



# Gaceta de derechos humanos



Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México Año VIII núm. 89 noviembre de 2013

## SUMARIO

ACUERDOS RELEVANTES DEL CONSEJO CONSULTIVO.....	2
ASESORÍAS Y QUEJAS .....	3
RECOMENDACIONES .....	5
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN.....	33

## ACUERDOS RELEVANTES DEL CONSEJO CONSULTIVO\*

### Acuerdo 11/2013-55

Se aprueba por unanimidad de votos el pago de los gastos en materia de inserciones e impresiones correspondientes a los meses de septiembre y octubre, que ascienden a la cantidad de \$74 637.86 (setenta y cuatro mil seiscientos treinta y siete pesos 86/100 M.N.).

### Acuerdo 11/2013-56

Se aprueba por unanimidad de votos efectuar transferencias presupuestales por la cantidad de \$9 103 013.00 (nueve millones ciento tres mil trece pesos 00/100 M.N.), importe que incluye -para efectos de registro presupuestal-, la ampliación no liquida autorizada por la Secretaría de Finanzas del GEM del orden de los \$8 897 287.00; sin que este monto afecte el presupuesto autorizado y el cumplimiento de las metas comprometidas en el programa anual.

### Acuerdo 11/2013-57

Se aprueba por unanimidad de votos otorgar una gratificación especial por la cantidad de \$210 000.00 (doscientos diez mil pesos 00/100 M.N.) a la licenciada Rosa María Molina del Castillo en reconocimiento al desempeño mostrado en favor de la promoción y capacitación de los derechos humanos en la entidad.

### Acuerdo 11/2013-58

Se aprueba por unanimidad de votos el cambio de fecha de la décima segunda sesión ordinaria del Consejo Consultivo para el miércoles 11 de diciembre a las 13:00 horas.

---

\* Tomados en la décima primera sesión ordinaria, noviembre de 2013.

# ASESORÍAS y QUEJAS\*\*

## NOVIEMBRE

En el mes, la CODHEM proporcionó 1 848 asesorías jurídicas en diversas materias a personas de diferentes sectores sociales.

Asesorías									
VG Sede Toluca	VG Sede Tlalnepantla	VG Sede Chalco	VG Sede Nezahualcóyotl	VG Sede Ecatepec	VG Sede Naucalpan	VG Sede Atlacomulco	Programas Especiales	Secretaría General	Total
474	250	190	222	226	215	89	166	16	1 848

Recepción, tramitación y seguimiento de quejas									
	VG Sede Toluca	VG Sede Tlalnepantla	VG Sede Chalco	VG Sede Nezahualcóyotl	VG Sede Ecatepec	VG Sede Naucalpan	VG Sede Atlacomulco	Total	
Quejas radicadas	136	106	106	139	123	75	50	735	
Solicitudes de informe	157	107	113	217	131	59	109	893	
Solicitud de medidas precautorias	27	9	15	34	8	11	3	107	
Recursos de queja	-	-	-	-	-	-	-	-	
Recursos de impugnación	-	-	-	1	-	-	-	1	
Recursos de reconsideración	-	-	-	-	-	-	-	-	
Recomendaciones emitidas	5	-	-	-	-	-	-	5	
Expedientes concluidos	104	87	161	86	110	70	56	674	
- Quejas remitidas al archivo	88	84	157	85	102	64	46	626	
- Quejas acumuladas	16	3	4	1	8	6	10	48	
Expedientes en trámite**	449	509	275	351	570	163	162	2,479	

\*\* Incluye expedientes en trámite de años anteriores y hasta el 30 de noviembre de 2013.

Causas de conclusión	Número
I. Por haberse dictado la recomendación correspondiente.	1***
II. Por haberse emitido una resolución de no responsabilidad.	-
III. Por haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de mediación y conciliación.	29
a) Mediación.	5
b) Conciliación.	24
IV. Por haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo.	295
a) Orientación.	257
b) Canalización.	38
V. Por haberse dictado un acuerdo de acumulación de expedientes.	48
VI. Por no tratarse de violaciones a derechos humanos.	213
VII. Por incompetencia.	48
1. Asuntos electorales.	-
2. Asuntos laborales.	-
3. Asuntos jurisdiccionales.	3
4. Consultas que formulen las autoridades, los particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y legales.	-
5. Casos en que se puede comprometer o vulnerar la autonomía o autoridad moral del organismo.	1
6. Asuntos de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	41
7. Asuntos de la competencia de organismos públicos de derechos humanos de otro estado.	3
VIII. Por existir alguna causal de improcedencia, en términos de los artículos 61 y 69 de la ley correspondiente.	28
a) Quejas extemporáneas.	-
b) Quejas notoriamente improcedentes.	28
IX. Por desistimiento del quejoso, ratificado ante el organismo.	12
<b>Total</b>	<b>674</b>

\*\*\* Se emitieron las recomendaciones 16/2013, 17/2013, 18/2013, 19/2013 y 20/2013 derivadas de un expediente de queja.

# SÍNTESIS DE RECOMENDACIÓN

## Recomendación núm. 16/2013\*

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, esta comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

### DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México expusieron la supuesta negativa reiterada del Gobierno del Estado de México, a través de las dependencias correspondientes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios, al respecto, hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en agravio de personas agremiadas a su grupo.

### PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones, se requirió la implementación de medidas precautorias tendentes a salvaguardar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de los quejosos, así como sendos informes a la Subsecretaría General de Gobierno, a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, todos del Estado de México. Además, se recibió, admitió, desahogó y valoró las pruebas ofrecidas por las autoridades.

### PONDERACIONES

#### Negativa al derecho de acceso a la justicia

a) Es indudable que el acceso a la justicia es un derecho humano distintivo de una sociedad democrática al hacer asequible, mediante la regencia de un sistema legal idóneo y oportuno, el principio de igualdad. Bajo esta premisa es posible afirmar que los derechos no sólo se proclaman, sino que se garantizan a todos por igual a través de su adecuado ejercicio.

En la consecución de este principio, resulta inherente la disposición propiciada por las instituciones específicas, pues mientras una entidad pública sea accesible a la ciudadanía, tendrán sentido las reformas que intentan humanizar los servicios gubernativos, amén de la posibilidad de tornar en realidad la existencia de derechos y deberes que pueden exigirse a través de la exacta aplicación de la ley.

Luego entonces, el acceso a la justicia es un derecho de primer orden, considerado por sus bondades como *jus cogens*; tan es así que el Estado ha dispuesto recursos y su absoluta confianza dentro de su aparato gubernamental, a un sistema jurídicamente definido, organizado y concreto para asegurar el libre ejercicio de los derechos y libertades humanas.

En nuestro país, el pleno ejercicio a una justicia accesible, como principio nuclear del derecho que tiene toda persona a defenderse, es una pretensión esencial enlazada con los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como el debido proceso, extremos que tienen resonancia en nuestro máximo ordenamiento legal.

\* La Recomendación 16/2013 se emitió al procurador general de Justicia del Estado de México, el 7 de noviembre de 2013, por negativa al derecho de acceso a la justicia. El texto íntegro se encuentra en el expediente respectivo y consta de 33 fojas.

<sup>1</sup> Tomando en cuenta el principio del interés superior del niño, este organismo resolvió mantener en reserva los nombres de los menores, así como de sus familiares y testigos; sin embargo, se citan en anexo confidencial que se adjuntó a la pública de mérito.

Así, constituye un paradigma emblemático en materia de derechos humanos las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que datan de 10 de junio de 2011. Bajo esta tutela se dispone en el artículo 1º, párrafo primero que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la norma básica fundante y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Ahora bien, la intención práctica se materializa al tenor del principio rector *pro personae*, descrito en el segundo párrafo del numeral constitucional citado, el cual implica, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege a la persona en términos más amplios, cuando involucre proteger derechos humanos.<sup>1</sup> Por tanto, el fin último e inmediato del precepto tuitivo busca en consecuencia garantizar el acceso a la justicia.

De esta manera, el sistema gubernamental en conjunto tiene la responsabilidad de consolidar y moldear con su correcta actuación el debido proceso, lo cual, mediante la directriz de derechos y obligaciones ciudadanas, son definidas por la ley, haciendo accesible la justicia, noción acorde con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, al existir la obligatoriedad de todas las autoridades administrativas, en el ámbito de sus competencias, para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Las anteriores premisas cobran vigor al enlazarse con el principio esencial de acceso a la justicia, que es considerado en el texto fundamental en los términos siguientes:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

La elocuencia plasmada en el texto constitucional descrito a la dicción demuestra de forma contundente que la exigencia de la persona por clamar justicia se inicia en el momento en el que dispone de un medio efectivo para incoar un procedimiento, el cual por su naturaleza respetará los derechos y particularizará los deberes que permitan a los involucrados ser parte de un proceso estrictamente legal que permitirá obtener una decisión fundada y motivada de autoridad competente, instancia que determinará, al ser el mecanismo oportuno, confiable y expedito habilitado por el Estado, lo que a derecho proceda, cumpliendo así con las más justas pretensiones de la persona dentro de un Estado de derecho.

Para que esto sea así, en el caso de la debida procuración de justicia, la autoridad debe ceñirse, paso a paso, a los elementos base de todo proceso: legalidad y seguridad jurídica. Luego entonces, el artículo 14 de la Constitución federal busca el patrocinio de la exacta aplicación de la ley penal, al definir el principio de legalidad y erigirse como el contrafuerte formal que decide de manera legítima la libertad de las personas, quienes a la vez obtendrán protección y defensa ante cualquier atisbo de ejercicio arbitrario del poder punitivo.

Frente a este criterio, adquiere relevancia el mandato de determinación de las conductas penalmente sancionables, consecuencia deseable de la aplicación de la seguridad jurídica, la cual se adminicula con vigor en lo estatuido en el artículo 16 de la Constitución federal, que atañe a la dinámica del derecho bajo la óptica del imperio de la ley, al dimanar de suyo las obligaciones de fundamentación y motivación de los actos de molestia.

En las relatadas circunstancias, el garantismo penal corre a cargo de las instituciones del Estado capacitadas, figura de la que, para el caso de la procuración de justicia, la Constitución general precisa lo siguiente:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

<sup>1</sup> Cfr. "Principio 'pro personae'. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél", en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

Además, como quedó expuesto, existen disposiciones de carácter internacional en materia de derechos humanos que han definido con profundidad los principios relacionados ampliamente con los derechos, deberes y libertades humanas. Por ende, el acceso a la justicia no pasa desapercibido en documentos fuentes de carácter obligatorio, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>2</sup>

#### Artículo 8. Garantías Judiciales

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

Materia de consideración, por su contenido jurídico y humano, en proporción a los principios de acceso a la justicia, seguridad jurídica y legalidad, resultan los siguientes instrumentos declarativos internacionales:

#### Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona [...]

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

#### Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

#### Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos:

1. Se entenderá por 'víctimas' las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños [...] pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales...

4. Las víctimas serán tratadas con [...] respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia [...]

6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:

a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas [...] cuando hayan solicitado esa información;

b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses [...] de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente [...]

e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos.

En los mismos términos, son atendibles diversos tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, en los que se consagran los principios rectores de mérito:

#### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

##### Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales [...]

##### Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

#### Convención Americana sobre Derechos Humanos

##### Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales

#### Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los

<sup>2</sup> También conocida como Pacto de San José, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969.

deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Del mismo modo, en el ámbito jurídico interno, es de considerarse lo estatuido en el artículo 20 constitucional, el cual puntualiza los derechos de la víctima y del ofendido, quienes durante los respectivos procedimientos y procesos deberán recibir asesoría jurídica, ser informados de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo soliciten, ser informados sobre el desarrollo del procedimiento penal, coadyuvar con el Ministerio Público, así como se le reciban todos los datos o elementos de prueba que puedan ser considerados en la carpeta correspondiente.

Además, el marco jurídico estatal vigente resulta consonante a los preceptos cardinales expuestos, al reconocer que el monopolio del ejercicio de la acción penal recae en la institución del Ministerio Público, acorde a lo contemplado en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 6° apartado A, y el diverso 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

En este tenor, las actuaciones de la representación social están investidas de legalidad, habida cuenta de que el acceso a la justicia no se puede condicionar y se perfecciona con la confluencia de los principios de independencia, legalidad, imparcialidad, honradez y profesionalismo, cuya observancia tiene efectos positivos en la credibilidad y confianza que la sociedad deposita en sus instituciones, y en consecuencia, su actuación bajo ninguna circunstancia puede ni debe desarrollarse fuera de la Ley, por el contrario tiene la obligación de promover lo necesario, dentro de sus atribuciones, para la recta y expedita procuración de justicia.

Es de resaltar lo contenido por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, que en el marco del principio de acceso a la justicia enlaza las disposiciones siguientes:

Artículo 4. La presente Ley deberá aplicarse e interpretarse en armonía con sus principios rectores, conforme a las garantías individuales, a las normas constitucionales relativas a la función

ministerial y a los principios generales del derecho. Cuando la Ley no señale un procedimiento especial o una forma determinada para la realización de un acto, serán admisibles y válidas todas aquellas formas que resulten adecuadas para lograr los fines del mismo, siempre que no se contrapongan a sus disposiciones.

#### Principios rectores

Artículo 6. Son principios rectores de la presente Ley y de la actuación del Ministerio Público, los siguientes:

A. En lo referente a las atribuciones del Ministerio Público [...]

Legalidad: El Ministerio Público realizará sus actos con estricta sujeción a la ley. Siempre que tenga conocimiento de la posible comisión de un delito que se persiga de oficio o por denuncia estará obligado a investigarlo. La misma obligación tendrá respecto de los delitos que sólo se persigan por querrela a partir de que la misma le sea formulada.

B. En lo referente a la integración de la averiguación previa y a la actuación del Ministerio Público durante el proceso [...]

Trato digno: El Ministerio Público y sus auxiliares deberán proporcionar un trato digno y adecuado a toda persona con la que, con motivo de sus funciones, deban interactuar, independientemente de su edad, sexo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, posición social o económica, discapacidad, condición física o estado de salud. Siempre que el ofendido o la víctima se lo solicite le orientará y explicará suficientemente los trámites, procedimientos y posibles vicisitudes que puedan presentarse o que tengan que atenderse con motivo o como resultado de la integración de la indagatoria en la que estuvieren interviniendo.

Artículo 25. Institución del Ministerio Público: El Ministerio Público es una institución de buena fe, única, indivisible y funcionalmente independiente, que representa al interés social en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado y los demás ordenamientos aplicables. A él compete la investigación y persecución ante los tribunales, de los delitos el orden común.

Con base en la normatividad enunciada, en el caso que nos ocupó deben evitarse actos y omisiones que puedan originar la ausencia de una investigación efectiva y oportuna en favor de las víctimas del delito dentro de un plazo razonable, toda vez que la materialización de conductas omisas e indiferentes puede originar dilación injustificada en la procuración de justicia.



A mayor abundamiento, la queja promovida por integrantes del denominado Movimiento Antorchista en la entidad, dio cuenta de diversas carpetas de investigación formuladas por la existencia de varios ilícitos en contra de miembros del movimiento de referencia, y de los cuales se argumentó la ausencia de una investigación tendiente al esclarecimiento de los delitos denunciados.

Ahora bien, de los informes remitidos por la institución procuradora de justicia de la entidad, se estableció la existencia de diversas carpetas de investigación, de las cuales las numeradas con las series 241970550059711, iniciada por el delito de homicidio el 6 de septiembre de 2011; 493510620671112, formada por los injustos de lesiones y daño en los bienes el 2 de agosto de 2012; 332560210207113, instruida por el ilícito de daño en los bienes el 6 de julio de 2013; 493590360146113, iniciada como denuncia de hechos el 29 de julio de 2013; 493580360012112 que diera origen el delito de homicidio el 21 de abril de 2012 se encuentran en trámite. Ahora bien, las indagatorias 241970550061212 y 241970550118912, incoadas el 6 de mayo y 5 de septiembre de 2012 por el injusto de homicidio dieron lugar a las carpetas administrativas 846/2012, y 575/2012. Asimismo, la similar con número 241970550130212 que data del 27 de octubre de 2012, iniciada por el delito de homicidio se encuentra en integración.

Por tanto, la situación jurídica de las carpetas de investigación en comento son un elemento fáctico indiscutible que provocó cierta suspicacia e incertidumbre en los quejosos, toda vez que en su mayoría han excedido un año en su integración e incluso la más antigua data de dos años en trámite, dilación en la integración que de persistir la falta de razonabilidad en el plazo para el desarrollo de una investigación, impedirían a la víctima del delito su derecho a la procuración de justicia al imposibilitarle el debido acceso.

En atinencia, sirvió de criterio la disquisición que del acceso a la justicia ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la exegesis a la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, de la cual despunta el principio de razonabilidad<sup>3</sup> como una condición *erga omnes*, tanto en el derecho a la seguridad jurídica —artículo 7.5—, como en las garantías judiciales —artículo 8.1.

De ahí que, en primer extremo, se contraponen a la accesibilidad a la justicia los criterios del orden interno que dificulten el acceso de las personas a los procedimientos y mecanismos que posibiliten sus pretensiones, y que no esté verificada por las razonables necesidades de la procuración de justicia. Por otra parte, el derecho a un procedimiento dentro de un plazo razonable exige la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en una privación y denegación de justicia en perjuicio de personas que invocan la violación de derechos protegidos *ex lege*.

En el caso particular, fue motivo de atención el hecho de que diversas carpetas de investigación, a la fecha de emitir el documento de Recomendación, dentro del periodo que abarca entre uno hasta dos años desde que inició la etapa investigadora, sigan integrándose sin que el Ministerio Público dote de certeza jurídica su labor investigadora. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha expresado que:

La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación.<sup>4</sup>

Como se advirtió, el plazo razonable es incompatible a un procedimiento dilatorio, por lo que de prevalecer el aplazo existe un desmedro que influye en la confianza ciudadana y da pauta a la generalización del aforismo: justicia retardada, es justicia denegada.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Es razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario. *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, serie A, núm. 13, párrafo 33.

<sup>4</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs Perú*, sentencia del 25 de noviembre de 2005, serie C, núm. 137, párrafo 105.

<sup>5</sup> *Idem.*, “Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez”, párrafo 53, en *Caso Tibi vs. Ecuador*, sentencia del 7 de septiembre de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, serie C, núm. 114.

Por tanto, resulta conveniente que representantes sociales responsables de la integración de las carpetas de investigación, practiquen y agoten a la brevedad todas las diligencias que les permitan dilucidar si procede o no el ejercicio de la acción penal, o promuevan la resolución pertinente acorde a derecho, lo cual los impulsa a conducirse bajo parámetros de lealtad y buena fe, tal y como lo prevé la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la entidad en su numeral 6, inciso B fracción IV: “Quienes con cualquier carácter intervengan en la averiguación previa deberán conducirse con lealtad y buena fe, evitando planeamientos dilatorios o meramente formales, así como cualquier abuso en las facultades que les concede la ley”.

En ese tenor, los servidores públicos involucrados deberán actuar bajo los principios rectores referidos y efectuar una adecuada planeación de las diligencias y que éstas conduzcan a la seria y efectiva investigación en la carpeta de investigación con el propósito de lograr una pronta, expedita y debida procuración de justicia, tal y como lo contemplan los parámetros siguientes:

**Artículo 10 inciso C, fracción V de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la entidad:** “Promover lo necesario, dentro de sus atribuciones, para la recta y expedita administración de justicia”. Criterio a aplicar en las carpetas 241970550061212 y 241970550118912, las cuales fueron vinculadas a proceso, formándose las carpetas administrativas 846/2012 y 575/12 de las cuales conocen los juzgadores de control de Tlalnepantla y Almoloya de Juárez, respectivamente.

**Párrafo 12 de las directrices sobre la función de los fiscales:**

los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal.<sup>6</sup>

Dispositivo jurídico que se alianza al criterio de regularidad estatuido en nuestro sistema penal de procuración de justicia, el cual establece<sup>7</sup>:

El Ministerio Público velará por la regularidad en la integración de las indagatorias, vigilará el correcto ejercicio de las facultades otorgadas a quienes en ellas intervienen y procurará su celeridad y su encausamiento al descubrimiento de la verdad histórica.

Podrá aplicar criterios de economía procesal, subsanar y corregir los defectos o excesos en sus actuaciones, siempre que la ley no disponga lo contrario y ello resulte conducente para los fines de la indagatoria o para preservar los derechos de los involucrados o de cualquier tercero con interés debidamente acreditado.

En suma, deberá favorecerse el acceso a la justicia considerándose en todo momento los principios de legalidad y seguridad jurídica, bases indiscutibles del nuevo sistema de justicia penal mexicano, contribuyéndose así al cambio de esquemas en los sistemas de procuración e impartición de justicia, dando transparencia y razonabilidad a los procesos penales, se garantizará la justa indemnización a la víctima u ofendido, todo ello en el marco del respeto a los derechos humanos, lo cual abonará al debido proceso penal, y en consecuencia una mayor cultura de la legalidad.

b) Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta defensoría de habitantes en la investigación de los hechos permitieron instar a los servidores públicos responsables de la integración de las carpetas de investigación expuestas en el documento de Recomendación, para que en ejercicio de sus obligaciones, se ajustaran a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliendo con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

Por todo lo expuesto, este organismo formuló al procurador general de Justicia del Estado de México, las siguientes:

**RECOMENDACIONES**

**Primera.** Con base en los principios de acceso a la justicia, legalidad y seguridad jurídica, determinara en un plazo razonable las carpetas de investigación: 241970550059711, 493510620671112, 332560210207113, 241970550130212, 493590360146113 y 493580360012112 en

<sup>6</sup> Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

<sup>7</sup> Artículo 6°, inciso B fracción V de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

las que se practicaran y agotaran todas y cada una de las diligencias que impulsen la resolución definitiva con estricto apego a derecho. Así como se provea lo necesario en las carpetas 241970550061212 y 241970550118912, para favorecer la recta y expedita administración de justicia dentro de las causas 846/2012 y 575/12.

**Segunda.** Ordenara por escrito a quien corresponda, se imparta cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos, sobre los principios de derechos humanos de acceso a la justicia, a la legalidad y seguridad jurídica, a

los agentes del Ministerio Público adscritos a la Unidad Dos de la Fiscalía Especializada en Homicidios del Valle de México, con sede en Cuautitlán; a la Unidad Tres de la Fiscalía Especializada en Homicidios con sede en Tlalnepantla; a la Fiscalía de Asuntos Especiales en Toluca; así como a las Agencias del Ministerio Público de Cuautitlán, Huehuetoca y Zumpango; a fin de que durante el desempeño de su cargo se conduzcan con puntual respeto a los derechos fundamentales y con apego a las normas que regulan su función pública, para lo cual esta comisión ofreció su más amplia colaboración.

## Recomendación núm. 17/2013\*

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, esta comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

### DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México expusieron la supuesta negativa reiterada del Gobierno del Estado de México, a través de las dependencias correspondientes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios. Asimismo, hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en agravio de personas agremiadas a su grupo.

### PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones, se requirió la implementación de medidas precautorias tendentes a salvaguardar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de los quejosos, así como sendos informes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, a la Subsecretaría General de Gobierno y al presidente municipal constitu-

cional de Chicoloapan, realizándose visita a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva de este último. Además, se recibió, admitió, desahogó y valoró las pruebas ofrecidas por las autoridades.

### PONDERACIONES

#### Derecho a la seguridad jurídica mediante el uso racional de la fuerza pública

Hoy en día, la redefinición y modernización de la seguridad pública y ciudadana, exige que la nueva conceptualización de la seguridad pública se traduzca en confianza y cercanía, concierto en el que tanto las personas como los agentes encargados de hacer cumplir la ley de cualquier orden de gobierno deben aportar lo que les corresponde, con el objeto de conseguir la tan ansiada protección y seguridad que buscamos de forma inherente todos los seres humanos.

En términos generales, la seguridad, además de ser una manifestación inequívoca de la persona humana, como una de sus aspiraciones más ansiadas, es también, en términos socioculturales, una expresión infalible del Estado de derecho, toda vez que permite el libre ejercicio de los derechos humanos, los cuales estarán preservados por la ley, a través de la irrestricta sujeción al marco jurídico necesario para proteger a la ciudadanía. Desde luego, el principio se sustenta en la necesidad de que el ciudadano conozca de forma previa las normas que le son aplicables, pero al mismo tiempo, prevalece la exigencia de que la interpretación y aplicación de las normas coincidan con las que la sociedad asume o entiende como válidas, lo cual implica que cada uno de no-

\* La Recomendación 17/2013 se emitió a la secretaria de Seguridad Ciudadana del Estado de México, el 7 de noviembre de 2013, por violación al derecho a la seguridad jurídica mediante el uso racional de la fuerza pública. El texto íntegro se encuentra en el expediente respectivo y consta de 33 fojas.

sotros esté consciente que un derecho lleva implícito un deber.

Sin duda, cualquier postura por sencilla que sea, con soporte en los derechos humanos, coincidirá en la trascendencia que tiene la seguridad pública, por lo que los órganos de Estado que la hacen viable son indispensables en la sociedad. Son trascendentes, porque son el cariz de un gobierno democrático que dota de seguridad ciudadana. Son esenciales, porque tienen un noble cometido, el cual es coadyuvar a la aspiración legítima de la sociedad para desarrollarse con total confianza y certeza.

Luego entonces, entendida como una cualidad propia de los espacios públicos y privados, la seguridad pública se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos fundamentales de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

Esta condición, que constituye al mismo tiempo una función confiada al Estado y los municipios, tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de los individuos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos; en consecuencia, las acciones que se instrumenten en el ejercicio de la seguridad pública, cuentan como eje central a la persona humana y, por ende, deberán contribuir al establecimiento de la seguridad ciudadana, cuyo propósito se materializa brindando protección, asegurando el libre ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y por encima de esto, sus derechos humanos fundamentales.

La seguridad pública en nuestro país se ha transformado para siempre a raíz de las recientes reformas en materia de derechos humanos. La nueva visión exige al Estado defender, promover y proteger de forma activa y responsable el catálogo de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, a la luz de lo impuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la protección de los derechos humanos es la primera y más importante responsabilidad de las autoridades, puesto que la nómina de

derechos humanos fundamentales, considerada en la parte dogmática de la carta política fundamental, establece que el Estado y los gobiernos son las autoridades que pueden hacerlos asequibles a la población bajo el necesario axioma de seguridad ciudadana.

Así, es innegable que la seguridad pública es un signo inequívoco y progresivo de la existencia práctica de los derechos humanos, toda vez que cualquier derecho fundamental de la persona humana para ser ejercido requiere la decidida actuación y protección del Estado, en caso de que existan rémoras a las libertades humanas.

Asimismo, bajo el manto protector que emana de la seguridad pública, es factible consolidar el Estado de derecho, pues los derechos humanos, bajo el amparo de una fortalecida seguridad ciudadana, concientizan a todos los actores sociales de la bonhomía de desarrollar las actividades cotidianas sin dañar a terceros. Justamente, la seguridad pública nos hace recordar siempre la importancia que tienen las relaciones armónicas, apotegma que hace posible la verdadera convivencia social.

Reviste trascendente importancia, en tránsito dinámico de la seguridad pública, que el elemento de la policía esté debidamente facultado para inhibir al ciudadano a la realización de conductas contrarias a derecho, por lo que en determinado momento puede hacer uso de un rango de fuerza que será prodigado por niveles de intensidad y siempre bajo el estricto cumplimiento de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, necesidad, excepcionalidad y humanidad.

La intención no es empoderar a los cuerpos policiacos, sino que el agente habilitado por el Estado, y por tanto figura de excelencia para tan preclaros designios, proporcione seguridad y confianza bajo el respeto a ultranza de la dignidad humana, la cual debe concebir como su deber, fin primero y último.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>1</sup> es el parámetro asequible que domina la conciencia internacional de los derechos humanos, con el fin de homologar los principios relacionados con el comportamiento ético, profesional y legal de los elementos policiales, instrumento que consiste en breves

<sup>1</sup> Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

directrices explicadas que, por su oportunidad y basamento en derechos humanos fundamentales, son de observancia ineludible, y su vigencia es consonante al propio marco de actuación de todo efectivo policial.

Se enfatizó la importancia dispuesta en el artículo 1°, párrafo primero constitucional, al describir que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la norma básica fundante y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Ahora bien, el trazo de legalidad se materializa al tenor del principio rector *pro personae*, descrito en el segundo párrafo del numeral constitucional citado, el cual previene, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege a la persona en términos más amplios cuando involucre proteger derechos humanos.<sup>2</sup>

No obstante, la matriz neurálgica del modelo actual del sistema de seguridad pública identifica en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad de los órdenes de gobierno para prevenir los delitos y lograr la sanción de infracciones administrativas, mediante la actuación de las instituciones policiales, cuyo parámetro es el respeto a los derechos humanos bajo la regencia de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Se reconoce en la aplicación irrestricta de la ley, el principio imprescindible en la interpretación de los derechos humanos. Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos postula que en la comunidad, toda persona tiene deberes y en el ejercicio de sus derechos, el único límite es el que establecen las leyes, basadas en el respeto de los derechos y libertades de los demás, así como satisfacer el orden público.<sup>3</sup>

En la misma línea argumentativa, la seguridad personal, dimensionada como un valor supremo, tiene eco prácticamente en todos los instrumentos internacionales: declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos; para efectos prácticos

y representativos, destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Bajo criterios armónicos, la normativa del Estado mexicano, previene por conducto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos [...]

Artículo 6. Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos.

En el ámbito estatal, la Ley de Seguridad del Estado de México, normativa de reciente cuño, da una estimulante visión operativa de la temática que aquí interesa:

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la investigación y la persecución de los delitos [...] y la sanción de las infracciones administrativas [...]

Artículo 3. Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos [...]

Artículo 100. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán [...]

B. Obligaciones:

<sup>2</sup> Cfr. "Principio 'pro personae'. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél", en *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

<sup>3</sup> Artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.



I. Generales:

a) Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.

En razón de lo anterior, será necesario que los elementos policiales que integran las corporaciones públicas encargadas de procurar la seguridad ciudadana y velar por la paz y el orden públicos, actúen fundamentalmente con estricto apego a la ley y con respeto a los derechos humanos esenciales, teniendo como límite de su intervención las facultades y atribuciones que la normatividad de la materia contempla.

En ese tenor, deberán adoptarse las medidas legales apropiadas que permitan mantener el orden público, de manera tal que en ningún momento ni circunstancia constituyan riesgos que atenten contra la integridad de la ciudadanía, más aún cuando se trate de manifestaciones, movilizaciones originadas por protesta social o enfrentamientos violentos.

a) Esta defensoría de habitantes contó con evidencias suficientes de la existencia de omisiones por parte de elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la entidad, producidas por la ausencia de protocolos de actuación en caso de existir conflictos violentos originados por multitudes, siendo evidente la inacción durante los hechos acontecidos en el municipio de Chicoloapan el 5 de septiembre de 2012.

En la especie, resultó evidente que aun cuando se conocieron antecedentes de la presencia de una multitud considerable de personas de dos organizaciones, que resultaron antagonistas en las inmediateces de una unidad habitacional en el municipio de Chicoloapan, no desplegó de inicio al personal policial capacitado para inhibir cualquier enfrentamiento violento.

Al respecto, se advirtió del informe suscrito por el jefe de la Región XXII-A de la Subdirección Operativa Regional Oriente, que el comandante del sector conoció de la presencia de al menos 400 personas integrantes del Movimiento Antorchista en los alrededores de la unidad habitacional Galaxia Los Reyes en el municipio de Chicoloapan, quienes hicieron del conocimiento la agresión en contra de sus agremiados por la organización Mototaxis, Bicitaxis y Transportistas del Municipio de Chicoloapan, que contaban con al menos 250 militantes, en donde posteriormente se iniciaron actos violentos.

Pese a la cantidad considerable de personas, contabilizadas en 650 según el informe referido, y coincidente con el informe remitido a esta defensoría por el presidente municipal constitucional de Chicoloapan, donde se estimó un aproximado de 600 personas involucradas en el conflicto, no se advirtió la intervención de algún elemento policial municipal o estatal a efecto de disuadir a los grupos en conflicto, o al menos de aplicar alguna táctica para dispersar o impedir un posible enfrentamiento, como en el caso aconteció.

Sin duda, en vista de la cronología establecida por policías municipales de Chicoloapan y elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, así como el inmejorable posicionamiento de dichas autoridades previo al conflicto violento, pudieron estar en condiciones de evitar el enfrentamiento si hubieran actuado coordinadamente en forma ordenada y sistematizada.

Así pues, suponiendo sin conceder que los elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana tuvieron conocimiento a las 11:30 horas y su arribo se suscitó a las 12:10 horas, tardaron cerca de 40 minutos en llegar al lugar de los hechos, tiempo suficiente para que se desataran los hechos violentos; no obstante, los elementos de la Policía Municipal de Chicoloapan establecieron que el conflicto se inició a las 11:20 horas y terminó cerca de las 16:30 horas, lapso en el que si se hubieran adoptado las medidas y tácticas conducentes, no habría originado pérdidas humanas ni personas lesionadas.

Es evidente que la omisión policial operó desde un inicio con la incapacidad manifiesta de concertar medios que les permitieran establecer una estrategia adecuada de operación, en la inteligencia de que conocieron de un antecedente previo que concertó a una multitud, descritas como agresiones por el Movimiento Antorchista, es decir que conocían el motivo principal de la aglomeración, que eran actos violentos. Con todo, no se advierte en determinado momento un diálogo de persuasión o disuasión dirigido a la multitud.

Sirve de apoyo el contenido de una videograbación ofrecida por los quejosos como medio probatorio, donde se encuentran visibles algunas escenas de lo ocurrido durante el conflicto en el participaron adeptos del Movimiento Antorchista y de la organización Mototaxis, Bicitaxis y Transportistas del Municipio de Chicoloapan, en una unidad habitacional de Chicoloapan, en las que

se advierte claramente la presencia de elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de Seguridad Pública Municipal de Chicoloapan, aunque dichas autoridades se encontraban separadas y sin que adoptaran alguna medida, permaneciendo en calidad de espectadores.

Más aún, las imágenes captaron que la multitud se encontraba provista de palos, piedras e incluso con armas blancas tipo hachas; asimismo, en el lugar, personas involucradas en el conflicto utilizaron armas de fuego con las cuales se causó el deceso de dos personas.

Por lo anterior, se advirtieron elementos objetivos que vislumbraban actos de violencia que causaron una situación general de alteración del orden público, factores desestimados por la policía estatal, quienes carecieron de un protocolo adecuado para hacer frente al problema con oportunidad y contundencia.

En efecto, las imágenes demuestran la imposibilidad tácita de los elementos policiales, estatales y municipales, por reestablecer el orden público y garantizar la seguridad y tranquilidad del lugar; impasibilidad contradictoria a las atribuciones que integra el Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, entre las que se incluye la de: “Vigilar y cuidar el orden público en el territorio del Estado con el objeto de proteger la seguridad de las personas, su patrimonio y sus derechos”<sup>4</sup>; igualmente instruye a estas corporaciones para: “Proporcionar auxilio a la población”<sup>5</sup>; y por lo que respecta a los cuerpos de seguridad pública municipal, el dispositivo jurídico previene entre sus facultades: “Mantener la paz y el orden público del Municipio”.<sup>6</sup>

Es evidente que la actuación preliminar de los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana se dio al margen del cumplimiento de la obligación de resguardo y restablecimiento del orden público en caso de multitudes que alteren el normal funcionamiento ciudadano, toda vez que ante la actitud violenta de los enfrentados se debió aplicar en primera instancia un plan de actuación que considerara los principales factores de riesgo; además, las acciones a instrumentar requerían que de inmediato las autoridades inter-

vinientes (policía estatal y municipal) asumieran la responsabilidad de manera coordinada ante la considerable cantidad de la multitud, en un rango de 600 a 650 personas.

Ahora bien, para el control debido de la multitud, los agentes de la policía debieron identificar a las personas con actitud agresiva y tratar de hacer una conducción con el afán de aislar a las personas con intenciones de confrontación. La contención del conflicto exigía una estrategia clara a seguir ante la concentración de personas, así como utilizar tácticas y técnicas en gradación, mediante la utilización de los principios de legalidad, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad.

No debe ignorarse que en caso de ser necesario, la nómina jurídica faculta a las autoridades del ramo para solicitar auxilio de corporaciones policiales circunvecinas, del mismo nivel de gobierno e incluso con trascendencia a la esfera estatal, las que podrán colaborar de manera coordinada en el restablecimiento de la seguridad y orden públicos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Seguridad del Estado de México, que entre sus objetivos integra en el artículo 1° fracción II lo siguiente: “establecer las bases de coordinación del Estado y los Municipios con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y sus Municipios”.

De igual forma, el mismo cuerpo normativo pronuncia en el numeral 52, concerniente a la coordinación entre autoridades y corporaciones policiales, la disposición siguiente:

Quando para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, sea necesaria la participación coordinada del Estado con otra u otras entidades federativas, e incluso los Municipios [...] participarán las Instituciones de Seguridad Pública correspondientes.<sup>7</sup>

En suma, no existieron evidencias que permitieran acreditar una debida coordinación institucional para la atención a la multitud que se congregó con fines violentos el 5 de septiembre de 2012 en las vecindades de una unidad habitacional en Chicoloapan, mucho menos prever que la virulencia de las agresiones ocasionó dos muertes por disparos de armas de fuego y diversos lesionados, ante la falta de decisión para adoptar los protoco-

<sup>4</sup> Artículo 9° fracción I.

<sup>5</sup> Artículo 9° fracción II.

<sup>6</sup> Artículo 10 fracción II.

<sup>7</sup> Artículo 52 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

los y estrategias a seguir a fin de evitar la vulneración de derechos humanos y poner en riesgo a todas las personas que se encontraban transitando en el lugar.

Por tanto, con base en el marco jurídico internacional y convencional, con estricta observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica, con miras en la amplia protección que concede el principio *pro personae*, este organismo insta se diseñe, elabore y aplique un protocolo de actuación para el control de multitudes y restablecimiento inmediato del orden público por parte de elementos de la policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

La base de esta iniciativa debe considerar en todo momento el respeto a la dignidad humana; establecer una coordinación institucional de los órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia; agotar los medios pacíficos de solución al conflicto basados en el diálogo, la adecuada regulación del uso de la fuerza pública, mediante una escala racional basada en los principios de legalidad, gradualidad y proporcionalidad, a través de una serie de orientaciones prácticas; y la exacta aplicación de la ley, con opciones de actuación del policía, como alternativas posibles, integrándose el uso de la fuerza y otras soluciones.

Sobre el particular, deberá tomarse en consideración la visión que ha compartido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al fin de la seguridad pública y la exacta aplicación de la ley:

con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida<sup>8</sup>

Por tanto, para dar cabal cumplimiento a las acciones preventivas que se refieren los párrafos anteriores, es prioritario ajustarlas a instrumen-

tos internacionales relacionados con la conducta de las corporaciones de la policía, entre las que destaca el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, como esquema elemental para justipreciar la conducta de la policía y las obligaciones y deberes, de las que son premisas conductuales ineludibles la exacta aplicación de la ley y la protección de la dignidad humana y defensa de los derechos humanos.

b) Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta defensoría de habitantes en la investigación de los hechos, permitieron instar a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, para que en ejercicio de sus obligaciones, se ajuste a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliéndose con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

Por todo lo expuesto, este organismo formuló al secretario de Seguridad Ciudadana del Estado de México las siguientes:

## RECOMENDACIONES

Primera. Con el propósito de dar plena vigencia al principio de exacta aplicación de la ley, en concordancia con los principios de legalidad y seguridad jurídica, además de posibilitar la conducción ética y profesional policiaca, se instruyera a quien corresponda la adopción de medidas necesarias para mejorar los procesos y protocolos de actuación a través del fortalecimiento y establecimiento de procedimientos idóneos, con base en una escala racional del uso de la fuerza, y una coordinación oportuna entre las corporaciones de seguridad pública de los órdenes de gobierno, mediante el empleo de tácticas, técnicas y estrategias para los agentes encargados de hacer cumplir la ley, tomándose en cuenta para ello la normatividad convencional e internacional aplicable, así como las directrices estipuladas en el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Para tal efecto deberá diseñarse, elaborarse y emplearse un protocolo de actuación para el control de multitudes y restablecimiento inmediato del orden público por parte de elementos de la policía adscritos a la Secretaría de Seguridad

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152, párrafo 87.



Ciudadana.

Segunda. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda, se imparta cursos de capacitación y actualización, en particular sobre el respeto a la norma con base en el uso legítimo de la fuerza pública, el mantenimiento y restableci-

miento del orden y la exacta aplicación de la ley, al personal adscrito a la Región XXII-A de la Subdirección Operativa Regional Oriente de esa secretaría, a efecto de que durante el desempeño de su cargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos, para lo cual esta comisión ofreció su más amplia colaboración.

## Recomendación núm. 18/2013\*

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, esta comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

### DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México expusieron la supuesta negativa reiterada del Gobierno del Estado de México, a través de las dependencias correspondientes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios, pese a la gestión anticipada respectiva. Asimismo, relataron el incumplimiento de acuerdos relacionados con la prestación del servicio de transporte público de concesionarios adheridos a su organización.

Por otra parte, hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en agravio de personas agremiadas a su grupo.

### PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones se requirió los informes de ley al subsecretario general de Gobierno, al secretario de Transporte y al procurador general de Justicia, autoridades todas del Estado de México, así como al presidente municipal constitucional de Chicoloapan. Además, se recibió, admitió, desahogó y valoró las pruebas ofrecidas por las autoridades.

### PONDERACIONES

**a)** El derecho de petición es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para su correcto ejercicio, se prevén consideraciones sencillas que deben realizarse a efecto de su debida atención, como constar por escrito, y al cual debe recaer un acuerdo de la autoridad a la que se haya dirigido.

Bajo la noción de los derechos humanos, no sólo se advierte el derecho de petición de manera abstracta como un mero recurso administrativo ante la negativa de las autoridades, sino también como un derecho concreto de participación en el ejercicio de la función gubernativa. Por ende, la libertad de las personas para solicitar o pedir el beneficio de determinado servicio debe actualizarse en un plano de igualdad, sin desdeñar que toda petición continúa vinculada al impulso de una función de gobierno.

El intrínquilis del Estado reside en una delimitación sensata y oportuna que aclara cuándo se puede hacer efectiva una petición ciudadana y ante qué representatividad. Es innegable que puede ejercerse cuando se trata de formulaciones o sugerencias sobre las que la persona no tiene un derecho legítimo. La instancia frente a quien puede hacerlo valer serán las que tengan la potestad para decidir sobre la concesión.

Luego entonces, la libertad del ciudadano para petionar es un instrumento útil para participar activamente en las funciones de gobierno, colaboración cuya influencia adquiere dimensión relevante en las libertades humanas y se convierte en una herramienta que sirve a las autoridades para llevar a cabo su cometido y asuma con responsabilidad sus funciones formales.

Ahora bien, debe entenderse al Estado como un ente jurídico de derecho, compuesto por un gru-

\* La Recomendación 18/2013 se emitió al secretario de Transporte del Estado de México el 7 de noviembre de 2013, por negativa al derecho de petición. El texto íntegro se encuentra en el expediente respectivo y consta de 48 fojas.

po social humano interrelacionado por razones de territorio al estar asentado permanentemente en una jurisdicción específica, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico, con el fin de mantener la paz pública, prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras municipales requeridas por la comunidad.

Es positivo que los municipios conurbados del Estado de México tengan tal grado de interrelación económica, social, territorial, ambiental, administrativa y política, que para ofrecer un diagnóstico más preciso de la situación del transporte sea necesario considerarlos como una unidad, ya que el crecimiento urbano va acompañado de un aumento proporcional de las necesidades de movilidad de los habitantes.

Es evidente que la meta de una ciudad social, económica, cultural y ambientalmente sustentable se encuentra distante, en la que la movilidad en el transporte y en las calles sea ejemplo del ejercicio pleno de nuestros derechos. No obstante, la recuperación de la ciudad no es un dédalo ni una entelequia. Es ahora cuando se debe repensar y recrear la ciudad sostenible, hacerla accesible para todas las personas, así como ordenar y regular el otorgamiento de concesiones con apego a derecho, y sobre todo por los connotados beneficios que produce un servicio de calidad.

La movilidad urbana es una necesidad indispensable en ciudades tan dinámicas como las existentes en suelos mexiquenses, luego entonces, el tránsito cotidiano es proporcional a la accesibilidad del transporte, lo cual incluye un amplio espectro de habitantes en el Estado de México. Es definitivo que todas las personas hacen uso de transporte público o privado porque es un rasgo distintivo y obligatorio en la interrelación social que exige el desenvolvimiento activo de un ciudadano útil a su sociedad.

Por ende, no es cuestión menor la ingente tarea que realiza la Secretaría de Transporte del Estado de México, al tener como misión fundamental proporcionar, regular y modernizar los servicios de transporte en la entidad, con la participación de los diferentes sectores productivos de la sociedad, y alcanzar un desarrollo urbano y regional

sustentable a largo plazo; de igual manera, contar con un transporte de excelencia, moderno y accesible con cobertura total y eficiente para los ciudadanos del Estado de México.

Por lo anterior, este organismo no pasó por alto que el servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas de interés general, sin propósitos de lucro y mediante prestaciones individualizadas a cargo del Estado, directamente o con la colaboración de los particulares, sujetas previamente a un régimen especial de derecho público para garantizar a los usuarios su uniformidad, regularidad, adecuación, continuidad y permanencia.<sup>1</sup>

El texto fundamental de nuestro país estipula el tipo de servicios en los que pueden colaborar los particulares, y faculta al Estado para que, sujetándose a las leyes y sólo en casos de interés general, pueda concesionar los servicios públicos a su cargo, salvo las excepciones que las mismas prevengan, base convencional que a la dicción previene:

Artículo 28 [...]

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Si bien la concesión obliga a entidades particulares, lo cierto es que el Estado debe vigilar que las prestaciones se desarrollen con estricto apego a derecho. Más aún, conforme a lo previsto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De igual forma, en el segundo párrafo del numeral citado, se reconoce el principio *pro personae*, el cual implica, en caso de la existencia de

<sup>1</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1999, pp. 735-745; y Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, tomo I, Porrúa, México, 1999.

varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege derechos en términos más amplios, cuando involucre salvaguardar derechos humanos.<sup>2</sup>

Ahora bien, no es desconocido que en nuestro país confluyen estrategias dinámicas que posibilitan el acceso a la movilidad, mediante el ejercicio pleno de los derechos y libertades humanas. Al espíritu del vasto catálogo convencional e internacional son aplicables diversos instrumentos declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos, de los cuales para efectos que aquí interesan destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los aludidos instrumentos, directrices, criterios ordenadores y normas reconocen la importancia de protección a los derechos humanos, expuestos mediante la observancia puntual a la ley, así como la comprensión de los límites y alcances de la actuación de las autoridades, lo cual exhorta a la Secretaría de Transporte del Estado de México a proceder activamente respecto a los hechos relatados en el apartado de evidencias de este documento.

A mayor abundamiento, este organismo siempre apreciará cualquier denuedo que haga asequible la observancia de la norma, por ello comparte el paradigma de considerar la movilidad como un derecho y el transporte público como un servicio, cuya eficiencia y calidad deben ser garantizadas por el Estado.

No obstante, las evidencias acumuladas fueron suficientes para advertir que la Secretaría de Transporte, en todo momento, ha reconocido el derecho que les asiste a los integrantes del Movimiento Antorchista al dar cauce a sus peticiones y establecer una interlocución constante en aras de resolver sus problemáticas, como lo comprueba el grueso de documentales en las que la dependencia ha intervenido y participado de forma activa, y de donde se derivó la firma de minutas y convenios.

Si bien esta defensoría de habitantes comparte la posición de la secretaría de marras, al relatar que la regulación de la prestación de servicio público de transporte debe regirse bajo un estricto apego al principio de legalidad, garantizando el libre ejercicio de los derechos en cumplimiento a lo ordenado por la ley, lo cierto es que debe dotar de certeza jurídica a cada uno de los procedimientos que ha aplicado en la materia a integrantes del Movimiento Antorchista.

Al respecto, y para abatir cualquier incertidumbre legal respecto a los hechos puestos a su conocimiento, deberá tomar con toda seriedad los reclamos de los quejosos, que van desde supuestos bloqueos para realizar los trámites correspondientes que exige la secretaría de mérito al negárseles la atención, hasta argumentos en los que detallaron el delicado conflicto social que involucra casos de integrantes del Movimiento Antorchista que están relacionados con el transporte y que incluso desestabilizan el orden público, al derivarse conductas delictivas producto de diversos enfrentamientos.

Más aún, si bien se reconoció la retención de unidades de transporte de adeptos al Movimiento Antorchista, lo cierto es que no figuró en los medios probatorios exhibidos por la autoridad el procedimiento que siguió para decretar dichos decomisos, lo cual es contrario, *mutatis mutandis*, al espíritu contenido en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impulsa la necesidad de prodigar a la persona de un recurso sencillo y rápido, o cualquier medio efectivo que lo ampare contra actos de molestia, cuando éstos son cometidos por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales.

Asimismo, se advirtió minutas en las que el titular de la Secretaría de Transporte de la entidad participó, e incluso llegó a consensos con los miembros del Movimiento Antorchista, lo cual valida los argumentos expuestos por los quejosos. Así, es necesario el seguimiento de los casos en un marco de cooperación y diálogo que incluso permitan encontrar nuevos esquemas de acción, vinculantes y multidisciplinarios, valorando las distintas ópticas del problema, siendo incluyentes, tolerantes y plurales, en la inteligencia de que

<sup>2</sup> Cfr. "Principio 'pro personae'. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

ningún proyecto de gobierno ni política pública rendirá frutos sin la participación de los actores involucrados.

No obstante, será necesario el cumplimiento puntual de los requisitos y plazos que para la obtención de concesiones de servicio público exige la ley de la materia; asimismo, la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, como dependencia encargada de determinar la procedencia o improcedencia de las solicitudes presentadas por los particulares, bajo la interlocución que le ha caracterizado en la atención de la problemática expuesta por el Movimiento Antorchista, deberá considerar una prórroga para que el interesado esté en condiciones de cubrir las prevenciones estipuladas.

b) Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta defensoría de habitantes en la investigación de los hechos, permitieron instar a personal de la Secretaría de Transporte del Estado de México para que, en ejercicio de sus obligaciones, se ajustaran a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliéndose con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

Por todo lo expuesto, este organismo formuló al secretario de Transporte del Estado de México, las siguientes:

## RECOMENDACIONES

**Primera.** Con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica, a la luz de la necesaria vinculación entre los derechos humanos y la accesibilidad del transporte público, se diera solución definitiva a la problemática planteada por la organización Antorcha Campesina, para lo cual deberá existir indefectiblemente negociación e interlocución con base en los principios de buena fe, confianza y respeto. Para tal efecto, se considerara la normativa en la materia, se llevaran a cabo los procedimientos conducentes y se emitieran las resoluciones a que haya lugar con estricta sujeción a la norma.

**Segunda.** Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda, instrumentar cursos de capacitación y actualización desde una perspectiva integral en materia de transporte público, a personal relacionado con la modalidad de transporte público de dicha secretaría, para lo cual esta comisión ofreció su colaboración.

## Recomendación núm. 19/2013\*

\* La Recomendación 19/2013 se emitió al presidente municipal constitucional de Chicoloapan, Estado de México, el 7 de noviembre de 2013, por violaciones a los derechos a la integridad personal y seguridad jurídica. El texto íntegro se encuentra en el expediente respectivo y consta de 35 fojas.

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, esta comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

### DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México, expusieron la supuesta negativa reiterada del gobierno de la entidad, a través de las dependencias correspondientes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios, pese a la gestión anticipada correspondiente. Asimismo, relataron el incumplimiento de acuerdos relacionados con la prestación del servicio de trans-

porte público de concesionarios adheridos a su organización.

Por otra parte, hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en agravio de personas agremiadas a su grupo.

### PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones, se requirió la implementación de medidas precautorias tendentes a salvaguardar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de los quejosos; así como sendos informes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, a la Subsecretaría

General de Gobierno y al presidente municipal constitucional de Chicoloapan, realizándose visita a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva de este último. Además, se recibió, admitió, desahogó y valoró las pruebas ofrecidas por las autoridades.

## PONDERACIONES

### **Violaciones a los derechos a la integridad personal y seguridad jurídica**

Como base fundamental y primaria de la estructura y organización política del Estado, el municipio se erige como representante íntimo de la sociedad que lo integra. Identificado además como el primer nivel de gobierno es, en ejercicio de sus atribuciones, el primer contacto directo de la sociedad con las autoridades en la relación que involucra el binomio ciudadano-autoridad, en la que el primero participa solicitando el respeto, protección y defensa de sus derechos humanos fundamentales.

Para su correcta organización, el municipio es gobernado por un ayuntamiento, el cual tiene la facultad de expedir leyes y reglamentos que garanticen y promuevan de manera eficiente la adecuada dirección y representación de la sociedad en su conjunto, entre estos ordenamientos destaca el Bando de Policía y Buen Gobierno de cada municipalidad, en el que se incluyen las directrices que habrán de constituir el eje rector en la función de administración pública.

Entre estas líneas de dirección, cobra relevante trascendencia la intervención de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, que en el ámbito municipal ha sido confiada a ciudadanos que ejercen funciones de policía, cuya encomienda se ciñe a mantener la tranquilidad, el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y garantizar seguridad ciudadana que, desde luego, implica el uso mínimo de la fuerza, así como preservar la integridad de cada miembro de la sociedad y respetar irrestrictamente los derechos humanos esenciales.

Esta noble pero, al mismo tiempo, delicada labor, denominada categóricamente seguridad pública y ciudadana, permite al aparato gubernamental intervenir positivamente ante posibles eventualidades que se susciten al interior del territorio municipal con el objeto de conseguir la tan ansiada

protección y seguridad que buscamos de forma inherente todos los seres humanos.

En términos generales, la seguridad, además de ser una manifestación inequívoca de la persona humana, como una de sus aspiraciones más ansiadas, es también, en términos socioculturales, una expresión infalible del Estado de derecho, toda vez que permite el libre ejercicio de los derechos humanos, los cuales estarán preservados por la ley a través de la irrestricta sujeción al marco jurídico necesario para proteger a la ciudadanía.

Desde luego, el principio se sustenta en la necesidad de que el ciudadano conozca de forma previa las normas que le son aplicables, pero al mismo tiempo, prevalece la exigencia de que la interpretación y aplicación de las normas coincidan con las que la sociedad asume o entiende como válidas, lo cual implica que cada uno de nosotros esté consciente de que un derecho lleva implícito un deber.

Sin duda, cualquier postura, por sencilla que sea, con soporte en los derechos humanos coincidirá en la importancia que tiene la seguridad pública, por lo que los órganos de Estado que la hacen viable son valiosos y apreciados por la sociedad. Son trascendentes porque son el cariz de un gobierno democrático que se involucra con la seguridad ciudadana. Son esenciales porque tienen un noble cometido, el cual es coadyuvar a la aspiración legítima de la sociedad para desarrollarse con total confianza y certeza.

Entendida como una cualidad propia de los espacios públicos y privados, la seguridad pública se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos fundamentales de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

La seguridad pública en nuestro país se ha transformado para siempre a raíz de las recientes reformas en materia de derechos humanos. La nueva visión exige al Estado defender, promover y proteger de forma activa y responsable, el catálogo de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, podemos afirmar, a la luz de lo impuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la protección de los derechos humanos es la primera y más



importante responsabilidad de las autoridades, puesto a que la nómina de derechos humanos fundamentales, considerada en la parte dogmática de la carta política fundamental, establece que el Estado y los gobiernos son las autoridades que pueden hacerlos asequibles a la población bajo el necesario axioma de seguridad ciudadana.

Así, es innegable que la seguridad pública es un signo inequívoco y progresivo de la existencia práctica de los derechos humanos, toda vez que cualquier derecho fundamental de la persona, para ser ejercido, requiere la decidida actuación y protección del Estado, en caso de que existan rémoras a las libertades humanas.

Asimismo, bajo el manto protector que emana de la seguridad pública, es factible consolidar el Estado de derecho, pues los derechos humanos, bajo el amparo de una fortalecida seguridad ciudadana, concientizan a todos los actores sociales de la bonhomía de desarrollar las actividades cotidianas sin dañar a terceros. Justamente, la seguridad pública nos hace recordar siempre la importancia que tienen las relaciones armónicas, apotegma que hace posible la verdadera convivencia social.

Reviste trascendente importancia, en tránsito dinámico de la seguridad pública, que el elemento de la policía esté debidamente facultado para inhibir al ciudadano cuando éste realice conductas contrarias a derecho, por lo que en determinado momento puede hacer uso de un rango de fuerza que será prodigado por niveles de intensidad y siempre bajo el estricto cumplimiento de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, necesidad, excepcionalidad y humanidad.

A nivel municipal, es necesario precisar que debido a la inmediatez palmaria entre el servidor que ejerce la función de seguridad pública y la población, por su cercanía, debe garantizar la protección de la integridad de las personas de manera efectiva, oportuna y con prontitud bajo el respeto a ultranza de la dignidad humana, la cual debe concebir como su deber más comprometido.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>1</sup> es el parámetro

asequible que domina la conciencia internacional de los derechos humanos, con el fin de homologar los principios relacionados con el comportamiento ético, profesional y legal de los elementos policiales, instrumento que consiste en breves directrices explicadas, que por su probada oportunidad y basamento en derechos humanos fundamentales son de observancia ineludible, y su vigencia consonante al propio marco de actuación de todo efectivo policial.

Es de enfatizarse la importancia que se dispone en el artículo 1º, párrafo primero constitucional, al describir que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la norma básica fundante y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Ahora bien, el trazo de legalidad se materializa al tenor del principio rector *pro personae*, descrito en el segundo párrafo del numeral constitucional citado, el cual previene, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege a la persona en términos más amplios, cuando involucre proteger derechos humanos.<sup>2</sup>

No obstante, la matriz neurálgica del modelo actual del sistema de seguridad pública identifica, en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad de los órdenes de gobierno para prevenir los delitos y lograr la sanción de infracciones administrativas, mediante la actuación de las instituciones policiales, cuyo parámetro es el respeto a los derechos humanos bajo la regencia de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Se reconoce en la aplicación irrestricta de la ley, el principio imprescindible en la interpretación de los derechos humanos. Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos postula que en la comunidad toda persona tiene deberes, y en el ejercicio de sus derechos el único límite es el que establecen las leyes, basadas en el respeto de los derechos y libertades de los demás, así como satisfacer el orden público.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

<sup>2</sup> Cfr. "Principio 'pro personae'. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

<sup>3</sup> Artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.

En la misma línea argumentativa, la seguridad personal, dimensionada como un valor supremo, tiene eco prácticamente en todos los instrumentos internacionales: declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos, para efectos prácticos y representativos destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Bajo criterios armónicos, la normativa del Estado mexicano, previene por conducto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos [...]

Artículo 6. Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos

En el ámbito estatal, la Ley de Seguridad del Estado de México, normativa de reciente cuño, da una estimulante visión operativa de la temática que aquí interesa:

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la investigación y la persecución de los delitos [...] y la sanción de las infracciones administrativas [...]

Artículo 3. Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos [...]

Artículo 100. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán [...]

B. Obligaciones:

I. Generales:

a) Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos

Por cuanto hace a la normatividad aplicable al orden municipal, la ley orgánica en la materia estipula que la función de seguridad pública recaerá en los cuerpos de seguridad pública integrados para tal efecto, al mando del presidente municipal y los funcionarios que éste designe, los cuales se encargarán de procurar la seguridad ciudadana y velar por la paz y el orden públicos, actuando con estricto apego a la ley y con respeto a los derechos humanos fundamentales, teniendo como límite de su intervención las facultades y atribuciones que las propias leyes reglamentarias contemplan.

En ese tenor, se deberán adoptar las medidas legales apropiadas que permitan mantener el orden público, de manera tal que en ningún momento ni circunstancia constituyan riesgos que atenten contra la integridad de la ciudadanía, más aún cuando se trate de manifestaciones, movilizaciones originadas por protesta social o enfrentamientos violentos.

a) Esta defensoría de habitantes compiló evidencias suficientes de la existencia de omisiones por parte de elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva de Chicoloapan, producidas por la ausencia de protocolos de actuación en caso de existir conflictos violentos originados por multitudes, siendo evidente la inacción durante los hechos acontecidos en la municipalidad el 5 de septiembre de 2012.

Respecto a los hechos, resultó evidente que la policía municipal no tenía la capacidad para inhibir un enfrentamiento violento, más aún cuando conoció de la presencia de una multitud de dos organizaciones que resultaron antagonistas en las inmediaciones de una unidad habitacional de dicha entidad edilicia.

Pese a la cantidad considerable de personas, contabilizadas en 650 según el informe referido por el jefe de la Región XXII-A de la Subdirección Operativa Regional Oriente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, y coincidente con el informe remitido a esta defensoría por el presidente municipal constitucional de Chicoloapan, donde

se estimó un aproximado de 600 personas involucradas en el conflicto, no se advierte la adecuada coordinación entre elementos de la policía municipal o estatal a efecto de disuadir a los grupos en conflicto, o al menos de aplicar alguna táctica a efecto de dispersar o impedir un posible enfrentamiento, como en el caso aconteció.

Sin duda, en vista de la cronología establecida por policías municipales de Chicoloapan y elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, así como el inmejorable posicionamiento de dichas autoridades previo al conflicto violento, éstos pudieron estar en condiciones de evitar el enfrentamiento si hubieran actuado en forma ordenada y sistematizada.

Así, los elementos de la Policía Municipal de Chicoloapan establecieron que el conflicto se inició a las 11:20 horas y terminó cerca de las 16:30 horas, lapso en el que de adoptarse las medidas y tácticas conducentes, el enfrentamiento no habría originado pérdidas humanas ni personas lesionadas.

Es evidente que la omisión policial operó desde un inicio con la incapacidad manifiesta de concertar medios que les permitieran establecer una estrategia adecuada de operación, en la inteligencia de que conocieron de un antecedente previo que concertó a una multitud, descritas como agresiones por el Movimiento Antorchista. Es decir, que conocían el motivo principal de la aglomeración, que eran actos violentos. Con todo, no se advierte en ningún momento un diálogo de persuasión o disuasión dirigido a la multitud.

Sirvió de apoyo el contenido de una videograbación ofrecida por los quejosos como medio probatorio, donde se apreciaron algunas escenas de lo ocurrido durante el conflicto en el que participaron adeptos del Movimiento Antorchista y de la organización Mototaxis, Bicitaxis y Transportistas del Municipio de Chicoloapan, en una unidad habitacional de la municipalidad, en las que se advierte claramente la presencia de elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de Seguridad Pública Municipal de Chicoloapan, aunque dichas autoridades se encontraban separadas, sin adoptar medida cierta, permaneciendo en calidad de espectadores.

Más aún, las imágenes captaron que la multitud se encontraba provista de palos, piedras e incluso con armas blancas tipo hachas; asimismo, en el lugar, personas involucradas en el conflicto utilizaron armas de fuego con las cuales se causó el deceso de dos personas.

Por lo anterior, se advirtieron elementos objetivos que vislumbraban actos de violencia que causarían una situación general de alteración del orden público, factores desestimados por la policía municipal, quien careció de un protocolo adecuado para hacer frente al problema con oportunidad y contundencia.

En efecto, las imágenes demostraron la imposibilidad tácita de los elementos policiales estatales y municipales por restablecer el orden público y garantizar la seguridad y tranquilidad del lugar; impasibilidad contradictoria a las atribuciones que integra el Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, entre las que se incluye la de: "Vigilar y cuidar el orden público en el territorio del Estado con el objeto de proteger la seguridad de las personas, su patrimonio y sus derechos"<sup>4</sup>; igualmente, instruye a estas corporaciones para: "Proporcionar auxilio a la población"<sup>5</sup>; y, por lo que respecta a los cuerpos de seguridad pública municipal, el dispositivo jurídico previene entre sus facultades: "Mantener la paz y el orden público del Municipio"<sup>6</sup>.

Más aún, debe advertirse que en la actualidad, los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva de Chicoloapan no cuentan con protocolos de actuación, limitándose a actuar "conforme a las situaciones que se susciten" y la coordinación entre cuerpos de seguridad de los órdenes de gobierno se circunscribe a obedecer "órdenes superiores". Igualmente, en caso de un enfrentamiento violento, se busca el control mediante el "enfrentamiento cuerpo a cuerpo".

También fue explícita la descoordinación del cuerpo de seguridad municipal en el momento en que el entonces director de Seguridad Pública, Moisés López Zahuantitla, admitió que trataron de disuadir los actos violentos, aunque se limitó a recibir órdenes escuetas de personal de la policía adscrita a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y retirarse del lugar, porque al parecer habían to-

<sup>4</sup> Artículo 9° fracción I.

<sup>5</sup> *Ibid.*, fracción II.

<sup>6</sup> Artículo 10 fracción II.



mado la presidencia municipal, información que lejos de privilegiarse como un mecanismo de coordinación, demuestra la incompatibilidad y la desconexión vital de ambas agrupaciones.

Al respecto, el Bando Municipal 2012 de Chicoloapan estipulaba como fin esencial del municipio lograr el bienestar común, imponiendo a las autoridades municipales sujetar sus programas y acciones a los mandatos contenidos en el artículo 3.8 al tenor de lo siguiente:

I. Respetar, promover, regular y salvaguardar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de equidad e igualdad de las personas [...]

IV. Procurar el orden, la seguridad pública y la tranquilidad de los habitantes del Municipio, que genere la armonía social, así como la defensa de los derechos sociales y la protección a la integridad de las personas

El mismo ordenamiento en el artículo 6.13, autorizaba al cuerpo de seguridad pública municipal para realizar las actividades operativas concurrentes en forma coordinada con los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública Federal y Estatal, estableciendo la unificación de criterios y la unidad de los mandos. De igual forma, mediante acuerdos, establecer la coordinación operativa de la función de seguridad pública con otros municipios que constituyan una continuidad geográfica, estableciendo instrumentos y mecanismos para tal fin.

Sobresale la figura del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública considerado en el citado Bando de 2012 al que entre sus atribuciones, la fracción III del numeral 6.14 le permitía: “Derivado de la coordinación con las instancias Federal y Estatal, proponer a estos acuerdos, programas y convenios en materia de seguridad pública”.

Por tanto, y con el ánimo de tender a la franca materialización del principio de identidad o continuidad del Estado,<sup>7</sup> en el que las responsabilidades subsisten independientemente de un cambio de gobierno municipal y entre el momento en que se cometen las acciones u omisiones violatorias de derechos, es factible que el actual gobierno municipal pueda zanjar las irregularidades puntualizadas en los incisos anteriores, modificando las condiciones en que se rige la actuación poli-

cial para controlar multitudes y se evite incurrir en prácticas que pudieran volver a suscitarse con un amplio margen de incidencia en perjuicio de la ciudadanía.

Lo anterior es congruente con lo dispuesto por el Bando Municipal 2013 de Chicoloapan, el cual dispone:

Artículo 71. En la prestación de este servicio público, todos y cada uno de los servidores públicos adscritos a la dependencia encargada de la Seguridad Pública, cumplirán con lo siguiente:

I. Salvaguardar la integridad física, los derechos y bienes de las personas.

II. Preservar las libertades, el orden y la paz pública, con estricto apego a la protección de los derechos humanos y a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

IV. Coadyuvar con el Ministerio Público, en el ejercicio de sus atribuciones.

Es evidente que la actuación requiere, en casos como el acontecido el 5 de septiembre de 2012, la inmediata intervención de las autoridades (policía estatal y municipal) a fin de que asuman la responsabilidad de manera coordinada, como en el caso ante un rango de 600 a 650 personas. Para tal efecto, la contención del conflicto exige estrategia clara a seguir, utilizando tácticas y técnicas en gradación, concordados con los principios de legalidad, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad.

En suma, el 5 de septiembre de 2012, se omitió la debida coordinación institucional para la atención de la multitud que se congregó con fines violentos en las vecindades de una unidad habitacional en Chicoloapan, exceptuando prever que la virulencia de las agresiones ocasionarían dos muertes por disparo de arma de fuego y diversos lesionados, consecuencia de la falta de decisión por parte de las corporaciones para adoptar los protocolos y estrategias a seguir, a fin de evitar vulnerar los derechos humanos y poner en riesgo a las personas que se encontraran en el lugar.

<sup>7</sup> Cfr. CIDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Fondo, serie C, núm. 4, párrafo 184.

Por tanto, y con base en el marco jurídico internacional y convencional, con estricta observancia en los principios de legalidad, seguridad jurídica, con miras en la amplia protección que concede el principio pro persona, es necesario suscribir un convenio de coordinación con la Secretaría de Seguridad Ciudadana, abocada en concreto a la delimitación de protocolos policiales de actuación para el control de multitudes y restablecimiento inmediato del orden público.

La base de esta iniciativa deberá considerar en todo momento el respeto a la dignidad humana de las personas; establecer una coordinación institucional de los órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia; agotar los medios pacíficos de solución al conflicto basados en el diálogo; la adecuada regulación del uso de la fuerza pública, mediante una escala racional basada en los principios de legalidad, proporcionalidad, gradualidad y oportunidad, mediante una serie de orientaciones prácticas; y la exacta aplicación de la ley, con opciones de actuación del policía, como alternativas posibles, integrándose el uso de la fuerza y otras posibles soluciones.

En la consecución de dicho propósito, sirve de apoyo lo dispuesto por el Bando Municipal 2013 de Chicoloapan, que establece:

Artículo 70. La dependencia encargada de la Seguridad Pública suscribirá convenios de coordinación y colaboración a través de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y otros municipios, para establecer la Policía Estatal Coordinadora de la Entidad; así como para que antes de que sean designados los mandos policiales, éstos ya hayan sido evaluados, certificados y cumplan con el programa de capacitación de mandos en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Del mismo modo, no debe ignorarse que en caso de ser necesario, la nómina jurídica faculta a las autoridades del ramo para solicitar auxilio de corporaciones policiales circunvecinas, del mismo nivel de gobierno e incluso con trascendencia a la esfera estatal, las que podrán colaborar de manera coordinada en el restablecimiento de la seguridad y orden públicos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Seguridad del Estado de México, que entre sus objetivos integra en el artículo 1° fracción II lo siguiente: “establecer las bases de coordinación del Estado y los Municipios con la Federación, el Distrito Federal, los estados y sus Municipios”.

De igual forma, el mismo cuerpo normativo pronuncia en el numeral 52, concerniente a la coordinación entre autoridades y corporaciones policiales, la disposición siguiente: “Cuando para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, sea necesaria la participación coordinada del Estado con otra u otras entidades federativas, e incluso los Municipios [...] participarán las Instituciones de Seguridad Pública correspondientes.”<sup>8</sup>

Por tanto, para dar cabal cumplimiento a las acciones preventivas que refieren los párrafos anteriores, es prioritario ajustarlas a instrumentos internacionales relacionados con la conducta de las corporaciones de la policía, entre los que destaca el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, como esquema elemental para justipreciar la conducta de la policía y las obligaciones y deberes, de las que son premisas conductuales ineludibles la exacta aplicación de la ley y la protección de la dignidad humana y defensa de los derechos humanos.

b) Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta defensoría de habitantes en la investigación de los hechos permitieron solicitar al personal de la Dirección de Seguridad Pública Preventiva que, en ejercicio de sus obligaciones, se ajusten a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliendo con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

Por todo lo expuesto, este organismo formuló al presidente municipal constitucional de Chicoloapan, las siguientes:

## RECOMENDACIONES

**Primera.** Con el propósito de dar plena vigencia al principio de exacta aplicación de la ley y se posibilite la conducción ética y profesional policiaca, instruyera a quien corresponda la suscripción de un convenio de coordinación con la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México, abocada en concreto a delimitar protocolos policiales de actuación para el control de multitudes y restablecimiento inmediato del orden público, donde se establezcan los procedimientos idóneos, con base en una escala racional del uso de la fuerza, y una coordinación oportuna entre las corporaciones de seguridad pública estatal y municipal, mediante el

<sup>8</sup> Artículo 52 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

empleo de tácticas, técnicas y estrategias para los agentes encargados de hacer cumplir la ley en materia de derechos humanos, tomándose en cuenta para ello la normatividad aplicable así como las directrices estipuladas en el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

**Segunda.** Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito

a quien corresponda, instrumentar cursos de capacitación y actualización al personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública Preventiva de Chicoloapan, en particular sobre el respeto a la norma con base en el uso legítimo de la fuerza pública y el mantenimiento del orden, a efecto de que durante el desempeño de su cargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos, para lo cual esta comisión ofreció su más amplia colaboración.

## Recomendación núm. 20/2013\*

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/480/2013, esta comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento relacionado con el caso expuesto por el denominado Movimiento Antorchista, atento a las consideraciones siguientes:

### DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Mediante escrito de queja, integrantes del denominado Movimiento Antorchista en el Estado de México expusieron la supuesta negativa reiterada del gobierno de la entidad, por conducto de las dependencias conducentes, para la realización de obras y otorgamiento de servicios, pese a la gestión de éstos. Asimismo, relataron el incumplimiento de acuerdos relacionados con la prestación del servicio de transporte público de concesionarios adheridos a su organización.

Además, hicieron patente la supuesta omisión por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México de realizar una investigación seria cuando han entablado denuncias por delitos causados en contra de integrantes del movimiento, así como la incorrecta actuación de elementos policiales estatales y municipales cuando se han suscitado actos de agresión en contra de personas agremiadas a su grupo.

### PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones se requirió la implementación de medidas precautorias tendentes a salvaguardar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de los quejosos, así como sendos informes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana

del Estado de México, a la Subsecretaría General de Gobierno y al presidente municipal constitucional de Nezahualcóyotl, realizándose visita a la Dirección de Seguridad Pública de este último. Además, se recibió, admitió, desahogón y valoró las pruebas ofrecidas por las autoridades.

### PONDERACIONES

Como base fundamental y primaria de la estructura y organización política del Estado, el municipio se erige como representante íntimo de la sociedad que lo integra. Identificado además como el primer nivel de gobierno es, en ejercicio de sus atribuciones, el primer contacto directo de la sociedad con las autoridades en la relación que involucra el binomio ciudadano-autoridad, en la que el primero participa solicitando el respeto, protección y defensa de sus derechos humanos.

Para su correcta organización, el municipio es gobernado por un ayuntamiento, el cual tiene la facultad de expedir leyes y reglamentos que garanticen y promuevan de manera eficiente la adecuada dirección y representación de la sociedad en su conjunto, entre estos ordenamientos destaca el Bando de Policía y Buen Gobierno de cada municipalidad, en el que se incluyen las directrices que habrán de constituir el eje rector en la función de administración pública.

Entre estas líneas de dirección, cobra relevante trascendencia la intervención de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, que en el ámbito municipal ha sido confiada a ciudadanos que ejercen funciones de policía, cuya encomienda se cifiere a mantener la tranquilidad, el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y garantizar seguridad ciudadana que, desde luego, implica

\* La Recomendación 19/2013 se emitió al presidente municipal constitucional de Nezahualcóyotl, Estado de México, el 7 de noviembre de 2013, por violaciones a los derechos a la integridad personal y seguridad jurídica. El texto íntegro se encuentra en el expediente respectivo y consta de 35 fojas.

el uso mínimo de la fuerza, así como preservar la integridad de cada miembro de la sociedad y respetar irrestrictamente los derechos humanos esenciales.

Esta noble pero, al mismo tiempo, delicada labor, denominada categóricamente seguridad pública y ciudadana, permite al aparato gubernamental intervenir positivamente ante posibles eventualidades que se susciten al interior del territorio municipal con el objeto de conseguir la tan ansiada protección y seguridad que buscamos de forma inherente todos los seres humanos.

En términos generales, la seguridad, además de ser una manifestación inequívoca de la persona humana, como una de sus aspiraciones más ansiadas, es también, en términos socioculturales, una expresión infalible del Estado de derecho, toda vez que permite el libre ejercicio de los derechos humanos, los cuales estarán preservados por la ley a través de la irrestricta sujeción al marco jurídico necesario para proteger a la ciudadanía.

Desde luego, el principio se sustenta en la necesidad de que el ciudadano conozca de forma previa las normas que le son aplicables, pero al mismo tiempo, prevalece la exigencia de que la interpretación y aplicación de las normas coincidan con las que la sociedad asume o entiende como válidas, lo cual implica que cada uno de nosotros esté consciente que un derecho lleva implícito un deber.

Sin duda, cualquier postura por sencilla que sea, con soporte en los derechos humanos, coincidirá en la importancia que tiene la seguridad pública, por lo que los órganos de Estado que la hacen viable son valiosos y apreciados por la sociedad. Son trascendentes porque son el cariz de un gobierno democrático que se involucra con la seguridad ciudadana. Son esenciales porque tienen un noble cometido, el cual es coadyuvar a la aspiración legítima de la sociedad para desarrollarse con total confianza y certeza.

Entendida como una cualidad propia de los espacios públicos y privados, la seguridad pública se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos fundamentales de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

La seguridad pública en nuestro país se ha transformado para siempre a raíz de las recientes reformas en materia de derechos humanos. La nueva

visión exige al Estado defender, promover y proteger de forma activa y responsable el catálogo de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, podemos afirmar, a la luz de lo impuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la protección de los derechos humanos es la primera y más importante responsabilidad de las autoridades, puesto a que la nómina de derechos humanos fundamentales, considerada en la parte dogmática de la carta política fundamental, establece que el Estado y los gobiernos son las autoridades que pueden hacerlos asequibles a la población bajo el necesario axioma de seguridad ciudadana.

Así, es innegable que la seguridad pública es un signo inequívoco y progresivo de la existencia práctica de los derechos humanos, toda vez que cualquier derecho fundamental de la persona humana, para ser ejercido, requiere la decidida actuación y protección del Estado, en caso de que existan rémoras a las libertades humanas.

Asimismo, bajo el manto protector que emana de la seguridad pública, es factible consolidar el Estado de derecho, pues los derechos humanos, bajo el amparo de una fortalecida seguridad ciudadana, concientizan a todos los actores sociales de la bonhomía de desarrollar las actividades cotidianas sin dañar a terceros. Justamente, la seguridad pública nos hace recordar siempre la importancia que tienen las relaciones armónicas, apotegma que hace posible la verdadera convivencia social.

Reviste trascendente importancia, en tránsito dinámico de la seguridad pública, que el elemento de la policía esté debidamente facultado para inhibir al ciudadano cuando éste realice conductas contrarias a derecho, por lo que en determinado momento puede hacer uso de un rango de fuerza que será prodigado por niveles de intensidad y siempre bajo el estricto cumplimiento de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, necesidad, excepcionalidad y humanidad.

A nivel municipal, es necesario precisar que debido a la intermediación palmaria entre el servidor que ejerce la función de seguridad pública y la población, por su cercanía, debe garantizar la protección de la integridad de las personas de manera efectiva, oportuna y con prontitud bajo el respeto a ultranza de la dignidad humana, la cual debe concebir como su deber más comprometido.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>1</sup> es el parámetro asequible que domina la conciencia internacional de los derechos humanos, con el fin de homologar los principios relacionados con el comportamiento ético, profesional y legal de los elementos policiales, instrumento que consiste en breves directrices explicadas, que por su probada oportunidad y basamento en derechos humanos fundamentales son de observancia ineludible, y su vigencia consonante al propio marco de actuación de todo efectivo policial.

Es de enfatizarse la importancia que se dispone en el artículo 1° párrafo primero constitucional, al describir que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la norma básica fundante y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Ahora bien, el trazo de legalidad se materializa al tenor del principio rector *pro personae*, descrito en el segundo párrafo del numeral constitucional citado, el cual previene, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, optar por la norma que protege a la persona en términos más amplios, cuando involucre proteger derechos humanos.<sup>2</sup>

No obstante, la matriz neurálgica del modelo actual del sistema de seguridad pública identifica en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad de los órdenes de gobierno para prevenir los delitos y lograr la sanción de infracciones administrativas, mediante la actuación de las instituciones policiales, cuyo parámetro es el respeto a los derechos humanos bajo la regencia de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Se reconoce en la aplicación irrestricta de la ley, el principio imprescindible en la interpretación de los derechos humanos. Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos postula que en la comunidad toda persona tiene deberes, y en el ejercicio de sus derechos el único límite es el que establecen las leyes, basadas en el respeto de los derechos y libertades de los demás, así como satisfacer el orden público.<sup>3</sup>

En la misma línea argumentativa, la seguridad personal, dimensionada como un valor supremo, tiene eco prácticamente en todos los instrumentos internacionales: declarativos, pactos, convenciones, códigos, directrices y protocolos en materia de derechos humanos, para efectos prácticos y representativos se destacan los siguientes:

#### **Declaración Universal de Derechos Humanos**

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida [...] y a la seguridad de su persona.

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada [...] ni de ataques a su honra o a su reputación

#### **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida [...] y a la seguridad de su persona.

#### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 6.1 El derecho a la vida es inherente a la persona humana [...] Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 17.1 Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada [...] ni de ataques ilegales a su honra y reputación [...]

Artículo 24.1 Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna [...] a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

#### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 4.1 Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y [...] Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

Artículo 5.1 Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Artículo 7.1 Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

<sup>1</sup> Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

<sup>2</sup> Cfr. "Principio 'pro personae'. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquí", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

<sup>3</sup> Artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.



2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada [...] ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

Bajo criterios armónicos, la normativa del Estado mexicano, previene por conducto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos [...]

Artículo 6. Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos

En el ámbito estatal, la Ley de Seguridad del Estado de México, normativa de reciente cuño, da una estimulante visión operativa de la temática que aquí interesa:

Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la investigación y la persecución de los delitos [...] y la sanción de las infracciones administrativas [...]

Artículo 3. Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos [...]

Artículo 100. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán [...]

B. Obligaciones:

I. Generales:

a) Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos

Por cuanto hace a la normatividad aplicable al orden municipal, la ley orgánica en la materia estipula que la función de seguridad pública recaerá

en los cuerpos de seguridad pública integrados para tal efecto, al mando del presidente municipal y los funcionarios que éste designe, los cuales se encargarán de procurar la seguridad ciudadana y velar por la paz y el orden públicos, actuando fundamentalmente con estricto apego a la ley y con respeto a los derechos humanos fundamentales, teniendo como límite de su intervención las facultades y atribuciones que las propias leyes reglamentarias contemplan.

En ese tenor, deberán adoptarse las medidas legales apropiadas que permitan mantener el orden público, cualidad tal, que en ningún momento o circunstancia constituyan riesgos que atenten contra la integridad de la ciudadanía, más aún cuando se trate manifestaciones, movilizaciones originadas por protesta social o enfrentamientos violentos.

a) Esta defensoría de habitantes advirtió que la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl no cuenta con protocolos de actuación que prevea la coordinación interinstitucional en caso del control de conflictos violentos originados por multitudes.

Si bien, el personal policiaco de Nezahualcóyotl ha implementado estrategias en caso de movilizaciones, lo cierto es que las mismas se encuentran proclives a la arbitrariedad, toda vez que no descartan el aseguramiento directo en los casos que exista violencia, sin definirse la forma en la que intervienen para llevar a cabo dicha acción.

Ahora bien, de acuerdo con lo aducido en el escrito de queja, este organismo vislumbró que una posible forma para inhibir conductas posiblemente antisociales es por medio de la trasmisión de temor hacia los ciudadanos, argumentándose que podían quedar expuestos a supuestos actos vandálicos por integrantes, en este caso, atribuidos al Movimiento Antorchista, acción que lejos de abonar al orden público, causaron un estado de incertidumbre y desestabilización.

Del mismo modo, aunque en los hechos se argumentó que el estado de azoro se debió a un rumor, la obligación del cuerpo de seguridad pública municipal era procurar la paz pública, aclarando cualquier falsa alarma en la comunidad mediante la utilización del diálogo y persuasión tendentes a propiciar calma y seguridad a la ciudadanía, lo cual en la especie no aconteció.

Así las cosas, los policías municipales de Nezahualcóyotl deberán ajustarse a los principios gu-

bernativos rectores dispuestos en el Bando Municipal 2013 de Nezahualcóyotl, que en su artículo 8° fracciones I, II y V, literalmente se refiere:

I. Promover la integración social de sus habitantes, ser factor de unidad y participación solidaria de los distintos sectores del municipio en la solución de los problemas [...]

II. Ejercer un gobierno de derecho que actúe conforme a la legalidad, respetando promoviendo, regulando y salvaguardando el goce y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en condiciones de equidad e igualdad de las personas [...]

V. Salvaguardar y garantizar la integridad y seguridad del territorio municipal, de su población

Sobre el mismo marco convencional, el Reglamento de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl previene en su numeral 33, como atribuciones del cuerpo de seguridad pública:

I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;

II. Preservar la libertad, el orden y la paz pública, con estricto apego a la protección de los derechos humanos;

III. Prevenir la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas

Es indiscutible que no hay lugar a posturas que hagan irreconciliable a la seguridad pública con los derechos humanos, toda vez que la deontología práctica de la primera mencionada es un signo inequívoco de la existencia práctica de los derechos humanos, puesto que cualquier derecho fundamental de la persona requiere la decidida actuación y protección del Estado.

El ayuntamiento de Nezahualcóyotl no debe estar impróvido de que las estrategias, tácticas y técnicas que utilice la policía municipal sean las correspondientes a los derechos y libertades humanas, por tanto, existe la obligación de cerciorarse de que las movilizaciones, protestas sociales o cualquier manifestación o libre expresión de ideas que se fraguan de la inconformidad ciudadana sean criminalizadas. También deberá considerar que el Movimiento Antorchista tiene una sólida presencia en el municipio, por lo que se tendrá que tomar consciencia que toda intervención que realice debe considerar la posibilidad de que ocurran sucesos multitudinarios.

Así, la actuación preliminar de los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl debe considerar el resguardo y restablecimiento del orden público cuando sean provocadas por multitudes que alteren el normal funcionamiento ciudadano; frente a cualquier conato de violencia, el plan de actuación debe ser exactamente aplicable al tipo de eventualidad y detectarse de inmediato los principales factores de riesgo.

Por otra parte, si bien en el control de una manifestación o grupo de personas, los elementos policíacos de Nezahualcóyotl habilitan algunas estrategias, como el denominado “encapsulamiento”, lo cierto es que la contención del conflicto exige una estrategia clara a seguir ante la concentración de personas, teniendo como eje el empleo de tácticas y técnicas que aumentarán en gradación según la dimensión de la problemática, y siendo acordes a los principios de legalidad, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad.

No debe ignorarse que en caso de ser necesario, la nómina jurídica faculta a las autoridades del ramo para solicitar auxilio de corporaciones policíacas circunvecinas, del mismo orden de gobierno e incluso con trascendencia a la esfera estatal, las que podrán colaborar de manera coordinada en el restablecimiento de la seguridad y orden públicos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Seguridad del Estado de México, que entre sus objetivos integra en el artículo 1° fracción II lo siguiente: “establecer las bases de coordinación del Estado y los Municipios con la Federación, el Distrito Federal, los estados y sus Municipios”.

De igual forma, el mismo cuerpo normativo pronuncia en el numeral 52, concerniente a la coordinación entre autoridades y corporaciones policíacas, la disposición siguiente:

Cuando para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, sea necesaria la participación coordinada del Estado con otra u otras entidades federativas, e incluso los Municipios [...] participarán las Instituciones de Seguridad Pública correspondientes<sup>4</sup>

En suma, como medida preventiva, es necesario que el cuerpo de seguridad pública de Nezahualcóyotl acredite la coordinación institucional pertinente para contención de multitudes, con base en el marco jurídico internacional y convencional, en aras de la estricta observancia de los principios

<sup>4</sup> Artículo 52 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

de legalidad y seguridad jurídica, con miras en la amplia protección que concede el principio pro persona, por lo que se debe discurrir el establecimiento de protocolos de actuación policial para el caso en concreto.

La base de esta iniciativa deberá considerar en todo momento el respeto a la dignidad humana; establecer una coordinación institucional de los órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia; agotar los medios pacíficos de solución al conflicto basados en el diálogo; la adecuada regulación del uso de la fuerza pública, mediante una escala racional basada en los principios de legalidad, proporcionalidad, gradualidad y oportunidad, a través de una serie de orientaciones prácticas; y la exacta aplicación de la ley, con opciones de actuación del policía, como alternativas posibles, integrándose el uso de la fuerza y otras posibles soluciones.

Sobre el particular, debe tomarse en consideración la visión que ha compartido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al fin de la seguridad pública y la exacta aplicación de la ley:

con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida

Por tanto, para dar cabal cumplimiento a las acciones provisionales que se refieren en los párrafos anteriores, es prioritario ajustarlas a instrumentos internacionales relacionados con los elementos de la policía, entre las que destaca el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, como esquema elemental para justipreciar el comportamiento policiaco, así como sus obligaciones y deberes, de las que la protección de la dignidad humana y defensa de los derechos humanos son premisas conductuales ineludibles para la exacta aplicación de la ley.

b) Las ponderaciones, y elementos reunidos por esta defensoría de habitantes en la investigación de los hechos, permitieron solicitar al personal de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl, que en ejercicio de sus obligaciones, se ajusten a lo dispuesto en los artículos 42 fracciones I, VI y XXII, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cumpliendo con la máxima diligencia el servicio público que tienen encomendado.

Por todo lo expuesto, este organismo formuló al presidente municipal constitucional de Nezahualcóyotl las siguientes:

### RECOMENDACIONES

**Primera.** Con el propósito de dar plena vigencia al principio de exacta aplicación de la ley, y posibilitar la conducción ética y profesional policiaca, instruyera a quien corresponda la adopción de medidas necesarias para mejorar los procesos y protocolos de actuación, en tratándose del control de multitudes, a través del fortalecimiento y establecimiento de procedimientos idóneos, con base en una escala racional del uso de la fuerza y una coordinación oportuna entre las corporaciones de seguridad pública estatal y municipal, mediante el empleo de tácticas, técnicas y estrategias para los agentes encargados de hacer cumplir la ley en materia de derechos humanos, tomándose en cuenta para ello la normatividad aplicable, así como las directrices estipuladas en el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

**Segunda.** Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda, instrumentar cursos de capacitación y actualización para el personal de la Dirección de Seguridad Pública municipal de Nezahualcóyotl, en particular sobre el respeto a la norma con base en el uso legítimo de la fuerza pública y el mantenimiento del orden, a efecto de que durante el desempeño de su cargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos, para lo cual esta comisión le ofrece su más amplia colaboración.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Servellón García y otros vs Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152, párrafo 87.



# CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

En noviembre de 2013, fueron atendidos 153 usuarios y, según registros del SIABUC, el acervo se incrementó en 38 títulos con 66 ejemplares, que incluyen impresos y discos compactos, proporcionando un total de 5 666 títulos y 7256 ejemplares al mes correspondiente.

## LIBROS

### Donaciones

1. Aguilar Sánchez, Abel, *Criterios jurisdiccionales, relevantes derivados del proceso electoral de 2011 para elegir gobernador en el Estado de México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2012, 145 pp. **( 3 ejemplares)**
2. Alarcón Olguín, Víctor, *Elecciones y partidos en el espacio transnacional europeo, 1979-2014*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2012, 139 pp. **(2 ejemplares)**
3. Benítez Treviño, Humberto, *Benito Juárez y la trascendencia de las leyes de Reforma*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 2006, 164 pp.
4. Bravo Ahuja, Marcela, *La contienda electoral del estado de México en 2011, tendencias y sorpresa*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2012, 107 pp. **(2 ejemplares)**
5. Bribiesca Sumano, María Elena y Benito Sánchez Ramírez, *Apuntes para mis hijos, Benito Juárez*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 2006, 156 pp.
6. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, *Recomendación general número 1/2009, emitida a 89 ayuntamientos del Estado de México, en fecha 11 de agosto del año 2009, a efecto de armonizar los bandos de gobierno municipal con el código penal del Estado de México*, Toluca, 2010, 101 pp. **(5 ejemplares)**
7. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*, Distrito Federal, 2011, 26 pp. **(3 ejemplares)**
8. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los comités u órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de la ONU*, Distrito Federal, 2011, 26 pp. **(5 ejemplares)**
9. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., *2009 sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estudio introductorio de Raúl Plascencia Villanueva*, Distrito Federal, 2010, 417 pp. **(3 ejemplares)**
10. Cremoux, Raúl, *De la obsidiana al uranio*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1996, 202 pp.
11. Cruz Rivero, Juan Wolfgang, *La política de los medios. Inflación de expectativas y auto-descripciones del sistema*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2012, 79 pp. **(3 ejemplares)**
12. Gobierno del estado de Aguascalientes, Comisión Estatal de Derechos de Aguascalientes, *Zamarripa*, Aguascalientes, 2011, 61 pp. **(2 ejemplares)**

13. Gobierno del Estado de México, Adolfo López Mateos. *El itinerario de la razón y la elocuencia, discursos (1929-1957)*, vol. I, Toluca, 2010, 168 pp.
14. Gobierno del Estado de México, Adolfo López Mateos. *El itinerario de la razón y la elocuencia, discursos en campaña (1957-1958)*, vol. II, Toluca, 2010, 259 pp.
15. Gobierno del Estado de México, Adolfo López Mateos. *El itinerario de la razón y la elocuencia, discursos en pensamiento en acción I (1958-1961)*, vol. III, Toluca, 2010, 613 pp.
16. Gobierno del Estado de México, Adolfo López Mateos. *El itinerario de la razón y la elocuencia, discursos en pensamiento en acción (1961-1963)*, vol. I V, Toluca, 2010, 526 pp.
17. Gobierno del Estado de México, Adolfo López Mateos. *El itinerario de la razón y la elocuencia, discursos en pensamiento en acción (1963-1964)*, vol. V, Toluca, 2010, 218 pp.
18. Gobierno del Estado de México, *Expresiones museos del Estado de México*, Toluca, 2011, 283 pp.
19. Gobierno del Estado de México, Adolfo López Mateos, *una vida dedicada a la política, 1920-2010. Centenario de su natalicio*, Toluca, 2010, 439 pp.
20. Gobierno del Estado de México, *El rostro del tiempo. La vejez en el Estado de México*, Toluca, 2010, 245 pp.
21. López Sánchez, Rogelio, *El control de convencionalidad en la justicia electoral. Una herramienta para la optimización de los derechos político- electorales*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2013, 126 pp. **(2 ejemplares)**
22. Macedo Aguilar, Alfonso (compilador), *Documentos importantes relacionados con las elecciones verificadas en Toluca*, México en el año de 1826, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2008, s. núm. pp.
23. Martínez Vilchis, José, *Las razones del voto en el Estado de México, un estudio teórico-práctico a la luz de la elección de gobernador del 2011*, Distrito Federal, Instituto Electoral del Estado de México, Editorial Fontamara, 2013, 123 pp.
24. Morales Reynoso, María de Lourdes, *La objeción de conciencia como derecho fundamen-*  
*tal*, Distrito Federal, Universidad Autónoma del Estado d México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2013, 311 pp. **(3 ejemplares)**
25. Moreno Espinosa, Roberto (coordinador), *Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2011, 669 pp.
26. Moreno González, Rafael, *Sherlock Holmes y la investigación criminalística*, Distrito Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2012, 57 pp. **(2 ejemplares)**
27. Muñoz Delgado, José Alfredo, *Cuestiones constitucionales del juicio de amparo*, Distrito Federal, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, Ubijus, 2013, 201 pp.
28. Naime, Alexander *et al.*, *Juárez Bicentenario*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 2006, 162 pp.
29. Poder Judicial del Estado de México, *Tesis aisladas y jurisprudencia del tribunal superior de justicia del Estado de México*, Toluca, 2012, 76 pp.
30. Ruiz Rodríguez, Virgilio, *Filosofía del derecho*, Segunda edición, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, 2012, 256 pp.
31. Tena Suck, Rafael y Hugo Ítalo Morales, *Derecho Procesal del Trabajo*, Distrito Federal, Editorial Trillas, 2005, 263 pp.
32. Villarreal Lozano, Javier (ed. y estudio preliminar), *Vito Alessio Robles, memorias y diario 1912-1914*, vol. I, Coahuila, Gobierno del estado de Coahuila, Centro Cultural Vito Alessio Robles, Miguel Ángel Porrúa, 2013, 627 pp.
33. Villarreal Lozano, Javier (ed. y estudio preliminar), *Vito Alessio Robles, memorias y diario 1925-1940*, vol. II, Coahuila, Gobierno del estado de Coahuila, Centro Cultural Vito Alessio Robles, Miguel Ángel Porrúa, 2013, 749 pp.
34. Villarreal Lozano, Javier (ed. y estudio preliminar), *Vito Alessio Robles, memorias y diario 1941-1953*, vol. III, Coahuila, Gobierno del estado de Coahuila, Centro Cultural Vito Alessio Robles, Miguel Ángel Porrúa, 2013, 646 pp.

35. Villarreal Martínez, Juan Carlos, *Monografía participación y resultados electorales en el Estado de México 1996-2012*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2012, 168 pp. **(3 ejemplares)**
36. Velásquez Reyes, Luz María, *Los estudiantes y la violencia*, Toluca, Eikon, 2011, 184 pp.
37. Yamin Rocha, Guadalupe y Alejandro Furlong Gálvez (coordinadores), *Pensamiento libre: una apuesta por los derechos humanos*, Toluca, Albacara & Zahen, 2013, 306 pp. **(3 ejemplares)**

#### INFORMES

38. Amnistía Internacional, *Informe 2013 Amnistía Internacional, el estado de los derechos humanos en el mundo*, Madrid, 2013, 363 pp.

## DIRECTORIO

### PRESIDENTE

Marco Antonio Morales Gómez

### CONSEJEROS CIUDADANOS

Estela González Contreras

Marco Antonio Macín Leyva

Juliana Felipa Arias Calderón

Luz María Consuelo Jaimes Legorreta

Martha Doménica Naime Atala

### PRIMER VISITADOR GENERAL

Federico F. Armeaga Esquivel

### SECRETARIA GENERAL

María del Rosario Mejía Ayala

### DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Sergio A. Olgúin del Mazo

### CONTRALOR INTERNO

Juan Flores Becerril

### SECRETARIA PARTICULAR DEL PRESIDENTE

María Remedios Monroy Cruz

### VISITADOR GENERAL SEDE TOLUCA

Juan Manuel Torres Sánchez

### VISITADOR GENERAL SEDE TLALNEPANTLA

Alejandro H. Barreto Estévez

### VISITADOR GENERAL SEDE CHALCO

Gregorio Matías Duarte Olivares

### VISITADOR GENERAL SEDE NEZAHUALCÓYOTL

Tlilcuetzpalin César Archundia Camacho

### VISITADOR GENERAL SEDE ECATEPEC

Víctor Leopoldo Delgado Pérez

### VISITADOR GENERAL SEDE NAUCALPAN

Leticia Orduña Santacruz

### VISITADOR GENERAL SEDE ATLACOMULCO

Jesús Alberto de la Fuente Pérez

### DIRECTOR DE LA UNIDAD JURÍDICA Y CONSULTIVA

Miguel Ángel Cruz Muciño

### JEFE DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN, PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN

Everardo Camacho Rosales

### JEFA DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Sonia Silva Vega

### DIRECTOR DE PROGRAMAS ESPECIALES

Ricardo Vilchis Orozco

### DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS

Ariel Pedraza Muñoz

### *Gaceta de derechos humanos*

Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México  
Año VIII, número 89, noviembre 30 de 2013.

Coordinación editorial y corrección

Blanca Leonor Ocampo Bobadilla

Diseño y diagramación

Deyanira Rodríguez Sánchez

Asistencia

Dulce Mariko Lugo García

© D.R. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Dr. Nicolás San Juan número 113, colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca,  
México, C. P. 50010, tel. (01722) 236 05 60.

Disponible en: [www.codhem.org.mx](http://www.codhem.org.mx)

Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2009-052611285100-109.

Número de registro del logotipo: 03-2009-050711425000-01.

Número de autorización del Comité Editorial: CE/PP/36/13.

Publicación mensual de distribución gratuita.

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

Este número se terminó de imprimir en diciembre de 2013.