esa autoridad estatal se pronunció respecto de un tema que es competencia del Municipio, como son las calles, el desarrollo urbano municipal y el probable otorgamiento de licencias y permisos para las construcciones, en términos de lo establecido en los referidos artículos 115, fracciones III, inciso g) y V, incisos a) y f) de la Constitución Federal, 114-bis, fracción VII y 116 fracciones I y VI de la Constitución Política de Morelos.

124. Al tener conocimiento la autoridad municipal de la construcción y operación de casetas de control de acceso y vigilancia sobre las calles 1 y 2 del Fraccionamiento y no realizar las inspecciones correspondientes, AR2 y AR3 no actuaron conforme a sus obligaciones legalmente establecidas y transgredieron el principio de legalidad y de debida diligencia, en perjuicio de R y de los propios residentes del Fraccionamiento.

125. Aunque AR2 incluyó en su informe de 6 de abril de 2017, mediante el cual no aceptó la Recomendación emitida por la Comisión Local un supuesto criterio de la

SCJN, al realizar un análisis y búsqueda de los criterios emitidos por ese Máximo Tribunal Constitucional, no fue posible su localización¹³, por el contrario, tal criterio sí se encontró en una sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Perú¹⁴, mismo que resulta inaplicable como regla jurídica al presente caso (por tratarse de regímenes jurídicos distintos, atendiendo a la soberanía de cada país y su ámbito de aplicación territorial). Por su parte, AR3 informó ante la Comisión Nacional que *“un derecho individual... no puede prevalecer por encima de un derecho colectivo...”*, al respecto, debe referirse que si se parte de la armonización o coexistencia de derechos en aparente colisión, como es la libertad de tránsito y la seguridad ciudadana, como bien jurídico, no es una medida inconstitucional ni contraria a derechos humanos, pues es claro que la libertad de circulación sí puede restringirse. Lo que sí es materia de esta Recomendación y que transgrede derechos humanos, por parte de esas autoridades, es que no se hayan adoptado las medidas pertinentes para que se reglamenten este tipo de restricciones y la instalación de esas casetas como medida de seguridad y la falta de respuesta fundada en sus ordenamientos, lo que hace suponer que su instalación sea ilegal y por tanto arbitraria y que no se considere de manera más amplia la participación de los colonos en estos procedimientos, vulnerando así el principio de legalidad, que es un derecho humano que no admite restricción alguna, acorde con los artículos 29 de la Constitución Federal y 27 de la Convención Americana. Esto es, la atención y regulación de demandas legítimas de seguridad por parte de los vecindados en el fraccionamiento.

¹³ Únicamente se localizó la Tesis aislada de marzo de 2017 y con registro 2013933 en la que los Tribunales Colegiados de Circuito considera que aun cuando se afecte la libertad de tránsito de los gobernados con la instalación de una caseta de acceso a una Unidad Habitacional, éste derecho no es absoluto, sino que tiene limitantes.

¹⁴ Sentencia del 27 de junio de 2005 emitida dentro del expediente N.O 3482-2005-PHC/TC, consultable en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03482-2005-HC.pdf>

126. El principio de legalidad exige que las actuaciones de todas las autoridades deben adecuarse a lo expresamente señalado en la ley; en un Estado de Derecho este principio tiene una doble finalidad, por un lado, como límite y marco de actuación por parte del Estado y sus servidores públicos en el ejercicio del poder público y, por cuanto hace a los particulares, los dota de certeza jurídica en una doble vertiente: en sus relaciones con el Estado permite que se desenvuelvan en un ámbito de libertad, dado que no tendrán que soportar un perjuicio, intervención o restricción en sus derechos que no se encuentre justificado legal y racionalmente, y en relación con otros particulares, supone la prevención de posibles consecuencias de sus acciones frente a los derechos de otros o frente al poder público, lo que se traduce en la obediencia de las leyes o cultura de legalidad.

127. Consecuentemente, la Comisión Nacional tiene por acreditada la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de R, porque, a pesar de estar facultados para ello, el Ayuntamiento no ha expedido un ordenamiento municipal que regule los requisitos de solicitud, el procedimiento de autorización y la supervisión del funcionamiento de los controles de acceso, cierres de vialidades e instalación de módulos de vigilancia, así como de la actuación de los elementos de seguridad privada que operan en esas casetas; igualmente de algún mecanismo de quejas o denuncias respecto de la actuación de ese personal o de los integrantes de la “Asociación de Colonos”.

128. El artículo 115 de la Constitución Federal, en sus fracciones II y III, inciso g, faculta a los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal en el Estado de Morelos, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, con el fin de organizar la administración pública municipal y, específicamente, en lo correspondiente a las calles y/o vialidades en la jurisdicción territorial del Municipio, incluyendo sus zonas peatonales, con mayor razón cuando siendo públicas se les

dé un uso privado, como resultan ser las vías internas o de comunicación que se encuentran dentro de las colonias, fraccionamientos y/o asentamientos humanos del Municipio y la eventual instalación de controles de acceso y/o de casetas de vigilancia en las mismas.

129. La instalación y permanencia de controles de acceso y/o casetas de vigilancia y el cierre de calles o vialidades debe regularse de manera clara y precisa, a fin de proporcionar seguridad jurídica a las personas. Dicha regulación debe contener, al menos, lo siguiente:

- a) El procedimiento y autoridades encargadas de su aplicación.
- b) Los requisitos y condiciones para la solicitud de instalación de los controles de acceso, en que se incluya la presentación de solicitudes por parte de la asociación civil legalmente constituida, domicilio legal de la asociación civil solicitante, acta de asamblea donde conste la aprobación de al menos el 51% de los vecinos de la colonia o manzana como los solicitantes para la instalación de los controles de acceso o módulos de vigilancia e incluso podría tratarse de un grupo vecinal de una calle o manzana determinada, siempre que acrediten la representación de la mayoría de los vecinos y de que a todos ellos les comunicaron la decisión mayoritaria y las condiciones para el ingreso peatonal y de vehículos, en los que se respetará en todo momento los derechos de las personas al libre tránsito; el documento que acredite la propiedad del inmueble en el cual se pretende instalar. De tratarse de una vía pública, deberá contar con contrato de cesión, comodato o convenio de colaboración respecto del área propiedad del municipio.
- c) Deberá señalarse de manera precisa en qué consisten los mecanismos de vigilancia y seguridad autorizados, así como los lugares en que se podrán instalar.

- d) La autorización o permiso otorgado por la autoridad municipal podrá ser temporal y su renovación estará sujeta a mecanismos de evaluación
- e) El procedimiento de operación de los controles de acceso y/o casetas de vigilancia.
- f) Deberá señalarse expresamente que ni la asociación de colonos o la empresa que preste los servicios de seguridad privada podrán restringir el acceso a ninguna persona, previa identificación de la misma, que el ingreso deberá ser gratuito y que deberá garantizarse la libertad de tránsito.
- g) Deberá contemplar la reserva o confidencialidad de los datos personales que se recaben con motivo de la identificación y el registro de acceso.
- h) Se deberá establecer el mecanismo operativo de acceso inmediato a las autoridades y servicios de emergencia.
- i) El mecanismo y autoridades encargadas de la sustanciación de quejas e inconformidades contra la asociación de colonos o la empresa que proporcione el servicio de seguridad privada, pudiendo establecerse un número de atención telefónica, así como un procedimiento respecto de las visitas de inspección o verificación por parte de las autoridades municipales o estatales competentes.
- j) Las causales de revocación o cancelación de la licencia, permiso o autorización para la instalación de controles de acceso y/o módulos de vigilancia.
- k) Los canales para determinar las infracciones, sanciones, así como los medios de impugnación correspondientes.

130. Resulta imperioso incluir lo relativo a una efectiva participación ciudadana y colaboración en materia de seguridad pública con las autoridades, impulsando la participación de la comunidad.

131. Para la Comisión Nacional es necesario precisar, respecto de las manifestaciones de AR3 en la respuesta proporcionada a esta Comisión Nacional respecto del retiro de las casetas, que *“un derecho individual no puede prevalecer por encima de un derecho colectivo”*, que esa apreciación no es del todo correcta, pues de mantenerse las casetas sin la regularización necesaria, se pone en riesgo el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad de todo el colectivo, en perjuicio del bien común.

132. La Comisión Nacional considera indispensable modificar el punto recomendatorio segundo emitido por la Comisión Local al Presidente Municipal de Jiutepec¹⁵, a fin de que el H. Ayuntamiento Municipal Constitucional realice las acciones procedentes para adecuar su legislación interna y proceda a regularizar las autorizaciones de controles de acceso y/o módulos de vigilancia y de cierre de calles o vialidades conforme a lo antes expuesto.

133. Respecto a los señalamientos realizados de manera coincidente por AR3 y AR5, en el sentido de que las recomendaciones de los organismos de protección de derechos humanos *“no son vinculantes, toda vez que las autoridades destinatarias están revestidas de aceptar o no con completa libertad dichas recomendaciones”* y que de ser el caso sólo están obligados a fundamentar y motivar su negativa y que las personas afectadas *“cuentan con otras vías legales e instancias para impugnar, no la recomendación en sí misma, sino directamente los actos que le dieron origen...”*, pudiendo reclamar paralelamente ante las instancias jurisdiccionales competentes, ya que las Recomendaciones *“que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o su equivalente no tienen fuerza legal en lo que se refiere a su aceptación y ejecución, pues su carácter no vinculante, genera sólo una expresión*

¹⁵ *“Segunda: Instruya a quien corresponda para que se inicie el procedimiento administrativo en contra de la [Asociación de Colonos], a efecto de que sean retiradas las casetas ubicadas en las [Calle A] y [Calle 1], así como en [Calle A] y [calle 2]”.*

declarativa, cuya fuerza, en su caso, es más bien de tipo moral, pero no jurídica”, que “la formulación de una denuncia (sic) ante las Comisiones de los derechos humanos no excluye el que las personas puedan y deban iniciar las denuncias o demandas respectivas ante otras instancias que sí tengan competencia directa para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas determinadas, y de hecho, precisamente son las comisiones de derechos humanos, las que de acuerdo a su regulación, tienen también en algunos casos el deber de asistencia u orientación para estos efectos”. Al respecto, la Comisión Nacional estima impostergable hacer del conocimiento de la autoridad municipal la función de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, en los términos que a continuación se desarrollarán.

134. Es cierto que de conformidad con los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Recomendaciones de los organismos protectores de derechos humanos, incluyendo esta Comisión Nacional, no tienen fuerza vinculatoria y, en consecuencia, no pueden por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja, y que existen otros procedimientos y autoridades en materia administrativa que pudieran resolver la controversia planteada, no obstante, también es cierto que R presentó una denuncia ante la Procuraduría del Ambiente, que derivó en una recomendación que no fue atendida por AR1, entonces presidenta municipal, y que posteriormente solicitó la intervención a la Subsecretaría de Buen Gobierno y Participación Ciudadana del Municipio, la cual aunque la turnó a AR3, entonces Secretario de Desarrollo Sustentable del municipio, tampoco fue atendida; asimismo, se evidenció la falta de colaboración por parte de AR2, entonces presidente municipal, tanto en las labores de investigación de la Comisión Local como para atender la problemática de R, ya que se advierte que AR1, AR2 y AR3 tuvieron conocimiento del caso y no tomaron medidas eficaces para investigar o

verificar si la “Asociación de Colonos” tenía permiso o autorización municipal para instalar las casetas denunciadas por R, todo ello acredita la persistente actitud de desdén a la cultura de la legalidad por parte de esas autoridades municipales, así como la falta de colaboración en las tareas de protección no jurisdiccional de los derechos humanos y un claro obstáculo hacia la labor que realizan los organismos públicos de protección de los derechos humanos del país.

135. Tales actuaciones irregulares por parte de AR1, AR2, AR3 y AR5 no pueden ser consentidas dentro de un Estado de Derecho, donde la observancia de la Ley, por parte de las autoridades como de los particulares se convierte en el principio básico para la vida pública y materializa el principio de legalidad a través del derecho a la seguridad jurídica, lo que se traduce en que para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben proteger y respetar los derechos humanos, lo que implica cumplir con todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal y demás leyes que de ella emanen, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano¹⁶, en términos de lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Federal; lo que en mayor medida debe ser cumplido si la finalidad es generar una limitación a los derechos de los particulares, como se desprende de la lectura de los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1, 9 y 25, de la Convención Americana, y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

136. Debido a que las conductas y omisiones en que incurrieron AR1, AR2, y AR3, pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas, esta Comisión Nacional presentará queja en su contra ante la autoridad competente en términos

¹⁶ CNDH, Recomendación 84/2018, párrafo 50.

de lo establecido en los artículos 7º, fracciones I y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 1, 2 y 27, fracciones I y II, de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente al momento de los hechos.

137. Se hace un llamamiento a AR5, actual Presidente Municipal, al Ayuntamiento Municipal Constitucional para que con el debido respeto a su autonomía y dentro de su ámbito de competencia, no desconozcan las obligaciones constitucionalmente establecidas, especialmente aquéllas tendientes a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, consagradas en el artículo 1 de la Constitución Federal, para lo cual se solicita la capacitación y actualización a sus servidores públicos en materia de derechos humanos.

138. Asimismo, se exhorta a ese H. Ayuntamiento Constitucional para que, de conformidad con lo establecido en los artículos 115 fracciones III, inciso g) y V, incisos a) y f) de la Constitución Federal, 114-bis fracción VII, 116 y 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 38, fracciones II y IV, de la Ley Orgánica Municipal, lleven a cabo el procedimiento correspondiente para reformar las disposiciones legales aplicables y/o expedir una disposición administrativa de observancia general en la cual se regule la instalación, autorización a los particulares de mecanismos de control de acceso, vigilancia y cierre de calles o vialidades, así como la supervisión periódica por parte de las autoridades competentes en los términos que han quedado señalados.

H. OBSERVACIONES RESPECTO DEL EXPEDIENTE DE QUEJA INICIADO POR LA COMISIÓN LOCAL

139. En el expediente iniciado ante la Comisión Local se advirtieron diversas irregularidades en la integración y análisis de los hechos señalados en la queja,

mismas que trascendieron en su determinación, pues impidieron una investigación integral y exhaustiva, como se analizará a continuación.

140. R señaló que había 3 asociaciones de colonos constituidas en el Fraccionamiento y, a través de un oficio del 27 de junio de 2016, Seguridad Pública exhortó a la Comisión Local para que hiciera del conocimiento de los hechos a los representantes de la “Asociación de Colonos” (y de la tercera asociación), a fin de que manifestaran lo que consideraran oportuno, no obstante, la Comisión Local se limitó a hacer una inspección ocular en las entradas 1 y 2 del fraccionamiento, sin otorgar el derecho de audiencia, ni solicitarles alguna información, a pesar de estar facultada para ello, de conformidad con los artículos 39 y 40 de su Ley y 67 de su Reglamento Interno.

141. Se advirtió que en el expediente de la Comisión Local hay constancias proporcionadas por R, de las que se desprende que un PA se inició ante la Procuraduría del Ambiente, el cual concluyó con la emisión de una Recomendación a AR1, entonces presidenta municipal, sin embargo, este expediente no fue requerido por la Comisión Local.

142. Del análisis de las constancias que sirvieron para que la Comisión Local emitiera su pronunciamiento, se observó que aunque R manifestó que las calles 1 y 2 (donde se encuentran instaladas las casetas de seguridad) son públicas y por tanto, de uso común a la ciudadanía y exhibió un oficio del 8 de abril de 1988, emitido por la Comisión Reguladora de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Habitacionales del Estado de Morelos que estableció *“el lote 13-A manzana 2-A con cuenta catastral 1400-09-003-029 del Fraccionamiento ubicado en el Municipio, comunico a usted que se autoriza la modificación del mencionado lote consistente en cambiar el régimen de propiedad privada a apertura de calle en una superficie total de 375.00m²...”*, ese oficio no contiene mayores datos que permitan relacionar

ese predio o lote con alguna calle del Fraccionamiento; de las constancias remitidas por la Comisión Local tampoco se advirtió que ésta hubiera solicitado mayor información –al municipio, al quejoso o bien a la “Asociación de Colonos”–, que permitiera relacionarlo con la calle 1 o 2, y su posible identificación como vías públicas.

143. También se advirtió que en la página “web” de la Comisión Local obra la versión electrónica de su Recomendación del 23 de febrero de 2017, en la cual, en algunos párrafos se testaron los datos personales de R, pero hubo otros en los que no se testaron, aunado a que tampoco se protegieron adecuadamente los datos personales de la empresa de seguridad privada, ni de las autoridades señaladas como responsables. En este sentido, se realiza atento exhorto a esa Comisión Local para que realice sus investigaciones con estricto apego a su normatividad, de manera integral, exhaustiva, objetiva y se proteja el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales de los involucrados en los hechos.

144. La Comisión Nacional está modificando los términos de la Recomendación emitida por la Comisión Local y reformulándola acorde al principio de legalidad, como enseguida se verá, porque se desconoce la naturaleza jurídica del terreno en el que se ubican las entradas al fraccionamiento; sólo existe la presunción de que se tratan de vías públicas para uso interno del Fraccionamiento y la imprecisión, por parte de la autoridad municipal, al informar si se otorgó permiso a la asociación de colonos para instalar las casetas.

145. Por lo anterior, la Comisión Nacional dará vista de la presente Recomendación al Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) para la vigilancia y verificación de la normatividad en la materia de su competencia.

146. Por lo expuesto, esta Comisión Nacional en términos del artículo 66, incisos b y d de la Ley que la rige, modifica la Recomendación 2/2017 emitida el 23 de febrero de 2017 por la Comisión Local y formula la presente Recomendación.

I. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

147. En el presente caso se acredita la responsabilidad por violación a derechos humanos por parte de personas servidoras públicas del Ayuntamiento de Jiutepec, puesto que AR1, AR2, AR3 y AR5 no actuaron conforme a sus atribuciones, incumpliendo sus obligaciones de actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia como servidores públicos, faltando a sus responsabilidades previstas en los artículos 1, 2 y 27 fracciones I y II de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente al momento de los hechos, en relación con los artículos 1º, 4, fracciones I y II, 7 fracciones I, III, V, VII de la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas; 112 último párrafo del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 174, 175 y 176 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

148. Se acreditó que AR1, AR2 y AR3 no actuaron con la debida diligencia para atender las diversas solicitudes y planteamientos realizados por R durante 2015 y 2016, en relación con la instalación de las casetas de vigilancia en el fraccionamiento, así como por la falta de colaboración, por parte de AR2, AR3 y AR5, en las tareas de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, lo que obstaculizó la labor que realiza la Comisión Nacional y la Comisión Local en la protección de los derechos humanos.

149. Por cuanto hace a AR2, quien proporcionó información falsa a la Comisión Local, porque ya se encontraba vigente la Ley General de Responsabilidades

Administrativas y al tratarse de una falta administrativa grave, esta Comisión Nacional presentará la queja correspondiente con fundamento en el artículo 63 de la referida Ley General.

150. Dado que las conductas y omisiones en que incurrieron AR1, AR3 y AR5 pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas, esta Comisión Nacional también presentará queja en su contra ante la autoridad competente para que se inicie el procedimiento administrativo y se finquen las responsabilidades que correspondan.

151. Por cuanto hace al inadecuado resguardo de los datos personales en la versión pública de la Recomendación 2/2017 por parte de la Comisión Local, esta Comisión Nacional dará vista al Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE) para vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección de datos personales, con fundamento en los artículos 91 fracción XI, 146, 147 y 163 fracción VII de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 23, 24 fracción VI, 25 y 42 fracciones XVII y XVIII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

152. En lo tocante a AR4, servidora pública adscrita a Seguridad Pública, se acredita su responsabilidad por violación a los derechos humanos de R, porque no actuó con la debida diligencia para atender la problemática de R al tener conocimiento de su queja y no llevar a cabo la visita de inspección a la empresa que en ese momento prestaba sus servicios en el Fraccionamiento, a pesar de estar facultada para ello, faltando a sus responsabilidades previstas en los artículos 1, 2 y 27 fracciones I y II de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente al momento de los hechos.

J. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO A LA VÍCTIMA. FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO A LA RECOMENDACIÓN.

153. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Federal; 85-C de la Constitución Política del Estado de Morelos y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

154. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7º, fracción II, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas y 71 de la Ley de Víctimas del Estado de Morelos, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición. A fin de que las autoridades estén en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometan y efectúen sus obligaciones en la materia. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de restitución.

155. El artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas, establece que *“la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos”*, por lo cual, al haberse acreditado violaciones al derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica de R, el Ayuntamiento, en sesión de Cabildo y en un término no mayor a seis meses contados a partir de la aceptación de la Recomendación, deberá reformar las disposiciones legales aplicables y/o expedir la disposición administrativa que regule, de manera precisa, clara y taxativa, los requisitos, términos y autoridades que pueden autorizar la instalación de casetas de vigilancia, controles de acceso vehicular en fraccionamientos, colonias y conjuntos urbanos del municipio, así como el cierre de calles o vialidades en términos de ley y acorde a los derechos humanos, para lo cual podrá utilizar como parámetro de referencia los términos señalados en la presente Recomendación.

156. De igual manera, a través de un acuerdo del Ayuntamiento, deberá regularizarse la situación de los controles de acceso del fraccionamiento, proporcionando una copia del acuerdo que recaiga a R, a la “Asociación de Colonos” y remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias relativas, entre las cuales se incluyan las notificaciones a los interesados.

b) Medidas de satisfacción.

157. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 27, fracción IV y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, las medidas de satisfacción tienen la finalidad de *“reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas”*, mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos. Una forma de reparación, en el

presente caso, consistirá en el inicio por parte de la instancia competente del expediente administrativo para investigar las probables acciones u omisiones irregulares, atribuibles a los servidores públicos involucrados.

158. El Ayuntamiento deberá proporcionar en todo momento la información completa e idónea a la Contraloría del municipio, para que se haga valer en el procedimiento administrativo de investigación sobre los hechos y evidencias apuntadas en la presente Recomendación, recabando y aportando las pruebas necesarias para su debida integración, sin que haya dilación, para poder lograr una determinación fundada y motivada, con elementos suficientes e informando a esta Comisión Nacional el estado en que se encuentren los procedimientos y las diligencias y actuaciones faltantes para la determinación que en derecho proceda, aunado al hecho de que se deberá incluir una copia de la presente Recomendación en los expedientes administrativos y laborales de AR1, AR2, AR3 y AR5 como constancia de las violaciones a los derechos humanos de R.

159. El Gobierno del Estado, deberá instruir a Seguridad Pública para que en un plazo de tres meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice la inspección periódica y permanentemente a la empresa de seguridad privada que preste sus servicios en el Fraccionamiento, como mínimo una vez al año, de acuerdo a lo señalado en el artículo 48 del Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Morelos para comprobar que éstos se realicen en estricto apego a lo establecido en la Ley del Sistema de Seguridad Pública de Morelos y el Reglamento anteriormente señalado. De ser el caso que, derivado de la inspección se acredite alguna actuación irregular, se deberán iniciar los procedimientos de sanción correspondientes.

160. También el Gobierno del Estado, a través del Comisionado de Seguridad Pública, deberá proporcionar en todo momento la información completa e idónea a

la Secretaría de la Contraloría del Estado, para que se haga valer en el procedimiento administrativo de investigación en contra de AR4, por los hechos apuntados en la presente Recomendación, recabando y aportando las pruebas necesarias para su debida integración, para poder lograr una determinación fundada y motivada, con elementos suficientes e informando a esta Comisión Nacional el estado en que se encuentren los procedimientos y las diligencias y actuaciones faltantes para la determinación que en derecho proceda, aunado al hecho de que se deberá incluir una copia de la presente Recomendación en el expediente administrativo y laboral de AR4, como constancia de las violaciones a los derechos humanos de R.

c) Garantías de no repetición.

161. Estas consisten en implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. Al haberse acreditado violaciones al derecho humano a la legalidad, el Gobierno del Estado, deberá instruir a Seguridad Pública para que diseñe e imparta un programa de formación y capacitación al personal que tenga a su cargo la vigilancia y supervisión de las empresas de seguridad privada en materia de empresas y derechos humanos, en el cual se aborde de manera amplia los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza de las Naciones Unidas y la protección de datos personales en posesión de particulares. La impartición de este curso deberá hacerse extensiva a las empresas que presten servicios de seguridad privada en el estado de Morelos, en un plazo máximo de un año contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, debiendo remitirse a la Comisión Nacional el programa de los cursos respectivos, exámenes de evaluación, las constancias emitidas para su acreditación, listado de asistencia y fotografías que acrediten la realización de los mismos.

162. La Comisión Local, deberá emitir una circular en la cual exhorte a sus visitadores y personal sustantivo que participa en la integración de expedientes y diligencias, a que realicen sus actividades de manera exhaustiva, objetiva y en estricto apego a su normatividad, respetando el derecho a la legalidad, seguridad jurídica, intimidad y privacidad relacionado con la protección de datos personales, precisando las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir y se remita a esa Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

163. En consecuencia, este Organismo Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

A Usted, señor Gobernador Constitucional del Estado de Morelos:

PRIMERA. Colaborar ampliamente con la queja que esta Comisión Nacional presentará ante la Secretaría de la Contraloría del Estado para que se investigue, determine y, de ser el caso, se sancionen las responsabilidades administrativas de AR4 y se remitan a este Organismo Constitucional las constancias con que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruir a la Comisión Estatal de Seguridad Pública para que en un plazo de tres meses a partir de la aceptación de la Recomendación, realice la inspección de la Empresa de seguridad privada que presta sus servicios en el Fraccionamiento, a fin de comprobar que se presten conforme al marco jurídico en la materia, para prevenir afectaciones a derechos humanos y, en su caso, se inicien los procedimientos de sanción que resulten procedentes.

TERCERA. Instruir para que se imparta en un plazo máximo de seis meses a partir de la aceptación de la Recomendación, un curso de capacitación al personal de Seguridad Pública a cargo de la vigilancia y supervisión de las empresas de seguridad privada, sobre los “*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos Humanos de las Naciones Unidas*”, así como los “*Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza de las Naciones Unidas*” y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento, y

CUARTA. Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación y, en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente.

A Ustedes, señores integrantes del H. Ayuntamiento Constitucional de Jiutepec, Morelos:

PRIMERA. Colaborar ampliamente con la queja que esta Comisión Nacional presentará en la Contraloría Municipal para que se investigue, determine y, de ser el caso, se sancionen las responsabilidades administrativas de AR1, AR2, AR3 y AR5 y se remitan a este Organismo Constitucional las constancias con que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Expedir en sesión de Cabildo en un término no mayor a seis meses a partir de la aceptación de la Recomendación, el instrumento jurídico y/o la disposición administrativa que regule, de manera precisa, clara y taxativa, los requisitos, términos y autoridades que pueden autorizar la instalación de casetas de vigilancia y controles de acceso vehicular en fraccionamientos, colonias y conjuntos urbanos del municipio, el cierre de calles o vialidades en los términos de ley establecidos en la presente Recomendación y de conformidad a los

derechos humanos, y para que se proceda a su regularización, y remita las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Incorporar copia de la presente Recomendación en los expedientes administrativos y laborales de AR1, AR2, AR3 y AR5 remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, y

CUARTA. Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación y, en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente.

A Usted, señor Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos:

ÚNICA. Instruir que los visitadores adjuntos y el personal de esa Comisión Local realicen sus investigaciones y determinaciones de manera exhaustiva, objetiva y en estricto apego a la normatividad que rige a esa Comisión Estatal, respetando el derecho a la legalidad, seguridad jurídica, intimidad y privacidad en relación con la protección de datos personales, y se remitan a esa Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

164. La presente Recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente, para que dentro de sus atribuciones apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

165. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se les solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

166. Con el mismo fundamento jurídico se les solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

167. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente esa circunstancia y con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa soberanía, o a la Legislatura de la entidad federativa, según corresponda, que requieran su comparecencia, a efecto de que expliquen las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ