

## **RECOMENDACIÓN 3/2018<sup>1</sup>**

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente de queja y su acumulado, esta Comisión procedió al análisis de las quejas, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existieron elementos que comprueban violación a derechos humanos,<sup>2</sup> sustentan lo anterior, las consideraciones siguientes:

### **DESCRIPCIÓN DE LAS QUEJAS**

El siete de noviembre de dos mil dieciséis se recibió escrito de queja de **Q1**, en el que se informó que doce días después de esa fecha, en un ruedo ubicado en el poblado de Santiago Cuautlalpan, municipio de Texcoco, México, se llevaría a cabo un evento denominado “Tercia de becerristas” (con la participación de niños toreros), además de una “Clase Práctica para Niños con el Matador Español Jesús de Alba”: “en clara violación a los derechos de niños y adolescentes a una vida libre de violencia”. Posteriormente, el trece de febrero de dos mil diecisiete, **Q2**, secundada por **Q1**, se quejó en contra del ayuntamiento de Texcoco por la violación de los derechos humanos de menores de dieciocho años de edad que participaron como actores y espectadores en los eventos: “Tercia de becerristas” y en la “clase práctica para niños con el matador español Jesús de Alba”, efectuados en el ruedo ubicado en el poblado de Santiago Cuautlalpan, municipio de Texcoco, México, el diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis.

### **PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley a la Presidencia Municipal de Texcoco, se recabaron las comparecencias de una de las quejosas, de los servidores públicos relacionados; además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

### **PONDERACIONES**

#### **I. PREÁMBULO**

El Estado en el que las autoridades y los servidores públicos se hallan sujetos a las normas jurídicas es, desde una perspectiva formal, el Estado de derecho. Formalmente entonces, este último es el conjunto de principios o reglas sobre todo procedimentales que

---

<sup>1</sup> Emitida al Presidente Municipal de Texcoco, Estado de México, el 14 de mayo de 2018, sobre el caso de la vulneración del derecho a la protección contra toda forma de violencia en perjuicio de **V1, V2, V3, V4 Y V5**. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 38 fojas.

<sup>2</sup> Con la finalidad de mantener en reserva los nombres de la víctima y personas relacionadas, en su lugar se manejarán siglas. Sin embargo, los datos se citan en anexo confidencial que se adjuntó al documento de Recomendación.

las instituciones públicas deben respetar y observar para su organización y funcionamiento internos, tanto como en su relación con las personas.<sup>3</sup>

Así, el Estado cuyos poder y actividad están regulados por la ley, el Estado que se encuentra sometido al derecho es el Estado de derecho, esa nota característica es definitiva para el respeto de la persona humana y sus derechos inherentes.<sup>4</sup>

La expresión concreta de la subordinación de las entidades públicas a la ley se materializa mediante el principio de mera legalidad, que se complementa con el principio de estricta legalidad que va más allá, al determinar no solamente el deber de las autoridades de cumplir las leyes sino que todos sus actos observen, respeten, acaten los derechos humanos.<sup>5</sup>

Desde los orígenes del constitucionalismo, la estructura creada vía la Carta Magna tiene razón de ser en tanto controla el poder mediante el ordenamiento jurídico; la forma de lograr ese propósito ha sido desde aquella época, la división de poderes y el respeto de los derechos humanos.<sup>6</sup>

De acuerdo con la idea de Gregorio Peces-Barba, desde su dimensión formal, la función de seguridad jurídica contribuye a “limitar el voluntarismo del poder y a crear sensación de libertad en los ciudadanos”, instituyéndose como factor cardinal para la “cohesión social y para la adhesión y el acuerdo de la ciudadanía con su sistema político y jurídico”.<sup>7</sup>

Efraín Polo Bernal afirma que “la seguridad jurídica es el beneficio del reinado del derecho”, exige la coherencia de la ley con los mandatos de la Ley Fundamental, la imparcialidad y buena organización de la justicia, “el cumplimiento del orden constitucional y legal en cualquier acto de autoridad”.<sup>8</sup>

En la Constitución se concretan salvaguardas para la protección de los derechos humanos. Esas garantías representan relaciones jurídicas en las que los gobernados son titulares de facultades o prerrogativas y los gobernantes son deudores de respeto y promoción de los derechos.<sup>9</sup>

En tanto cúspide del ordenamiento jurídico, la Constitución garantiza el principio de legalidad en los poderes públicos, el de seguridad jurídica en los actos de autoridad, así

---

<sup>3</sup> Cfr. Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/CNDH, 2004, p. 586.

<sup>4</sup> Cfr. Elías Díaz citado en ídem.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem. Cfr. Con los artículos 8° y 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

<sup>7</sup> Citado por Carbonell, Miguel. Op. cit., nota 22.

<sup>8</sup> Polo Bernal, Efraín. *Breviario de garantías constitucionales*, México, Porrúa, 1993, p. 21.

<sup>9</sup> Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo. *La seguridad jurídica*, México, CNDH, 2004, p. 122.

como el de constitucionalidad en todas las acciones efectuadas por las instituciones y dependencias públicas.<sup>10</sup>

A partir de la reforma constitucional de mediados de 2011, la protección de los derechos humanos es el eje rector de toda la actividad que realiza el Estado. En ese contexto, las personas gozan de los derechos reconocidos por la propia Carta Magna y los tratados internacionales que nos obligan. De la misma manera, debe llevarse a cabo una interpretación conforme con esas normas, aplicándose el principio *pro persona* en tanto criterio de análisis y aplicación más favorable a ser observado por todas las autoridades, además de la obligación que tienen las mismas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales en arreglo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De forma que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando tengan lugar.<sup>11</sup>

En seguida se efectúa un análisis lógico jurídico de las evidencias que obran en el expediente de queja, en contraste con los derechos humanos que siguen:

## II. DERECHO A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA OTORGAN CERTEZA AL GOBERNADO PARA QUE SU PERSONA, BIENES Y POSESIONES SEAN PROTEGIDOS Y PRESERVADOS DE CUALQUIER ACTO LESIVO QUE, EN SU PERJUICIO, PUDIERA GENERAR EL PODER PÚBLICO, SIN MANDAMIENTO DE AUTORIDAD COMPETENTE, FUNDADO, MOTIVADO Y ACORDE CON LOS PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES LEGALES.<sup>12</sup>

La seguridad jurídica y la legalidad tienen como propósito total dar certidumbre al gobernado respecto de las consecuencias jurídicas de los actos que realice y, por otra parte, limitar y controlar la actuación de las autoridades a efecto de evitar afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas.<sup>13</sup>

De acuerdo con el criterio orientador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se cumple la expectativa de este derecho “cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación”.<sup>14</sup> En tal orientación la actividad estatal debe reunir los requisitos, elementos y supuestos legales,

---

<sup>10</sup> Cfr. Hernández Cruz, Armando. *Eficacia constitucional y derechos humanos*, fascículo 17, México, CNDH, 2015, p. 11.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>12</sup> Cfr. Delgado Carbajal, Baruch. y Bernal Ballesteros María José (coords.). *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, segunda edición, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2016.

<sup>13</sup> *Ídem*.

<sup>14</sup> SCJN. “Derechos fundamentales de legalidad jurídica...”. Gaceta del Semanario judicial de la Federación, décima época, segunda sala, tesis aislada 2ª XVI/2014, libro 3, tomo II, febrero de 2014, p. 1513.

previamente establecidos, para no vulnerar en forma arbitraria la esfera privada del gobernado, así como sus posesiones o bienes.

La seguridad jurídica se presenta mediante dos dimensiones, por un lado se tiene la previsibilidad de las acciones por lo que hace a sus consecuencias jurídicas y por el otro se relaciona con el funcionamiento de los poderes públicos. Antonio Enrique Pérez Luño denomina a lo primero *corrección estructural* y a lo segundo *corrección funcional*.<sup>15</sup>

La corrección estructural se materializa mediante un conjunto de principios integrados a los ordenamientos legales de los Estados democráticos (*lege promulgata*, *lege manifesta*, *lege plena*; *lege stricta*; *lege previa* y *lege perpetua*). Mientras la corrección funcional requiere de la garantía del cumplimiento generalizado de las normas establecidas por el ordenamiento jurídico a los particulares, tanto como la disciplina de las autoridades al cumplir con su labor.<sup>16</sup>

La segunda expresión de la seguridad jurídica se manifiesta también en una doble vía: en la presunción de conocimiento del derecho y la prohibición de alegar su ignorancia; así como en el principio de legalidad de los poderes públicos, con base en el cual sólo pueden hacer lo que les faculta la norma legal, nada más, pero tampoco nada menos.<sup>17</sup>

En el presente caso se evidenciaron acciones y omisiones de servidores públicos del ayuntamiento de Texcoco, México, que simularon cumplir con su deber y que a consecuencia de ello permitieron la realización de un evento de tauromaquia conocido como “becerrada” en el que participaron activa (**V1, V2, V3, V4 y V5**) y pasivamente (como espectadores) varios niños.

#### **A. DE LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE TEXCOCO**

A raíz de la queja iniciada a instancia de **Q1** y de la solicitud de adopción de medidas precautorias efectuada tanto al presidente municipal constitucional de Texcoco, México, como a la presidenta del Sistema Municipal DIF de la misma demarcación, a efecto de que se realizaran acciones y se establecieran mecanismos eficaces tendentes a garantizar el derecho de los niños a una vida libre de violencia, así como de la aceptación de las medidas precautorias propuestas, de parte de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, consistente en la emisión de un oficio dirigido al ayuntamiento “para coadyuvar y se tomen las medidas conducentes”, así como del oficio remitido por el consejero jurídico del ayuntamiento, firmado por **AR1**, subdirector de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento del municipio en cuestión, quien dio a conocer que instruiría a

---

<sup>15</sup> Citado por Carbonell, Miguel. Op. cit., p. 587.

<sup>16</sup> Ídem, p. 589.

<sup>17</sup> Ídem.

personal de esa Subdirección para que efectuara una verificación en el ruedo “Cinco Villas”, el día del evento y que de acuerdo con lo expresado en el documento por el propio servidor público:

[...] con la finalidad de establecer con precisión la actividad realizada, de no ser así, se procederá a la suspensión [...] se dará vista a **DERECHOS HUMANOS DE ESTA MUNICIPALIDAD** para que acompañen a ésta (sic) autoridad y puedan constatar presuntas violaciones a Derechos Humanos, de igual manera al DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ESTE MUNICIPIO, para que personal a su cargo apoyen al orden el día del evento [...] no se tiene conocimiento del evento que se llevará a cabo en esa fecha ya que ante ésta (sic) autoridad no obra registro de algún documento de solicitud para dicho evento, ni mucho menos se ha emitido alguna autorización[...] no se tuvo conocimiento que en el mes que precisa en la queja (agosto) se haya llevado a cabo algún evento de esa magnitud.

El diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis alrededor de las diez horas con treinta minutos, personal de esta Defensoría de habitantes, presente en la plaza de toros “Cinco villas”, dio fe de que fue informado telefónicamente por parte de trabajadores del sistema municipal DIF, de la presencia de servidores públicos del ayuntamiento en el interior del inmueble, dialogando con sus propietarios.

Con base en la evidencia reunida por este Organismo, el día de los hechos acudieron a entrevistarse con los dueños de la plaza de toros “Cinco villas”, servidores públicos municipales pertenecientes a la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento de Texcoco, México (**AR1, SPR4, SPR5, SPR6 y SPR7**); de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Sistema Municipal DIF Texcoco (**AR2, SPR1, SPR2, SPR3**); así como de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos (**SPR8 y SPR9**).

Mientras tanto, el personal de seguridad de la plaza de toros indicaba a los asistentes que la entrada al evento sería por la puerta trasera. Unos minutos después salió el personal del ayuntamiento de la plaza. En esos momentos **AR2** expresó haber hablado con los padres de los menores y que personal de regulación comercial suspendería el evento. A continuación se observó cómo servidores públicos del ayuntamiento colocaron en la puerta principal del inmueble, sellos con la leyenda “SUSPENSIÓN TEMPORAL DE ACTIVIDADES”, retirándose dichas personas del lugar. A pesar de ello, los asistentes continuaron ingresando a la plaza de toros por la puerta posterior sin que la aludida suspensión temporal de actividades fuese respetada. En el interior del establecimiento se dio fe de la asistencia de un aproximado de trescientas cincuenta personas, entre las cuales había niños y adolescentes. Poco después de las doce horas con diez minutos, ingresaron al ruedo cinco niños (**V1, V2, V3, V4 y V5**) cuyas edades oscilaban entre los seis y diez años, anunciándose en los altoparlantes que participarían en el evento,

corroborándose que todos ellos intervinieron activamente en el mismo. **V4**, de seis años de edad, fue el primer niño en tomar parte en la “becerrada”, siendo embestido y derribado dos veces por el animal que le fue asignado.

Durante su comparecencia ante personal de esta Comisión, **AR1** expresó haber comunicado al responsable de la plaza que no podía llevar a cabo su evento, “posteriormente se procedió a suspender la entrada principal, después se desahogó su garantía de audiencia y se le hizo saber que debe ingresar documentos para la realización de sus eventos.” En ese mismo acto, a preguntas directas el compareciente refirió:

¿Se realizó una visita a todo el local comercial?

**Respuesta:** Sí.

¿El personal de actuaciones observó que existía una puerta trasera?

**Respuesta:** No.

¿Qué acciones o investigaciones realizó posteriormente para verificar que el evento no se llevara a cabo?

**Respuesta:** No realicé ninguna acción.

**SPR5** por su parte, en su calidad de jefe departamental–B de la propia Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento, expresó haber sido el responsable de levantar el acta circunstanciada, imponiéndose una suspensión temporal de actividades al inmueble por no contar con permisos para realizar el evento:

[...] desconociendo si por la parte de atrás entró persona a realizar dicha actividad puesto que únicamente mi función es levantar el acta circunstanciada y ordenar la puesta de sellos y retirarnos del lugar, ya que mi bando municipal y mi reglamento me facultan para resguardar.

A continuación a preguntas directas **SPR5** manifestó:

¿Se efectuó una visita a todo el local comercial a efecto de realizar el acta circunstanciada?

**Respuesta:** No, puesto que solamente se levanta con la persona de dicho evento y al no contar con permisos de manera inmediata se le dice que se le colocarán sellos en la puerta principal.

¿El personal de actuaciones observó que existía una puerta trasera?

**Respuesta:** Desconozco si observaron dicha circunstancia toda vez que se suspende únicamente la actividad mas no el inmueble.

¿Qué acciones o investigaciones realizó posteriormente para verificar que el evento no se llevara a cabo?

**Respuesta:** No se realizó ninguna, puesto que nuestro reglamento de regulación comercial no nos faculta para realizar investigaciones o hacer actos tendientes a verificar si se llevó o no a cabo el evento, puesto que únicamente al dejar el acta circunstanciada se le deja citatorio para garantía de audiencia y quien la recibió es sabedor de la suspensión temporal de actividades, debiendo acudir con la Subdirección para aclarar dicha situación del evento.

¿A su consideración se implementaron las acciones pertinentes para salvaguardar la integridad física y psicológica de los menores que participaron en el evento?

**Respuesta:** De acuerdo a nuestra competencia sí se implementaron las medidas necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales de los menores puesto que la autoridad de regulación comercial actuó lo que dentro de su normatividad le permite, haciendo lo posible para que dicho evento no se llevara a cabo, además que desconocía totalmente la realización de dicho evento.

En los casos de **SPR6**, **SPR4** y **SPR7**, coincidieron en referir que su labor el día de los hechos consistió en colocar los sellos de suspensión temporal en la puerta principal de la plaza de toros para posteriormente retirarse del sitio. Cabe acotar que **SPR7** manifestó que en esa ocasión no se realizó visita al interior de la plaza de toros.

La noción de empleo público está inevitablemente vinculada con la de función administrativa, que es la actividad correspondiente a los órganos depositarios del poder representativo, entendida como la actividad esencial del Estado contemporáneo, sustentada en la idea de soberanía que al llevarse a cabo satisface necesidades públicas, esto es, necesidades estatales, del gobierno, de la administración pública, de las entidades gubernativas en beneficio de la comunidad.<sup>18</sup>

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

El acto de autoridad se produce cuando se cumplen los requisitos establecidos por el orden jurídico, y su validez se encuentra condicionada al cumplimiento de las exigencias a que debe sujetarse la actividad estatal para afectar algún derecho de los gobernados. Ferrajoli denomina a esto *garantía política de la fidelidad de los poderes públicos*, afirma que consiste en el respeto de éstos de la legalidad constitucional de manera que cada

---

<sup>18</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Cultura/INEHRM/Secretaría de Gobernación/UNAM/IIJ, 2016, capítulo octavo.

poder público debe actuar estrictamente en su órbita de atribuciones, de eso se trata el principio jurídico de legalidad.<sup>19</sup>

En el asunto que se valora, los servidores públicos de la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento de Texcoco, México (**AR1**, **SPR4**, **SPR5**, **SPR6** y **SPR7**), omitieron cumplir con su deber al permitir que un evento no autorizado, que no contaba con los permisos correspondientes, se llevara a cabo.

Se asevera lo anterior pues resulta evidente que hallándose en la plaza de toros, **AR1** y los trabajadores del ayuntamiento bajo su mando (**SPR4**, **SPR5**, **SPR6** y **SPR7**) se circunscribieron a la colocación de los sellos oficiales, sin importarles que el personal de la plaza informara a los asistentes que el ingreso al inmueble se haría por otra puerta, pasando por alto la determinación de la autoridad municipal que había impuesto la suspensión temporal de actividades, incluso con la presencia de la misma.

Es importante precisar que las órdenes de clausura, suspensión de actividades o servicios impiden al particular disponer materialmente de la posesión de su local comercial y restringen la libertad del trabajo, industria o comercio que ahí se desarrolla.<sup>20</sup> Sin embargo, en el presente caso la supuesta suspensión de actividades no pasó de ser una mera simulación.

En ese sentido, se observa falta de diligencia en el proceder de los servidores públicos de la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento de Texcoco, México, pues su actitud pasiva y omisa permitió que se contraviniera la legalidad.

Al no preservarse el Estado de Derecho se incrementa la falta de respeto por la ley y las autoridades públicas, aumentando el riesgo de que se produzcan mayores conflictos, generándose incluso violaciones a los derechos fundamentales.<sup>21</sup>

El Estado de Derecho es un bien de la colectividad que los ciudadanos también están obligados a preservar y respetar, de otra forma la vida social se convierte en un caos que

---

<sup>19</sup> Citado por Islas Montes, Roberto, "Sobre el principio de legalidad" en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, año XV, Montevideo, 2009, p. 101.

<sup>20</sup> Cfr. Con el criterio del PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO CON RESIDENCIA EN CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO. Queja 57/2014. José Luis Bonilla Soto. 2 de julio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Horacio Escudero Contreras. Secretario: Arturo Contreras Ramírez. Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 22/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1104, con el rubro: "CLAUSURA PROVISIONAL DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA RESOLUCIÓN INTERMEDIA QUE LA DECRETA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD O PREVENTIVA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

<sup>21</sup> Cfr. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Derechos humanos y aplicación de la ley*, Ginebra, ONU, 2004.

se aleja del ideal democrático, con los consecuentes efectos perniciosos para la vida de las personas.

En el municipio se encuentra el orden de gobierno que tiene contacto directo e inmediato con la población que representa, por eso la interacción entre ambos debe regirse de acuerdo con las disposiciones legales, y el ejercicio de las atribuciones que regula la actuación de la autoridad municipal debe necesariamente ajustarse y observar el marco jurídico, con ello se protegen y respetan los derechos humanos.

De conformidad con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el principio de legalidad junto con el de irretroactividad, presiden la actuación de todos los órganos del Estado en sus respectivas competencias, en particular cuando se ejercita el poder punitivo estatal. Asimismo, la Corte IDH considera que el principio de legalidad es consubstancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático, además de que los derechos sólo pueden limitarse con legitimidad mediante leyes que expresan la voluntad de la nación, esto es, la Corte IDH alude a la doctrina del contrato social.

El **principio de legalidad** demanda la sujeción de las autoridades y servidores públicos a la norma jurídica, que todo acto o procedimiento llevado a cabo por ellos tenga soporte estricto en una disposición legal, que a su vez sea coherente con los postulados de la Constitución y los tratados internacionales. Este principio representa la expresión concreta de la **seguridad jurídica**.

La Constitución Federal señala en el artículo 16 que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En el presente caso la autoridad municipal simuló cumplir con su deber legal y omitió ejercer sus atribuciones actuando permisivamente, con lo que dio paso a la ilegalidad, y lo que es más delicado, socavó ella misma sus potestades jurídicas.

Junto con el principio de legalidad consagrado en el párrafo primero del artículo transcrito de la Ley Fundamental, se considera el **principio de autoridad competente**, referido a que ninguna autoridad que no sea la idónea, puede requerir, investigar o juzgar a las personas, y para que una autoridad administrativa o judicial pueda actuar de manera válida o interferir en sus derechos, es necesario que en forma expresa y previa esté facultada por la ley.

La molestia o interferencia en los derechos solo puede efectuarse mediante un documento firmado por la autoridad que corresponde, donde se diga qué leyes le permiten hacerlo y por qué. Esto hace posible conocer qué autoridad emite el acto, cuál lo ejecuta y la disposición legal en que se sustenta esa actuación, las consecuencias jurídicas,

circunstancias y razones particulares o inmediatas tomadas en cuenta para generar el acto de autoridad que produce molestia: “en el entendido de que debe existir correspondencia entre los motivos considerados y las normas jurídicas aplicadas”.<sup>22</sup>

A mayor abundamiento, conviene tomar en cuenta la siguiente tesis:

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.** Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, **revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica**, acorde al cual **las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.** Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, **impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes**, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que **toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere**, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado **contrario al derecho a la seguridad jurídica**, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito (negritas fuera de texto).<sup>23</sup>

En el ámbito americano, el principio de legalidad irradia los instrumentos regionales, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte IDH ha reconocido su trascendencia al crear el concepto de control de convencionalidad, que parte del control de

---

<sup>22</sup> Cfr. Orozco Enríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos. *Los derechos humanos de los mexicanos*, tercera edición, México, CNDH, 2002, p. 29.

<sup>23</sup> SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez. 2005766. IV.2o.A.51 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 2239.

legalidad pues: “el control de convencionalidad’ responde a una nueva dimensión del principio de legalidad, en cuanto supone la valoración judicial de una conducta del Estado como ajustada a derecho”.<sup>24</sup>

La CIDH<sup>25</sup> ha dejado claro el alcance del principio de legalidad y su relevancia en un Estado de Derecho:

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

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

Por tanto, con su proceder, los servidores públicos de la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento de Texcoco, México (**AR1, SPR4, SPR5, SPR6 y SPR7**) omitieron cumplir con su deber, quebrantando las siguientes disposiciones:

Del Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco 2016 (aplicable el día de los hechos):

Artículo 27.- Para el cumplimiento de sus fines y aspiraciones, **el Ayuntamiento tendrá como objetivo estratégico: Implementar Políticas Públicas** que permitan la articulación interinstitucional, sectorial y territorial, para la implementación del Plan de

---

<sup>24</sup> Cfr. Londoño Lázaro, María Carmelina, “El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 128, año XLIII, mayo-agosto 2010, pp. 761-814.

<sup>25</sup> Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C, núm. 72, párrs. 106 y 107.

Desarrollo Municipal 2016-2018. Considerando para ello, la participación ciudadana, así como la identificación de las necesidades básicas de la comunidad texcocana, como base del desarrollo municipal en materia de educación, seguridad, salud, cultura, deporte, servicios, obra pública, desarrollo urbano, asistencia social y desarrollo económico, entre otros. Todo ello, en armonía con un entorno ambiental saludable y agradable, **a partir del ejercicio de una administración moderna y democrática, transparente en la rendición de cuentas y basada en la observancia irrestricta de la normatividad, con pleno respeto a los Derechos Humanos** (negrillas fuera de texto).

Del Reglamento de Regulación Comercial del Municipio de Texcoco:

Artículo 10.- La Dirección,<sup>26</sup> tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

II.- **Ordenar y regular el ejercicio del comercio en** plazas, centros comerciales, establecimientos públicos o privados en la vía pública, mercados, centrales de abasto, **centros de espectáculos públicos** o de servicios y en general toda actividad comercial que se desarrolla en el Municipio;

[...]

IV.- **Restringir a los particulares que no cumplan con la normatividad aplicable, el ejercicio del comercio en** plazas, centros comerciales, establecimientos públicos o privados en la vía pública, mercados, centrales de abasto, **centros de espectáculos públicos** o de servicios y en general toda regulación comercial que se desarrolle en el Municipio de Texcoco, Estado de México;

[...]

IX.- **Aplicar las medidas disciplinarias, medios de apremio, medidas de seguridad, medidas provisionales, medidas de urgente aplicación y las sanciones que señale este Reglamento en los casos que legalmente proceda;**

[...]

XX.- **Ordenar los recorridos de inspectores en esta Ciudad de Texcoco, quienes al momento de detectar infracciones al Reglamento, podrán ejecutar de forma inmediata las medidas de urgente aplicación como lo es la suspensión temporal de actividades al establecimiento infractor;** (negrillas fuera de texto).

[...]

Se reitera que el proceder omiso y negligente de **AR1, SPR4, SPR5, SPR6 y SPR7**, contravino la legalidad y la seguridad jurídica de la población del municipio de Texcoco, México, lo que derivó en la vulneración de los derechos fundamentales de la niñez en esa demarcación.

---

<sup>26</sup> Se refiere a la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento de Texcoco.

### III. DERECHO DEL NIÑO A LA PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA

EL ESTADO ADOPTARÁ TODAS LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS, SOCIALES Y EDUCATIVAS APROPIADAS PARA PROTEGER AL NIÑO CONTRA TODA FORMA DE PERJUICIO O ABUSO FÍSICO O MENTAL, DESCUIDO O TRATO NEGLIGENTE, MALOS TRATOS O EXPLOTACIÓN, INCLUIDO EL ABUSO SEXUAL, MIENTRAS EL NIÑO SE ENCUENTRE BAJO LA CUSTODIA DE LOS PADRES, DE UN REPRESENTANTE LEGAL O DE CUALQUIER OTRA PERSONA QUE LO TENGA A SU CARGO.<sup>27</sup>

Niñas y niños tienen el derecho de vivir libres de toda forma de violencia, así lo disponen los órdenes jurídicos nacional e internacional, al determinar que las autoridades deben adoptar las medidas necesarias para que este grupo en situación de vulnerabilidad no se vea inmerso en circunstancias que transgredan la protección, cuidado especial y añadido que le ha reconocido la comunidad internacional y los propios Estados en lo doméstico.

El propósito es que niñas y niños desarrollen sus potencialidades, materializándose en su vida el interés superior del niño, principio rector de los derechos de la infancia que se funda en la dignidad humana, sus características propias y el reconocimiento de condiciones inherentes a la niñez.

La autoridad, en ejercicio de sus funciones, debe adoptar las medidas para garantizar una vida infantil libre de violencia, lo que conlleva la irrestricta protección de la integridad física, psicológica y sexual de los niños, pues es obligatorio para la población y el gobierno que se procure su bienestar físico y emocional en cualquier circunstancia.

Las autoridades de los tres niveles de gobierno tienen la obligación de promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de los menores de dieciocho años de edad,<sup>28</sup> cuyo desarrollo evolutivo, cognitivo y de madurez los ubica en una condición de vida, que debe ser coherente con su dignidad humana, tal como estipula la fracción I del artículo dos de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México, que a la letra dice:

Artículo 2. I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos y promover, garantizar y proteger el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez [...] bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y el interés superior de ellos.

En atención a la queja presentada por **Q1** el siete de noviembre de dos mil dieciséis, este Organismo Público de Derechos Humanos emitió dos solicitudes de adopción de medidas precautorias con el propósito de que se llevaran a cabo acciones y se implementaran

<sup>27</sup> Cfr. con Convención sobre los Derechos del Niño, A.G. res. 44/25, anexo, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) p. 167, ONU Doc. A/44/49 (1989), entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

<sup>28</sup> Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

mecanismos efectivos para garantizar el derecho de la infancia a ser protegida contra toda forma de violencia, en específico de los menores que habrían de tomar parte como “niños toreros” en el festejo taurino y “clase práctica” que se anunciaron para el diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis. La primera de las peticiones fue dirigida al presidente municipal constitucional de Texcoco y la segunda a la presidenta del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la misma circunscripción.

Para esta Defensoría de Habitantes resulta preocupante que las acciones y mecanismos implementados por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia y el Ejecutivo municipal, respectivamente, hayan consistido en el **envío de un oficio** al ayuntamiento “para coadyuvar y se tomen las medidas conducentes” y en la **realización de una verificación** en el lugar señalado en la queja, por parte de la Subdirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del propio ayuntamiento, con la compañía de la Defensoría de Derechos Humanos del municipio.

El diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis, tal como se ha expuesto previamente, a pesar de la suspensión temporal de actividades impuesta por la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento de Texcoco, México, personal de esta Comisión dio cuenta de la realización de la “Tercia de becerristas” sin que para ello haya obstado la presencia de servidores públicos del ayuntamiento de Texcoco en el lugar.

Es necesario precisar que el personal de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Sistema Municipal DIF Texcoco (**AR2, SPR1, SPR2 y SPR3**) presente en el inmueble referido el día diecinueve de noviembre, desempeñó un papel meramente testimonial pues consistió tan sólo en un diálogo sostenido por **AR2** con los padres de **V1, V2, V3, V4 y V5**, con lo cual ella y sus subalternos transgredieron en perjuicio de los niños involucrados, la Ley de Asistencia Social del Estado de México y Municipios en sus numerales:

Artículo 2.- El Estado y **los municipios desarrollarán programas, ejecutarán acciones** y proporcionarán servicios asistenciales **encaminados a la protección y desarrollo integral de la familia**, proveyendo a los miembros del grupo familiar, de los elementos que requieren en las diversas etapas de su desarrollo, **apoyándolos en su formación y subsistencia**, así como a aquellos grupos vulnerables con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

Artículo 7.- Se consideran **beneficiarios** de los programas, **acciones** y servicios de asistencia social, de manera prioritaria:

I. **Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:**

[...]

c) Maltrato, abuso o **violencia**;

[...]

h) **Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental**;

[...]

Artículo 39.- **Los SMDIF<sup>29</sup>** son organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que **tienen por objeto** la promoción de las actividades y acciones relacionadas con la asistencia social, la prestación de servicios asistenciales y **la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes**, los cuales establecerán su domicilio social en la cabecera municipal correspondiente.

Artículo 41.- **Los SMDIF en materia de asistencia social y protección de la infancia y adolescencia tendrán las siguientes atribuciones:**

[...]

II. **Difundir y ejecutar acciones para prevenir la vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes**, personas con discapacidad y del adulto mayor, **así como para proteger y restituir tales derechos** y favorecer su reinserción al núcleo familiar y social (negrillas fuera de texto).

Por lo que hace al proceder del personal de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de Texcoco, desde la solicitud de implementación de medidas precautorias efectuadas por este Organismo, hasta su papel de “acompañamiento” al resto de servidores públicos del municipio el día de los hechos, se considera que incumplió con las atribuciones que le corresponden, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica Municipal en:

Artículo 147 K.- **Son atribuciones del Defensor Municipal de Derechos Humanos:**

[...]

IV. **Verificar que las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México sean cumplidas en sus términos, una vez aceptadas por la autoridad dentro de su municipio;**

[...]

VIII. **Proponer medidas administrativas a los servidores públicos para que durante el desempeño de sus funciones, actúen con pleno respeto a los derechos humanos;**

[...]

---

<sup>29</sup> Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

XVIII. **Promover los derechos de la niñez, de los adolescentes**, de la mujer, de los adultos mayores, de las personas en discapacidad, de los indígenas y en sí, de todos los grupos vulnerables; y  
[...]

**Artículo 147 L.- El Defensor Municipal de Derechos Humanos deberá coordinar sus acciones con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a través del Visitador General de la región a la que corresponda el municipio.**

El día de los hechos, el conjunto de servidores públicos de Texcoco, México, pertenecientes a la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento (**AR1, SPR4, SPR5, SPR6 y SPR7**); de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Sistema Municipal DIF Texcoco (**AR2, SPR1, SPR2, SPR3**); además de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos (**SPR8 y SPR9**), transgredieron, en perjuicio de **V1, V2, V3, V4 y V5**, así como de los menores de dieciocho años de edad asistentes al evento en calidad de espectadores, las siguientes disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

**Artículo 4°.**  
[...]

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

A propósito de actividades laborales, la Ley Federal de Trabajo establece:

**Artículo 175.** Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores:

IV. En labores peligrosas o insalubres que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores [...]

**Artículo 175 Bis.**

[...]

b) Las actividades que realice el menor no podrán interferir con su educación, esparcimiento y recreación en los términos que establezca el derecho aplicable, tampoco implicarán riesgo para su integridad o salud y en todo caso, incentivarán el desarrollo de sus habilidades y talentos; y

[...]

Asimismo, de la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 3.2, el cual dispone que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, tomando en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley, y con ese fin, tomarán las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

Además, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 1.1 especifica que todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto de parte de su familia, como de la sociedad y del Estado, y de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos que tutela este derecho en el artículo 19.

En el mismo sentido, de la Observación General N° 13 del Comité de los Derechos del Niño de la ONU bajo el rubro “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”, que tiene como uno de sus objetivos proporcionar a los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos del Niño una base para articular un marco de coordinación para eliminar la violencia mediante medidas integrales de atención y protección basadas en los derechos del niño, que contempla el imperativo de los derechos humanos de los niños a partir de la obligación estatal de combatir y eliminar la violencia contra ellos, especificando que para promover todos los derechos de la niñez consagrados en la Convención, es esencial asegurar y promover sus derechos fundamentales al respeto de su dignidad humana e integridad física y psicológica mediante la prevención de toda forma de violencia.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Apartado III.

Durante 2015, el propio Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, señala:

32. A la luz de sus observaciones generales N° 8 (2006) sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes y N° 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, el Comité insta al Estado parte a adoptar, a nivel federal y estatal, leyes y políticas integrales para prevenir y sancionar toda forma de violencia y proteger y asistir a niñas y niños víctimas. El Estado parte también debe:

[...]

**(g) Adoptar medidas para hacer cumplir la prohibición en lo relacionado a la participación de niñas y niños en el entrenamiento y actuaciones de corridas de toros como una de las peores formas de trabajo infantil, y tomar medidas para proteger a niñas y niños en su capacidad de espectadores, creando conciencia sobre la violencia física y mental asociada con las corridas de toros y el impacto de esto sobre niñas y niños.**

De la misma forma, dichos servidores públicos contravinieron el numeral 46 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que consagra el derecho de niños y adolescentes a tener una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad.

En el plano local, se vulneraron las disposiciones de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México, la cual dispone que para asegurar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades estatales y municipales deberán garantizar el interés superior de la niñez mediante medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales, además de priorizar ese principio en la toma de decisiones en asuntos que involucren a niñas, niños y adolescentes.<sup>31</sup> Adicionalmente, entre los principios rectores de la ley antes mencionada, se hallan, el principio *pro persona* y el acceso a una vida libre de violencia.<sup>32</sup> Aún más, dos de los derechos contemplados por el ordenamiento en cita son, el de vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, así como el de una vida libre de violencia y a la integridad personal.

---

<sup>31</sup> Artículo 3 fracciones II y VI.

<sup>32</sup> Artículo 7.

Por último, es preciso significar que se contravino la misión del ayuntamiento de Texcoco de lograr el bien común respetando y promoviendo la dignidad de la persona en estricto apego al derecho y a la justicia.<sup>33</sup>

La violencia es un proceso que transgrede la integridad física, social y psicológica de las personas, esto ocasiona perjuicios al desarrollo de los niños, anula su potencial y deja secuelas permanentes en su personalidad, pues su desenvolvimiento se relaciona con actitudes y acciones que se les inculcan, esto es de suma relevancia ya que puede favorecer o disminuir el despliegue de sus potencialidades.

Por último, es necesario precisar que las Recomendaciones de este Organismo Público Autónomo Protector de Derechos Humanos no pretenden desacreditar a las instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares; por el contrario, buscan incidir en las buenas prácticas de las autoridades, a efecto de que progresivamente puedan alcanzar las exigencias que establece la propia Norma Básica Fundante, cuyo artículo primero establece:

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

#### **IV. MEDIDAS DE REPARACIÓN**

En armonía con los artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>34</sup> y 27 fracciones IV y V de la Ley General de Víctimas, además del precepto 30 fracción XV de la Ley de Víctimas del Estado de México, que contemplan el establecimiento de medidas de satisfacción y de no repetición en favor de las víctimas, deben hacerse efectivas las siguientes:

##### **A. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN**

###### **1. APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

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

---

<sup>33</sup> Artículo 22 del Bando de Gobierno del Municipio de Texcoco 2016.

<sup>34</sup> La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa.

Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Comisión, en la investigación de los hechos, permiten afirmar que **AR1, AR2, SPR1, SPR2, SPR3, SPR4, SPR5, SPR6, SPR7, SPR8 y SPR9**, en ejercicio de sus funciones pudieron haber transgredido lo previsto en el artículo 7 fracciones I, V, VII, y VIII de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México. En ese sentido, el órgano interno de control determinará lo conducente en el ámbito de sus atribuciones.

Lo anterior, al prescindir de una actuación armónica con la defensa de los derechos humanos, lo cual trajo como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de los agraviados.

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sostiene que los actos de reconocimiento de responsabilidad del Estado forman parte de las medidas simbólicas de reparación moral, ya que se encuentran orientados a dar satisfacción y dignificar a las víctimas, pues implican un reconocimiento por la injusticia de los hechos y porque suponen obligaciones públicas en la prevención de las violaciones a derechos humanos.<sup>35</sup>

## **B. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN**

### **1. CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS<sup>36</sup>**

Teniendo en cuenta que la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia son elementos imprescindibles para el progreso de la sociedad mexiquense, es de suma importancia que las autoridades y servidores públicos municipales se encuentren calificados y capacitados para desarrollar sus actividades cotidianas con pleno respeto y favoreciendo la materialización de los atributos y prerrogativas de niñas, niños y adolescentes en el territorio de Texcoco, México, ya que esto repercute en las condiciones de vida de los habitantes de esa municipalidad, prestándose atención especialmente en lo relativo a:

-  Derechos de niñas, niños y adolescentes;
-  Erradicación de la violencia contra la niñez; y
-  Derechos y obligaciones de los servidores públicos como garantes de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En consecuencia, se formularon las siguientes:

---

<sup>35</sup> Cfr. Martín Beristain, Carlos. *Diálogos sobre la reparación, qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, pp. 226 y 227.

<sup>36</sup> El artículo 74 fracción VIII de la Ley General de Víctimas, contempla como medidas de no repetición la capacitación en materia de derechos humanos.

## RECOMENDACIONES

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

**SEGUNDA.** Como **medida de no repetición**, con el propósito de hacer viable el derecho de niñas, niños y adolescentes a la protección contra toda forma de violencia en el municipio de Texcoco, México, se proceda a llevar a cabo la **capacitación en derechos humanos**, en concordancia con lo referido en el punto **IV**, apartado **B**, numeral **1** de la sección de ponderaciones de la Recomendación. Para tal efecto, instruya a quien corresponda se implementen cursos de capacitación y actualización al personal del Sistema Municipal DIF Texcoco, de la Dirección de Desarrollo Económico y de Regulación Comercial del ayuntamiento, así como a los servidores públicos de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de Texcoco, México, con el fin de proporcionar las bases que incidirán en el cabal desempeño de sus funciones y hacer asequibles los derechos relacionados con la niñez. Enviándose a esta Institución la evidencia que compruebe su cumplimiento.

**TERCERA.** También como **medida de no repetición**, con base en lo expuesto en el punto **IV**, apartado **B**, de la Recomendación, a efecto de preservar el interés superior de la niñez en Texcoco, México, poner a consideración del Cabildo la prohibición expresa de la participación activa de menores de edad en espectáculos taurinos con el propósito de incorporarla al Bando Municipal. Haciéndose llegar a este Organismo, pruebas de su materialización.