

RECOMENDACIÓN 1/2014¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/NJ/159/2012, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existieron elementos que comprobaron la violación a derechos humanos de **Q1** y su menor hijo² atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El 29 de julio de 2012, Enrique Herrera Barrera, Antonio Zepeda Ramírez y Raúl González Solís, policías municipales de Teoloyucan, México, a bordo de las unidades 053, 057 y 061, se apersonaron en el domicilio de **Q1**, a solicitud de las señoras **MM** y **T1**, bajo el argumento que el quejoso no permitía que **MV** fuera visto por su madre.

Sin actualizarse alguna infracción al bando y ordenamientos municipales, se ejerciera agresión o hechos de violencia, existiera consentimiento de las personas inmiscuidas, y la inexistencia de presentación o puesta a disposición, previo apoderamiento del infante por parte de **MM** al ejercerse coacción indebida e injerencia arbitraria contra **Q1** al imponerse en su domicilio, los elementos optaron por presentar a las partes ante la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Teoloyucan, lugar donde Ana Gabriela Juárez Laguna, entonces titular omitió efectuar acciones ante las irregularidades cometidas por los elementos policiales, así como tampoco asesoró ni atendió a las partes.

Ante los actos y omisiones descritas, **MM** mantuvo al niño **MV** bajo su responsabilidad hasta el deceso del mismo el 22 de septiembre de 2012, fecha en la que aún no se había dirimido el conflicto familiar ante la autoridad competente.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Iniciadas las investigaciones en la integración del expediente de queja, se requirió al Presidente Municipal Constitucional de Teoloyucan, México, un informe respecto a los hechos motivo de inconformidad, así como en colaboración al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y al Procurador General de Justicia, ambas autoridades del Estado de México; se recabaron las comparecencias de servidores públicos relacionados con los hechos y se practicó visita al Centro Preventivo y de Readaptación Social de Otumba Tepachico. Además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Teoloyucan, Estado de México, el 13 de febrero de 2014, por violación del derecho humano al debido proceso y a los principios de legalidad y seguridad jurídica en menoscabo al interés superior del niño. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 43 fojas.

² Tomando en cuenta el principio del interés superior del niño, este Organismo resolvió mantener en reserva el nombre del niño y personas involucradas; sin embargo, se citan en el anexo confidencial que se adjunta al presente.

PONDERACIONES

VIOLACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO Y A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA EN MENOSCABO AL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

El derecho a un debido proceso entraña defensa y protección mínimas a favor de la persona humana frente a la potestad de cualquier autoridad; por tanto, es un derecho humano que se universaliza en los ordenamientos jurídicos, al ser el imperativo pragmático ineludible al que todo servidor público debe sujetar su actuación en cada una de sus etapas legítimas para evitar conductas ilegales o arbitrarias que extralimiten su competencia.

Sin duda, la compatibilidad del debido proceso con el respeto a los derechos humanos es absoluta al posibilitar que la persona cuente en todo momento con el respaldo profesional y garante del Estado cuando se dirime un conflicto, suponiéndose como requisito básico insustituible en la interacción ciudadana la consideración de derechos, deberes y obligaciones.

Como puede verse, el principio del debido proceso rige la protección y defensa de los derechos humanos al ser el presupuesto deontológico que colma los demás derechos de la persona. Así lo esclarece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al fijar, en su artículo primero, que todos los mexicanos gozarán de los derechos humanos que se reconocen en el contenido del Texto Fundamental.

Sin duda, la dimensión del debido proceso se acentúa al establecerse en la Carta Política Federal que toda norma concerniente a los derechos básicos elementales buscará en su interpretación el mayor beneficio a la persona, favoreciéndose su protección más amplia, de conformidad en la Ley Suprema y en los tratados internacionales en la materia.³

Asimismo, la Carta Magna sincroniza el debido proceso al articular que las autoridades administrativas están obligadas en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.⁴

Precisamente uno de los mecanismos constitucionales que busca consolidar los principios en derechos humanos, es el relacionado con la actuación del Ombudsman, quien conoce de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de servidores públicos;⁵ luego entonces, las decisiones de las autoridades que

³Cfr. **“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.

⁴Párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵Artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

determinan derechos y obligaciones en sede administrativa no están exentas del debido proceso, sino que es una de las principales características de su potestad al ser respaldo de legalidad y seguridad jurídica a los ciudadanos.

Ahora bien, los designios constitucionales norman en el artículo 115 que el Municipio es la base organizacional, política y administrativa del Estado, orden de gobierno cuyo cuerpo regente -Ayuntamiento- tiene la facultad de expedir normas como el bando municipal, el cual se ajusta a regular la vida de la comunidad en materias que se le relacionan y que no han sido contempladas por la legislatura local. Para que dicho instrumento tenga vitalidad y congruencia, se crearon las figuras del Oficial Calificador y el Oficial Mediador-Conciliador, quedando a responsabilidad del primero la impartición de justicia municipal, y del segundo sustanciar procedimientos alternos de solución a conflictos vecinales.

Como es de comprenderse, el debido proceso en sede administrativa es el distintivo tutelado de las funciones designadas a los Oficiales tanto Calificadores como Mediadores-Conciliadores, e impulsa su oportuno ejercicio a favor del ciudadano, luego entonces, los procedimientos que dichas autoridades emplean otorgan a la persona la posibilidad de desarrollar los postulados que integran el principio en mención, como el derecho a ser escuchado, la valoración de sus argumentos y la obtención de una adecuada defensa, para que la figura municipal pueda resolver con imparcialidad tanto la legalidad del aseguramiento como la certeza de la falta, elementos que fundarán la pertinencia de emplear alguna sanción prevista por la ley o de orientar al ciudadano a emplear un método de resolución a su conflicto.

Es incuestionable que la noción del debido proceso en sede administrativa debe ser respetada durante la intervención de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que en el caso de los municipios se realiza por agentes que ejercen funciones de policía, cuya misión es mantener la tranquilidad y orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, garantizar seguridad ciudadana, y poner a disposición de la autoridad competente al ciudadano que se presuma haya cometido alguna conducta impropia o incorrecta.

De ahí que la gravedad derivada de la inexacta aplicación de la ley, al no emplearse el debido proceso y prescindir de las opciones legítimas que amparan los derechos y libertades humanas, trasgreda preceptos nucleares que protegen la dignidad, como lo es el interés superior del niño.

Con la emisión del documento de Recomendación la Defensoría de Habitantes no intentó cuestionar las facultades municipales ni las determinaciones que por ley son competencia de las autoridades edilicias; por el contrario, ofreció su más amplio apoyo en los vacíos relacionados con la interpretación de los derechos humanos, a fin que su aplicación resultara concordante con el respeto y protección de la dignidad humana.

Por tanto, es imprescindible que el gobierno municipal, bajo el principio de identidad o continuidad del Estado,⁶ considere el espacio de oportunidad que implica el respeto a los derechos humanos y discurra en la necesidad de desterrar todo abuso o arbitrariedad que vaya en contra de la dignidad humana, por lo que debe dar seguimiento a toda responsabilidad que vulnere los derechos básicos elementales de los ciudadanos, aunque se haya materializado un cambio de autoridades municipales, toda vez que la afectación generada y los riesgos de ingobernabilidad subsisten, lastres que el actual Ayuntamiento debe combatir para dar cabal vigencia a los derechos humanos ante la violación documentada.

En primera instancia, el enlace natural del debido proceso con los principios de legalidad y seguridad jurídica se amalgaman en los extremos recogidos por los artículos 14 y 16 del Texto Fundamental, que fijan el respeto a los derechos y libertades de las personas mediante la correcta actuación de las instancias legitimadas, las cuales, al realizar un acto que afecta al ciudadano, deben cumplir con las formalidades esenciales del respectivo procedimiento, conforme a la ley.

En congruencia con lo anterior, el Municipio, regulado por jerarquía de normas, otorga a los principios de mérito fiel observancia al ser sincrónicos en la Constitución Federal, la Constitución Política de la entidad, así como la Ley Orgánica Municipal expedida por la legislatura estatal, y que de manera contundente enuncian que las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción, y de que cualquier resolución que impongan, que afecte la esfera de libertades y derechos ciudadanos, deberá motivarse en la ley.

Si bien se ha advertido que el Municipio puede regirse por leyes propias, acorde a lo dispuesto por la fracción II inciso a) del artículo 115 constitucional, la administración pública municipal y sus procedimientos, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, deben considerar los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, favoreciendo en todo momento a la persona.

Es por eso que el bando municipal es el instrumento de observancia general en la demarcación que regula políticas vecinales de convivencia en materias que se relacionen con la comunidad; estableciendo para tal efecto, previa sustanciación del debido procedimiento, infracciones y sanciones que no pueden exceder los máximos fijados en el artículo 21 de la Constitución Federal (multa, arresto), tampoco pueden prever delitos o penas, y sólo pueden ser aplicadas por el respectivo Oficial facultado por la municipalidad.

En suma, el debido proceso en sede administrativa ha adquirido una importancia superlativa, entendiéndose la exacta y rigurosa aplicación interpretativa de la siguiente nómina jurídica mínima en la materia:

⁶ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), Serie C No. 4, párrafo 184.



Declaración Universal de Derechos Humanos

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



Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.

Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.

Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad...



Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 3.

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño...

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen... que tal separación es necesaria en el interés superior del niño...

Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico... descuido o trato negligente... 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.



Convención Americana sobre Derechos Humanos

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.



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 6.1. ... El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la Ley...

Artículo 9.1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta...

Artículo 9.3. Toda persona detenida... será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer sus funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad...

Artículo 14.1. ... Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente...



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 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 8. *Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.*



Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

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...*



Ley de Seguridad del Estado de México

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, la reinserción social del individuo 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...*

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Artículo 150.- *Son facultades y obligaciones de:*

I. Los Oficiales Mediadores-Conciliadores:

a). Evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto de que se trate;

...

j). Atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales...

Código Civil del Estado de México

Aspectos que comprende la patria potestad

Artículo 4.203.- *La patria potestad comprende la representación legal y la protección integral del menor en sus aspectos físico, psicológico, moral y social, su guarda y custodia, la administración de sus bienes y el derecho de corrección.*

La patria potestad en caso de separación de la pareja que la ejerce

Artículo 4.205.- *En caso de separación de quienes ejerzan la patria potestad y no exista acuerdo sobre la custodia, el Juez resolverá, teniendo siempre en cuenta los intereses del hijo.*

Quien no tenga la custodia le asiste el derecho de visita.

Bando Municipal de Teoloyucan 2012

ARTÍCULO 75. *La policía Municipal, en el marco ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se constituye por una corporación destinada a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del territorio Municipal, protegiendo los intereses de la sociedad, siendo en consecuencia sus funciones: I. La vigilancia; II. La defensa social; III. La prevención de los delitos; IV. Salvaguardar la integridad, los derechos y los bienes de la sociedad V. Preservar las libertades, el orden y la paz pública, con estricto apego a la protección de los derechos humanos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas; VI. Implementar y ejecutar programas tendientes a la investigación y prevención, del delito y el combate a la delincuencia; VII. La aplicación de infracciones a la Ley de Seguridad*

Pública Preventiva del Estado de México y Municipios; y VIII. La aplicación de infracciones al Bando Municipal, así como el Reglamento de Seguridad Pública Municipal;

ARTÍCULO 78. *La función de Seguridad Pública se ejercerá a través del Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública Municipal y su actuación se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, probidad, profesionalismo, honradez y con respeto absoluto a los derechos humanos.*

ARTÍCULO 193. *Los Oficiales Mediadores, Conciliadores, no podrán:*

I. Girar órdenes de aprehensión;

III. Juzgar asuntos de carácter civil, laboral, mercantil y agrario;

IV. Ordenar la detención de personas que sea competencia de otras autoridades;

ARTÍCULO 194. *Los oficiales calificadores no podrán:*

I. Girar órdenes de aprehensión;

II. Aplicar sanciones que no se encuentren en el Bando Municipal y Reglamentos expedidos por el Ayuntamiento;

III. Conocer de controversias de carácter civil, penal, laboral, fiscal, agrario, mercantil, Administrativo, familiar y otros que establezcan las legislaciones vigentes;

...

VI. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Siendo que como lo establecen los citados ordenamientos normativos de observancia obligatoria e ineludible, las autoridades municipales en sede administrativa deben procurar la aplicación del debido proceso y bajo este parámetro, garantizar el cumplimiento de la norma y la protección a los más vulnerables. Por ende, se exhortó al Ayuntamiento de Teoloyucan se abocara a la atención de las ponderaciones siguientes:

a) Es incuestionable que los elementos de la policía municipal: Enrique Herrera Barrera, Antonio Zepeda Ramírez y Raúl González Solís, adscritos a la Dirección General de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos de Teoloyucan, se extralimitaron en sus funciones bajo la inexacta aplicación de la ley, al intervenir en un asunto civil que no era de su incumbencia legal el 29 de julio de 2012.

Al respecto, como elemento plenamente objetivo, destacó el informe remitido por la autoridad municipal, en cuya documentación se reconoció, en primera instancia, que existió una solicitud ciudadana en un domicilio del municipio a causa de un conflicto familiar, y derivado de ello, el elemento policial Antonio Zepeda Ramírez intervino e

incluso trasladó a una de las partes involucradas a las oficinas que ocupa la Oficialía Mediadora-Conciliadora y Calificadora.

También soporta lo expuesto las manifestaciones de los propios servidores públicos con funciones policiacas: Enrique Herrera Barrera, Antonio Zepeda Ramírez y Raúl González Solís, quienes simultáneamente coincidieron al describir el motivo de su intervención en los hechos y el pleno conocimiento del conflicto, inminentemente familiar, y la posterior referencia de las partes ante la autoridad con funciones de impartición de justicia municipal en sede administrativa.

Lo anterior también se corroboró con los depositados de **Q1** y testigos presenciales (**MM**, **T1**, **T2**, y **T3**) quienes concuerdan en identidad que la finalidad de la presencia policiaca supuso la posterior remisión ante la Oficial Mediadora Conciliadora de Teoloyucan de dos personas -que argumentaron haber procreado a un menor de edad- y sus familiares, quienes durante todo el tiempo que permaneció la presencia de elementos de seguridad pública mantuvieron la intención de dilucidar sobre la guarda y custodia del niño **MV**.

Así, se puede establecer una actuación extralimitada y arbitraria de los elementos de mérito, pues también se advirtió que en ningún momento el conflicto -de índole familiar- sobrepasó los parámetros rectores del convivio vecinal, al ocurrir una discusión sin violencia, e inclusive, los acontecimientos descritos tampoco supusieron la comisión de actos que atentaran contra el orden y la paz pública vecinal, y que son motivo de regulación en el bando municipal, o que establecieran la comisión de alguna conducta evidente constitutiva de delito.

Sirvieron de apoyo las comparecencias de las personas y servidores públicos inmiscuidos; en primer término, **Q1** refirió que los policías, que se trasladaron en los automotores marcados con números 053 y 057, 'platicaron' con él sobre la situación de su hijo **MV**, e incluso permitieron el apoderamiento del mismo por parte de **MM** y **T1** persuadiéndole a trasladarse a la Oficialía Mediadora-Conciliadora y Calificadora.

Asimismo, **MM** arguyó que **T1** solicitó apoyo a personal de seguridad pública a efecto de intervenir en el conflicto y con su intercesión se esclareciera a su favor la convivencia con su hijo **MV**, al permitir que ésta se encargara del infante y concurrieran a bordo de la patrulla 053 a las instalaciones que ocupa la Oficialía impartidora de justicia en sede administrativa.

Los anteriores argumentos se confirmaron con los atestes de los policías: Antonio Zepeda Ramírez, Raúl González Solís y Enrique Herrera Barrera, quienes manifestaron su intromisión directa en el asunto, al grado que durante su presencia en el domicilio de **Q1** favorecieron la extracción del niño **MV** por parte de **MM** y **T1**, aún a sabiendas de que los asuntos familiares escapan del ámbito de su competencia, tal y como lo manifestaron a pregunta expresa ante este Organismo, e inclusive desplegaron los recursos que prevé el Estado para garantizar seguridad pública; además, no existió razón legítima para secundar dicha acción, al ser contraria a lo previsto expresamente al cuerpo de seguridad pública municipal en el bando y ordenamientos municipales ya precisados en el proemio del apartado de

Ponderaciones de este documento, así como tampoco se actualizaron hechos constitutivos de delito, flagrancia o algún conato de violencia o agresión.

Aún más, las manifestaciones de testigos presenciales de los hechos (**T2**, **T3**) confirmaron que además de suscitarse un acto de molestia injustificado en las inmediaciones del domicilio de **Q1**, la intervención policiaca se dio en el marco de una injerencia arbitraria con ánimo de coerción, con la cual los elementos concedieron un beneficio indebido a una de las partes, confirmándose la extralimitación de sus funciones así como la trasgresión al debido proceso y sus principios rectores, contraviniéndose el espíritu del artículo 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone: *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio*

Por ende, la intromisión policiaca sí configuró un exceso al alejarse de la exacta aplicación de la ley y permitirse, sin fundamento legal, un acto de molestia indebido al presentar a particulares ante la autoridad calificadora, los cuales contendían por arrogarse de manera exclusiva la convivencia permanente con el niño **MV**, y pese a conocer la ilegalidad que entrañaría su conducta los elementos no desistieron en desplegarla.

Ilustró lo anterior el testimonio vertido por Ana Gabriela Juárez Laguna, entonces Oficial Conciliadora, Mediadora y Calificadora de Teoloyucan, quien afirmó que el elemento Enrique Herrera Barrera presentó a las dos personas (**Q1** y **MM**) mediante la utilización de vehículo oficial, sin tener calidad de presentados o haber sido puestos a su disposición al no existir la comisión de falta administrativa al máximo ordenamiento gubernativo municipal, por lo que la presentación se suscitó al exclusivo arbitrio de los elementos de seguridad pública involucrados, sin que dicha autoridad intentara la adopción de medida alguna.

En suma, la intervención excesiva de los elementos de seguridad pública resultó contradictoria a la exacta aplicación de la ley, e impactó directamente en la decisión posterior de **MM**, madre del menor **MV**, quien ante la coerción derivada del acto de molestia de los policías permaneció con el niño sin la aprobación de **Q1**, ni la mediación de la controversia ante la autoridad competente, factores ajenos al interés superior de la infancia, el cual resultaría menoscabado a tal magnitud que en días posteriores **MV** perdería la vida estando bajo la responsabilidad de **MM**, sin que existiera el necesario arbitrio en materia familiar.

b) Ahora bien, no pasa desapercibida la displicente y deficiente actuación de Ana Gabriela Juárez Laguna, en funciones de Oficial Conciliadora, Mediadora y Calificadora de Teoloyucan, pues aun cuando conoció la naturaleza de la controversia omitió atender el asunto de manera legal y profesional, con lo cual persistió la indefinición jurídica que a la postre afectaría de manera crasa el interés superior del niño.

En primera instancia, independiente a la notoria contradicción entre las autoridades involucradas atinente a la presentación de las partes en conflicto en la sede de justicia administrativa municipal,⁷ resultó palmario que la servidora pública de mérito conoció el ilegal proceder de los elementos policiales y sus posibles consecuencias, al ir en contra de los principios de legalidad y seguridad jurídica, no obstante, desestimó el asunto sin intentar conocer la verdad histórica.

Lo anterior es particularmente grave, pues ante la ausencia de fundamentación y motivación del acto de molestia atribuible directamente a los elementos de policía, la servidora pública, técnicamente calificada en dirimir asuntos jurídicos, omitió dar vista a las autoridades competentes, en tratándose de conductas posiblemente constitutivas de delito y que también podían derivar en responsabilidades administrativas o laborales.

No obstante lo anterior, y pasando por alto el menoscabo al debido proceso que imperaba derivado de la arbitraria injerencia policiaca, la actuación de la servidora pública en mención se circunscribió a escuchar parcialmente a las partes, consintiéndola tan sólo por la petición de Enrique Herrera Barrera, elemento de seguridad pública municipal, quien le indicó: *Pásalos nada más para que platiquen*. Y si bien la autoridad encargada de impartir justicia administrativa no tiene competencia en conflictos que incumben a autoridades judiciales,⁸ lo cierto es que prolongó la indefinición jurídica en que se encontraban, deslindándose de cualquier responsabilidad sin darle importancia al asunto ni privilegiar el interés superior de la infancia, al proporcionar la atención *en dos minutos*.

A mayor abundamiento, como conocedora proba de alternativas de solución de controversias, y estar certificada como autoridad mediadora conciliadora municipal por el Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México, la servidora pública de mérito estaba en aptitud de asesorar profesionalmente a las partes e incluso propiciar su acercamiento a las autoridades competentes, con lo cual hubiera dado puntual vigencia al principio del interés superior del niño, pues la contienda hecha de su conocimiento implicaba adoptar los acuerdos que privilegiaran lo que más convenía al niño **MV**, escenario que en la especie, además de no suscitarse, originó que las cosas se mantuvieran en el estado que se encontraban por la intromisión policiaca, y el niño falleciera cuando estaba bajo la responsabilidad de **MM**.

No pasa desapercibido que **Q1** previamente había enterado a la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Teoloyucan de un precedente de interés en torno al conflicto familiar y la complejidad de su indefinición jurídica, antecedente que simplemente fue subestimado por la servidora pública Ana Gabriela Juárez Laguna ante su sumaria intercesión.

⁷ Los datos de prueba indican por una parte que los policías fueron enterados del conflicto familiar directamente por **MM** y **T1** y por otra parte que fue disposición expresa de la Oficial Conciliadora, Mediadora y Calificadora de Teoloyucan además que esta última autoridad indicó desconocer el asunto.

⁸ Artículo 151 fracción I, inciso J de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Con todo, es indiscutible que dicha autoridad, como garante del debido proceso, restó importancia a las circunstancias, al no adoptar con diligencia la puntual exigencia estatuida en el artículo 150 fracción I, inciso a de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al no considerar la evaluación de: *las solicitudes con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto...*

Quedó precisada la incompetencia de las autoridades municipales en asuntos de carácter civil, sin embargo, la autoridad administradora de justicia municipal en sede administrativa estaba capacitada para proponer a las partes una solución alternativa a su conflicto, acción que sin duda hubiera permitido la atención inmediata del conflicto por parte de **Q1** y **MM** para no postergar su indefinición jurídica y adoptar las medidas que más convenían a **MV**.

c) No escapó a este Organismo la responsabilidad penal en que pudieron incurrir los servidores públicos: Enrique Herrera Barrera, Antonio Zepeda Ramírez, Raúl González Solís y Ana Gabriela Juárez Laguna, elementos de Seguridad Pública y Oficial Mediador Conciliador y Calificador del municipio de Teoloyucan, al abusar de la investidura otorgada por el ayuntamiento y cometer actos indebidos en perjuicio de la ciudadanía.

Lo anterior en razón de que la intervención de los elementos de seguridad pública resultó ajena a la normatividad que regula su actuar y propició la inexacta aplicación de la ley, en la inteligencia que la ilícita injerencia arbitraria propició que persistiera la indefinición jurídica que afectaría la esfera de derechos elementales de **Q1** y **MV**, al imposibilitar que la vigencia del interés superior del niño surtiera a favor de este último.

En tanto que la licenciada Ana Gabriela Juárez Laguna, Oficial Mediador Conciliador y Calificador, en su calidad de autoridad en sede administrativa facultada para despachar justicia municipal, excediendo el poder público otorgado para el desempeño de su función, consintió la injerencia arbitraria de la fuerza pública, y además de excluir el debido proceso, de manera negligente omitió dar certeza jurídica al asunto ventilado ante su potestad al no propiciar la definición jurídica de un conflicto en el que estaba en riesgo el interés superior de la infancia.

Sin duda, el respeto inmarcesible a los derechos humanos deriva de la aplicación del procedimiento oportuno para determinar una responsabilidad, esencia del *deber de prevención*, entendido como:

*... todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa...*⁹

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones, y Costas) Serie C No. 205, párrafo 252.

Por ende, acorde a lo expuesto en los incisos que preceden, la conducta adoptada por los servidores públicos mencionados puede encuadrar en el tipo penal de abuso de autoridad, previsto en el artículo 136 del Código Penal vigente en esta entidad federativa, el cual a la letra señala:

Comete el delito de abuso de autoridad, el servidor público que incurra en alguna de las siguientes conductas:

I. El que en razón de su empleo, cargo o comisión realice un hecho arbitrario o indebido...

Los razonamientos plasmados en el documento de Recomendación, coligen que los servidores públicos involucrados se pueden ubicar en la hipótesis prevista en el citado artículo. En consecuencia, este Organismo procedió a solicitar a la Institución del Ministerio Público el inicio de la investigación correspondiente, a fin de que en ejercicio de sus atribuciones legales se determinara lo que en estricto apego a Derecho corresponda, procedimiento al cual se dará puntual seguimiento.

d) Los datos de prueba que contiene la Pública de mérito permitieron inferir que los elementos: Enrique Herrera Barrera, Antonio Zepeda Ramírez y Raúl González Solís, no pusieron en práctica la protección y defensa de los derechos humanos, al no considerar la dignidad humana como eje central en su actuación como elementos de la policía municipal de Teoloyucan, México.

Tocante a ello, si bien los elementos distinguieron nociones básicas de seguridad pública, lo cierto es que sus testimonios reflejaron indecisión y escaso manejo de conflictos, factores que incidieron con alto riesgo en el consentimiento y despliegue de abusos o excesos ante circunstancias específicas de vulnerabilidad.

La magnitud de las conductas se pudo distinguir con las manifestaciones expresas; al referirse por parte de los policías tanto desconocimiento de las funciones de la autoridad de justicia municipal en sede administrativa como la incertidumbre de actuación en casos de flagrancia, desempeño que hasta la propia Oficial Mediadora Conciliadora y Calificadora desacreditó.

Por lo anterior, resulta prioritario para el municipio de Teoloyucan, que en acato a lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Política Federal, en vínculo con las facultades expresas en el numeral 115 del mismo ordenamiento, y en aras de la precisa promoción, respeto y protección de los derechos humanos que exige su ámbito de competencia, proceda a capacitar y evaluar periódicamente la actuación de los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos del Ayuntamiento de Teoloyucan.

Para tal efecto la entidad edilicia, debe considerar como referencia obligatoria tanto el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, documento fuente en los que debe regirse tanto en la permanente actualización y

distribuirse a cada policía del municipio, al considerarse que su facilidad de lectura y su temática especializada contribuirán a su debida concientización.¹⁰

La iniciativa parte de la certeza en la fórmula: a mayor respeto a los derechos humanos, mayor aumento de la confianza ciudadana. A la vez de profesionalizar a los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley con la seguridad de que los métodos que emplearán mantendrán el orden y reconocerán en cada instante la dignidad humana, cuyo objetivo práctico origina un paradigma en el respeto y aplicación de la ley.

e) Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes, en la investigación de los hechos, permitieron afirmar que los servidores públicos: Enrique Herrera Barrera, Antonio Zepeda Ramírez y Raúl González Solís, en ejercicio de sus obligaciones, transgredieron lo dispuesto en los artículos 42, fracciones I, VI, y XXII por lo antes señalado, así como 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, al omitir cumplir con la máxima diligencia el servicio público que tenían encomendado en franca violación a derechos humanos de **Q1** y **MV**.

Indudablemente, el cumplimiento de la Ley es condición *sine qua non* para el fortalecimiento del Estado de Derecho; luego entonces, los actos y omisiones evidenciados en el caso concreto, no pueden ser consentidos ni tolerados, toda vez que al distanciarse de la norma jurídica, también se apartaron de su objetivo, que es la exacta aplicación de los preceptos de justicia bajo parámetros de ineludible observancia, como lo son: proporcionalidad, necesidad, responsabilidad y legalidad.

Es importante reiterar que el respectivo órgano sancionatorio disciplinario, durante el procedimiento conducente, deberá perfeccionar en términos de Ley, las evidencias y medios de convicción de los que dio cuenta la Recomendación, para que adminiculados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, cuente con los elementos objetivos que sustenten fehacientemente la resolución y, en su caso, la sanción que se imponga, conforme al marco jurídico estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, atribución que sin duda contribuye a la debida defensa y protección de los derechos humanos fundamentales.

Por todo lo expuesto, este Organismo formuló al Presidente Municipal Constitucional de Teoloyucan, México las recomendaciones siguientes:

PRIMERA. Con miras a coadyuvar a la defensa y protección de los derechos humanos fundamentales, solicitara por escrito al titular de la Contraloría Interna Municipal de Teoloyucan, que una copia certificada de la Recomendación se agregara al expediente CM/TEO/DQD0080/2013, iniciado con motivo de la conducta

¹⁰ El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, puede descargarse en el *link*: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/384/98/IMG/NR038498.pdf?OpenElement>; y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, se encuentra disponible en el *link*: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/fuerza.htm>.

ejercida de los policías municipales: Enrique Herrera Barrera, Antonio Zepeda Ramírez, y Raúl González Solís, considerando las evidencias, precisiones y ponderaciones del presente documento, que administrados con los medios de prueba que se allegue, sustentaran fehacientemente la resolución y, en su caso, las sanciones que se impongan.

SEGUNDA. Con el propósito nuclear de impulsar el respeto al debido procedimiento en sede administrativa, en atención a los principios de seguridad jurídica y legalidad, emitiera una Circular en la que se instruyera tanto al personal de la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, como a los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos del Ayuntamiento de Teoloyucan, se abstengan de intervenir en asuntos no contemplados en el ámbito de su competencia por los ordenamientos legales conducentes, y en específico, observar íntegramente la obligación contenida en el artículo 151 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reiterándose que la inobservancia al marco jurídico dará lugar a responsabilidades administrativas, penales, laborales y las que resulten aplicables, a fin de evitar que en lo futuro se repitan conductas como las que dieron origen a la Pública de mérito.

TERCERA. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda, instrumentar cursos de capacitación y actualización a los elementos Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora, como a los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos del Ayuntamiento de Teoloyucan, en particular sobre el respeto a la norma con base en el debido proceso y sus principios rectores, así como la exacta aplicación de la ley, 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.

CUARTA. Como instrumento que dé certeza jurídica, y estrechamente relacionado con los incisos que preceden, se distribuyera a los servidores públicos de la Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos del Ayuntamiento de Teoloyucan el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, lo cual deberá acreditarse con la copia debidamente validada de los respectivos acuses de recibido.