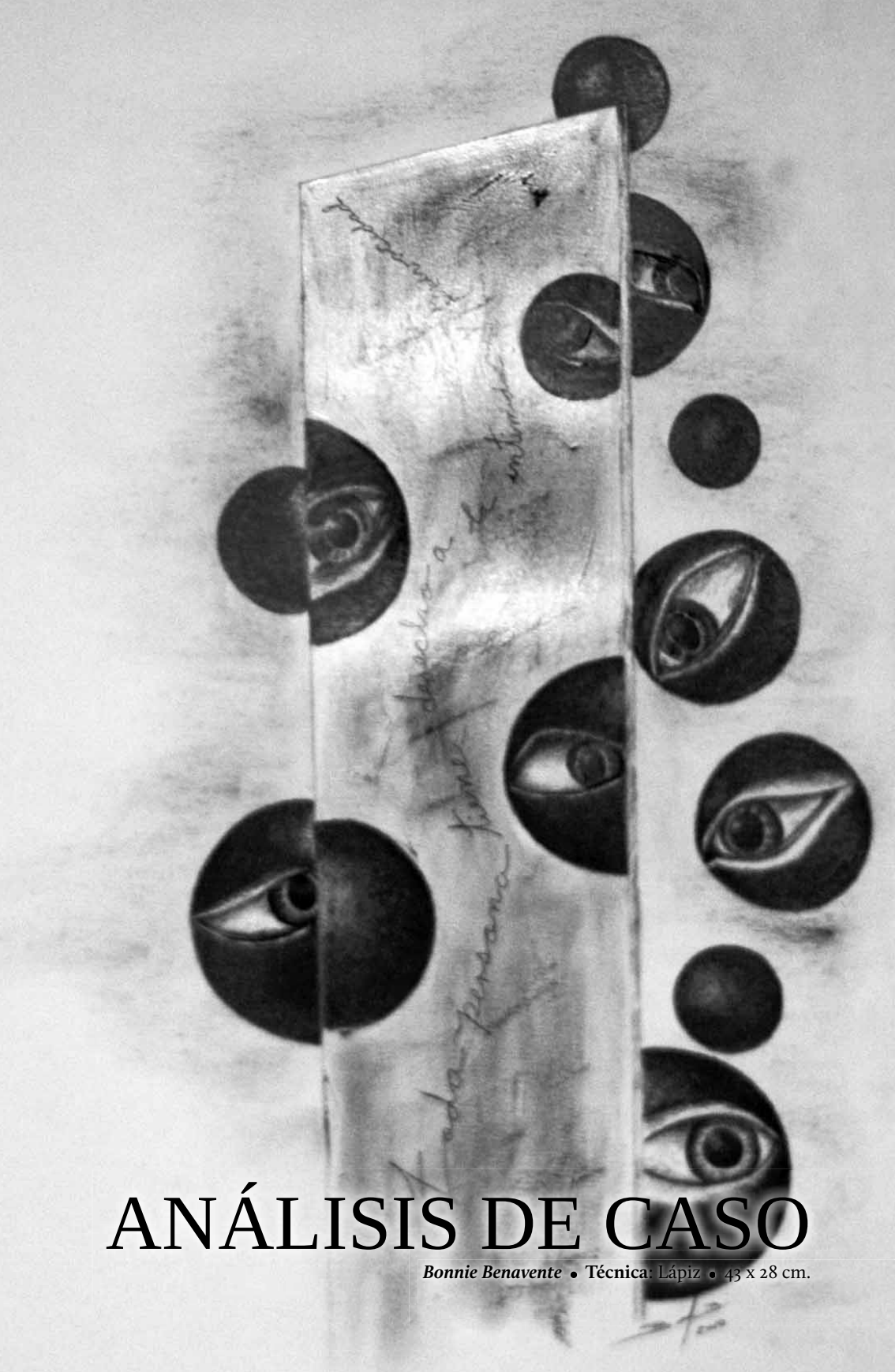


ANÁLISIS DE CASO

Bonnie Benavente • **Técnica**: Lápiz • 43 x 28 cm.

RECOMENDACIÓN POR VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA LEGALIDAD y SEGURIDAD JURÍDICA

1. Presentación

El estudio analiza una Recomendación que expone prácticas reiterativas de autoridades relacionadas con la función calificadora de los ayuntamientos al momento de imponer sanciones administrativas.

El ejercicio pretende desarrollar algunas de las principales habilidades demandadas por el entorno institucional actual al poner a consideración una situación existente, ofreciéndonos atractivas ventajas, entre las cuales podríamos señalar las siguientes:

Fecha de recepción de originales: ..... *15 de diciembre de 2011*
Fecha de aceptación:..... *24 de enero de 2012*

- Producir un razonamiento inductivo
- Introducir nuevos conocimientos al lector, o confirmar teorías que ya han sido estudiadas
- Describir situaciones o hechos concretos
- Proporcionar ayuda, conocimiento o instrucción al caso estudiado
- Comprobar o contrastar fenómenos, situaciones o hechos
- Elaborar hipótesis
- Adoptar una postura comprometida con un punto de vista profesional para defenderla en un entorno con diferentes perspectivas igualmente respetables sobre el mismo tema
- Practicar la toma de decisiones, valoración y aceptación de las opiniones diversas
- Vincular el proceso formativo al entorno institucional mediante el análisis de situaciones reales
- Potenciar el autoaprendizaje, realizando un trabajo intelectual individual y aprendiendo a buscar fuentes y recursos de información sobre los cuales fundamentar las aportaciones

Los datos proporcionados son confidenciales con el objeto de proteger la privacidad de las personas involucradas.

No obstante, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) no asume responsabilidad

alguna en relación con la información incluida, ya que dicho material:

- Es información de carácter estrictamente general y no aborda circunstancias específicas de personas u organismos concretos;

- No ofrece necesariamente información exhaustiva, completa, exacta o actualizada;

- Contiene, en algunas ocasiones, información externa sobre la que esta Institución no tiene control alguno y respecto de la cual declinan toda responsabilidad;

- No ofrece asesoramiento profesional o jurídico (si desea efectuar una consulta de este tipo, diríjase siempre a esta Defensoría).

2. Descripción de los elementos de análisis de la Recomendación

2.1. Datos generales de identificación y descripción sucinta de la queja

La Recomendación fue dirigida a un presidente municipal. Las autoridades señaladas como responsables fueron elementos de la policía municipal y servidores públicos adscritos a la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora del municipio. También se especificaron el nombre de la persona que interpuso la queja y de la persona agraviada. La queja fue recibida a través de remisión de la defensoría municipal de derechos humanos competente, donde previamente acudió la persona. La inconformidad ciudadana se suscitó por varios acontecimientos que comenzaron al momento que la persona

agraviada, tras haber incurrido en faltas a diversas disposiciones contenidas en el bando municipal[1], fue asegurada por elementos policiales del ayuntamiento e ingresada a la galera de la cárcel municipal, sin que se le pusiera a disposición de autoridad competente, ni se calificara la infracción administrativa. Posteriormente, la servidora pública que realizaba las funciones de secretaria de la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora, sin facultades ni atribuciones legales, realizó la calificación de la falta e impuso las sanciones de arresto y multa.

2.2. Competencia

La CODHEM conoció de la queja al tratarse de una probable violación a derechos humanos producto de actos u omisiones de naturaleza administrativa cometidas por servidores públicos. Acorde con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Defensoría de Habitantes es el Organismo Público Autónomo responsable de proteger y defender los derechos humanos de las personas que se encuentran en la entidad, por lo que tiene plena competencia de conocer sobre los hechos descritos.

En este caso, una vez analizada la queja, se encontraron elementos para investigar una probable vulneración a los

[1] Los hechos se dieron en una exhibición de automóviles. La persona agraviada se encontraba ingiriendo bebidas alcohólicas con varias personas y en un momento determinado se quitó la camisa que portaba bajo el argumento de que iba ponerse una prenda que le proporcionaron en el evento. Estas acciones fueron observadas por policías municipales, quienes le llamaron la atención, aunque la persona hizo caso omiso al llamado de la autoridad y se subió a un auto que estaba en exhibición, en ese momento los elementos policiales lo sometieron bajo el uso de la fuerza subiéndolo a una unidad en la que fue trasladado a la galera municipal.

principios de legalidad y seguridad jurídica, y si bien en un principio la autoridad municipal, a través de la policía, aseguró a un ciudadano por cometer una infracción municipal, lo cierto es que al momento de determinarse su situación jurídica no se llevó a cabo el procedimiento oportuno que le garantizara a la persona el medio idóneo para el tratamiento de un conflicto por infracción al bando municipal, al ser puesto a disposición, ingresado y asegurado sin la presencia e intervención del oficial calificador competente.

2.3. Procedimiento de la investigación

La investigación del personal de la CODHEM reunió medios de convicción y realizó acciones de importancia que se condensan a continuación:

2.3.1. Informes requeridos a la autoridad señalada como responsable

Cuando se da inicio a un expediente por presuntas violaciones a derechos humanos la CODHEM, en función de sus atribuciones, puede hacer uso de diversas herramientas y técnicas con el propósito de reunir medios de convicción que le permitan sustentar con evidencias la violación a derechos de las personas. En el caso que nos ocupa, la solicitud del informe de ley a la autoridad señalada como responsable permitió a la Defensoría de Habitantes conocer lo siguiente:

- La persona agraviada fue ingresada al área de retención de la comandancia de policía por un elemento policial del municipio, al infringir el bando municipal[2].

[2] Las infracciones al bando municipal consistieron en *causar escándalo en lugares públicos, alterar el orden o provocar riñas y faltar el debido respeto a la autoridad.*

- En un informe firmado a nombre de la oficial mediadora-conciliadora y calificadora del municipio, se hizo saber al director de seguridad pública municipal que la persona detenida fue sancionada con un arresto administrativo de 12 horas contadas a partir de su aseguramiento[3].

- Se expidió boleta de libertad a favor del agraviado, a nombre de la oficial mediadora-conciliadora y calificadora municipal por haber cumplido la sanción impuesta por dicha autoridad[4].

- Informe de la oficial mediadora-conciliadora y calificadora, quien con relación a los hechos reconoció que se efectuó la puesta a disposición del agraviado por infringir el bando municipal. Asimismo, refirió que la *oficina no cuenta con dos turnos* y cuando se requiere su presencia los elementos policiales acuden a su domicilio o la contactan vía telefónica para que *se le dé atención a la ciudadanía.* Aunque en el caso los oficiales involucrados acudieron con la **secretaria de la oficina**, quien se trasladó a las instalaciones y les informó a los familiares del detenido el motivo por el que éste se encontraba en galeras, y que *según* lo dispuesto en el bando municipal era meritorio de un arresto de 12 horas o en su defecto el pago de una multa[5]. Tanto la *puesta a disposición,* como la *boleta de libertad,* fueron signadas por ausencia de la titular de la oficialía media-

---

3 Con fundamento en el artículo 166 fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

4 Con fundamento en el artículo 150 fracción VII (sic) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

5 El bando municipal no contempla que las infracciones -alterar el orden, faltar el respeto a la autoridad- ameriten retención o arresto, **sino amonestación pública y multa de 10 a 15 días de salario mínimo.**

dora-conciliadora y calificadora. La signataria fue la secretaria.

2.3.2. Comparecencias de servidores públicos involucrados

Para conocer llanamente sobre los hechos motivo de queja, la CODHEM puede requerir la comparecencia de los servidores públicos involucrados, quienes de manera libre y espontánea realizan las manifestaciones que consideran convenientes. En este caso, las comparecencias fueron fundamentales para determinar:

- Que los policías involucrados no pusieron al agraviado, de manera inmediata, a disposición de la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora del municipio -debido a su habitual ausencia-, sino que determinaron *motu proprio* ingresarlo a la galera de la cárcel municipal.

- La secretaria adscrita a la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora se arrogó facultades que no le competen al conocer de los hechos, determinar la situación jurídica del agraviado, calificar la conducta e imponer diversas sanciones[6].

- La oficial mediadora-conciliadora y calificadora, única servidora pública habilitada para aplicar justicia administrativa municipal, no acudió al reporte de la policía municipal, aún cuando se le llamó por el aseguramiento de una persona que infringió el bando municipal. Incomprensiblemente, los policías municipales refirieron que fue la secretaria

[6] La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el artículo 149 fracción II inciso e, refiere que para ser oficial calificador se requiere contar con **licenciatura en derecho**.

quien despachó el asunto, e incluso, sin desconocer que el acto afectaba el principio de legalidad, ella manifestó que *así se hacían las cosas en el municipio* y así estilaban practicarlas sus antecesores.

2.3.3. Visitas de inspección

Una de las herramientas comunes durante la sustanciación del procedimiento de queja es la práctica de visitas a los lugares donde tuvieron lugar los hechos y las conductas de las autoridades o servidores públicos responsables. En el caso, las visitas realizadas por personal de la CODHEM robustecieron las siguientes convicciones:

- La ausencia de la titular de la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora es habitual
- La oficina permanece cerrada en horas y días hábiles
- La oficialía no lleva una libro donde se asiente todo lo actuado[7]
- La oficialía carece de servicio médico habilitado para realizar la valoración de las personas que le son remitidas

2.4. Ponderaciones

Este apartado de la Recomendación hace una referencia general a los derechos humanos vulnerados. Los hechos investigados permitieron al Organismo conocer y evidenciar la violación del **derecho humano a la legalidad y la seguridad jurídica.**

---

[7] La Ley Orgánica Municipal del Estado de México Establece en el artículo 150 fracción II inciso *e* que son facultades y obligaciones de los oficiales calificadores ***llevar un libro donde se asiente todo lo actuado.***

La Recomendación destaca las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dotan a las personas de legalidad y seguridad jurídica que eviten cualquier molestia injustificada. En el artículo 14 de la Carta Magna se dispone que nadie pueda ser privado de la libertad o derechos sino es por el procedimiento establecido que cumpla estrictamente con las formalidades esenciales. En el artículo 16 de la norma básica fundante se enfatiza que nadie puede ser molestado en su persona sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Estas directrices tienen puntual acatamiento y consideración en los contenidos de los instrumentos internacionales de los derechos humanos, cuya obligatoriedad en su observancia es definida en la Constitución de nuestro país por las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos[8]. La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 3) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7.1) anteponen a cualquier proceso o procedimiento la libertad y seguridad de la persona. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre privilegia la oportunidad de que la autoridad actúe sin demora cuando una persona es privada de su libertad (numeral XXV), El Pac-

[8] Con base en el *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el artículo primero refiere que *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. Asimismo, 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. Por tanto, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.*

to Internacional de Derechos Civiles y Políticos destaca las bondades que ofrece la garantía de audiencia para la correcta defensa de los derechos (artículo 14).

La Recomendación explora los actos de molestia a que fue sujeta la persona agraviada, sin soslayar que la misma había realizado conductas que ameritaron la intervención policial y su posterior remisión ante una autoridad con facultades para aplicar justicia administrativa municipal. Así, uniendo los extremos de ley, cobra particular relevancia el principio de seguridad jurídica, tomándose en consideración que una vez que la conducta del ciudadano se aleja del respeto a la ley será acreedor a una sanción preventiva con el afán de exhortarle a no hacerlo porque daña el derecho de los demás.

Así, el principio de seguridad jurídica se sustenta en la necesidad de que el ciudadano conozca de forma previa las normas que son aplicables, pero al mismo tiempo prevalece la exigencia de que la interpretación y aplicación de las normas coincidan con las que la sociedad asume o entiende como válidas. En este punto, el principio de legalidad se vincula con el imperio de la ley, esencial para hacer posible el Estado de Derecho. Su importancia radica en que toda persona investida de poder público invariablemente debe someter su actuación a la norma, por lo que la legalidad implica la supremacía de la ley, y toda autoridad o servidor público deben subordinarse a su mandato en tanto son un medio con cariz humano que hace posible su vigencia.

Luego entonces, se añade a la seguridad jurídica el criterio que sustenta la certeza ciudadana y que impele a la persona a tener confianza en la actividad de un ordenamiento y por tanto, en su adhesión libre al mismo. En este orden de ideas, el principio de seguridad jurídica se

erige como el componente esencial del Estado de Derecho, toda vez que su cumplimiento permite promover la justicia y la igualdad en libertad.

Por tanto, la seguridad jurídica aplica cuando el ciudadano es consciente de las implicaciones de sus actos y omisiones. El principio protege la confianza de la persona que indefectiblemente se inclinará a ajustar su conducta a las leyes. De ahí la gravedad de los hechos y sus consecuencias cuando la omisión o desacato a la ley proviene de un servidor público o autoridad.

Cuando no prevalecen los principios de legalidad y seguridad jurídica, la arbitrariedad y la violación de derechos es una constante. El asunto se torna más desafortunado cuando los principios son ignorados por el poder público, en la inteligencia que en él recae la defensa y protección de los derechos relacionados con tales principios.

El estudio advierte que elementos policiales detuvieron a un ciudadano por haber incurrido en faltas al bando municipal. Como saben que la autoridad encargada de administrar justicia administrativa se encuentra regularmente ausente se convierten en juez y parte y, por iniciativa propia, retienen de manera ilegal a la persona en las galeras de la cárcel municipal, toda vez que ya han decretado la puesta a disposición. El encadenamiento de conductas arbitrarias es previsible.

No obstante, y a sabiendas que se extralimitaron en sus funciones, los elementos policiales optan por entrar en contacto con la autoridad competente, quien en un alarde de iniquidad y displicencia delegó tal responsabilidad a la secretaria de la oficialía, pues *así se hacen las cosas en ese municipio,* tradición-herencia de los antecesores en el cargo, e incluso, según testimoniales de los policías involucrados, la secretaria regularmente realiza las fun-

ciones calificadoras inherentes al bando municipal, sin ser la servidora pública habilitada, ni reunir los requisitos legales para ejercer el cargo *procedió a administrar justicia municipal.*

Ahora bien, con el estudio de los medios de convicción, se contempló en la Recomendación que el procedimiento aplicado a la persona agraviada fue desmedido y no concordó con el bando municipal. Según las disposiciones previstas en dicho ordenamiento, la conducta desplegada por el ciudadano no ameritaba arresto. Asimismo, la fundamentación incluida en la boleta de libertad se basó en una fracción derogada de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Por otra parte, las omisiones de la oficial mediadora-conciliadora y calificadora dieron pauta a cada una de las irregularidades descritas. Su inacción permitió abusos, excesos y la interpretación errónea de los imperativos legales que debieron prevalecer. Su negligencia fue evidente ante la constante ausencia que se corroboró con los testimonios de los servidores públicos involucrados y las visitas realizadas por personal de este Organismo, que no sólo comprobaron la inasistencia de dicha servidora pública en días y horas hábiles, sino que la oficialía se encontraba cerrada y no se dispone de un libro donde se asiente todo lo actuado.

Finalmente, la Recomendación alertó sobre la carencia de servicio médico en la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora, asistencia indispensable en hechos en los que se presume una alteración de la conducta de las personas motivada por el consumo de bebidas alcohólicas o algún otro agente, por lo que una valoración psicofísica contribuye a dotar de certeza jurídica y seguridad a todo ciudadano que sea ingresado a la cárcel municipal.

2.5. Medidas para la restitución del afectado en sus derechos fundamentales

La CODHEM solicitó a la autoridad prever lo necesario para que el personal adscrito a la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora, así como de la dirección de seguridad pública municipal reciban cursos de capacitación y actualización en las materias de derechos humanos y del marco jurídico que rige su actuación.

2.6. Puntos recomendatorios

Las Recomendaciones emitidas por la CODHEM buscan atender y zanjar los puntos que deben ser mejorados y tratados de manera oportuna por las autoridades, con el objeto de evitar en un futuro cualquier hecho similar que pueda vulnerar los derechos de las personas.

Un punto que no puede pasar desapercibido es el inicio de los procedimientos administrativos disciplinarios cuando un servidor público faltó a la prudencia con sus omisiones y negligencia. Así, la CODHEM solicitó al contralor interno municipal iniciara el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, a fin de que investigue la conducta en la que incurrieron los servidores públicos.

Para preservar la legalidad y la seguridad jurídica, se solicitó la implementación de mecanismos necesarios para que los servidores públicos municipales informen de inmediato y por escrito a la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora sobre las personas que hayan sido aseguradas y se abstengan de calificar y sancionar faltas e infracciones al bando municipal cuando carezcan de facultades para hacerlo. En esa misma tesitura se pidió se designara o habilitara a servidores públicos que reúnan

los requisitos de ley para suplir las ausencias justificadas del titular de la oficialía, y se actualizara el formato de boleta de libertad en su fundamentación legal.

Asimismo, se solicitó se implementaran mecanismos que faciliten la presencia de al menos un paramédico que brinde los servicios y certifique el estado psicofísico de los asegurados e ingresados a la cárcel municipal, o se celebre algún convenio con alguna institución pública del ramo para contar habitualmente con el servicio. Por otra parte, se insistió en que la oficialía cuente con un libro donde se asienten todos los datos relacionados con la labor de la autoridad de justicia administrativa municipal.

Finalmente, y en el caso en concreto, se estima la necesidad de que los servidores públicos puedan recibir capacitación y actualizaciones en materia de derechos humanos. El acercamiento a los temas en la materia es necesario en vista de que sus criterios nos remiten a los códigos de conducta que los servidores públicos deben de observar invariablemente a fin de desarrollar un sentido de la responsabilidad que no admite cotos a los derechos y libertades de las personas. Si bien el desconocimiento de los derechos humanos implica un problema más hondo en las instituciones públicas, toda vez que es parte insustituible de la educación ética que es obligatoria en todo servidor público, lo cierto es que la CODHEM debe incluir la enseñanza de los derechos humanos a efecto de lograr la consolidación de una cultura de respeto a los mismos.

2.7. Seguimiento de la Recomendación

La autoridad señalada como responsable aceptó la Recomendación y se encuentra en la etapa de dar cumplimiento a los puntos recomendatorios.

3. Análisis crítico de la Recomendación

Las Recomendaciones son documentos que por su esencia (adoctrinamiento en materia de derechos humanos) deben ser públicos. El propósito no es causar aversión o confrontación entre la autoridad y los Organismos Públicos de Derechos Humanos, toda vez que no se trata de opuestos o adversarios. La función educadora y social del documento es advertir tanto a la sociedad como a las autoridades que se han vulnerado derechos humanos por la falta de responsabilidad y profesionalismo de servidores públicos, y que ese abuso debe de resarcirse con bases humanistas que impidan la repetición de esas conductas por el bien de todos.

En líneas anteriores se hizo referencia a los puntos más destacables del documento de Recomendación. No obstante, el ejercicio de análisis requiere además de la revisión de los puntos medulares del documento, advertir si con el mismo se dio la atención adecuada y se logró el objetivo planteado. A continuación, y con base en los criterios desarrollados por el *Programa Atalaya*[9] para el análisis de Recomendaciones, se realiza una breve exploración del documento bajo estos parámetros, con el objeto de que el lector valore todos los enfoques posibles en el estudio de caso.

3.1. Aspectos formales

Una constante en una Recomendación es su alto nivel técnico y profesional. La exposición de los hechos

[9] El *Programa Atalaya*, es realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en conjunción con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, y *Fundar*, Centro de Análisis e Investigación A. C., cuyo proyecto se ha orientado al análisis y escrutinio público de algunos Organismos Públicos de Derechos Humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

fue ordenada y completa para dar por establecida la violación de derechos humanos, constituye la garantía mínima que debe darse a la autoridad responsable y obedece a principios de legalidad, de rigor y de seriedad.

En el caso concreto los hechos se investigaron de manera imparcial, evitando los juicios de valor en contra de la autoridad señalada como responsable. Así, se entiende que la persona agraviada había cometido conductas sancionables que eran objeto de la intervención de la autoridad encargada de administrar justicia administrativa en el municipio. No obstante, es totalmente reprochable cuando se aprecia una actuación profesional negligente y omisa que generó la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, conductas que no sólo fueron aplicadas al agraviado sino seguramente a diversos ciudadanos que fueron del arbitrio de dicha autoridad.

3.2. Análisis de facultades no ejercidas

Se entiende que un Organismo no realiza sus facultades cuando teniendo la posibilidad de actuar oportunamente éste no efectúa las acciones necesarias para favorecer y privilegiar los derechos de la persona humana. En el caso el Organismo ejerció sus facultades de manera ideal. Un punto a destacar fue que una vez consumados los actos de las autoridades, la CODHEM pudo ir enlazando evidencias a través de su decidida y oportuna intervención. En el caso en concreto, el cúmulo de evidencias generaron la suficiente convicción a través del informe rendido por la autoridad señalada como responsable, los testimonios de los servidores públicos involucrados y las visitas efectuadas por el personal de la Defensoría de Habitantes.

3.3. Análisis de contenido

La Recomendación se refirió de forma concreta a la violación al derecho humano **a la legalidad y a la seguridad jurídica**. Su parte resolutiva despeja toda duda al responder a los hechos expuestos y probados en el expediente, incluyendo las ponderaciones efectuadas -conclusiones a que ha llegado la Comisión–. La Recomendación es clara, concisa, imperativa y no dio lugar a que la autoridad pudiera burlarlas.

La investigación contribuye al respeto de los derechos humanos, por ser un caso en el que se demuestran omisiones, negligencias y displicencias que puede encontrarse en algunos servidores públicos.

Los puntos resolutivos de la Recomendación consideran la solicitud de que se restituya al quejoso en sus derechos, se inicie el respectivo procedimiento de investigación a los presuntos responsables de violar los derechos humanos y se adopten medidas necesarias para garantizar la legalidad y la seguridad jurídica en el municipio.

3.4. Análisis de la parte jurídica

3.4.1. Fundamentación y motivación

En el documento se expresaron con precisión el precepto legal, la norma internacional o el principio general de derecho aplicable al caso y se señaló en qué forma los hechos aducidos han violado dichas normas o principios. La fundamentación de una Recomendación no se cumple con la mera invocación de preceptos legales o principios de derecho, sino que es obligatorio vincular, mediante razonamientos lógicos y argumentativos, la relación que existe entre los hechos probados y la disposición o principios violados.

Como se advierte en este análisis, el principio de legalidad va más allá de hacer una alegoría al derecho positivo, consiste en establecer su invaluable conexión con otros derechos humanos, en este caso con la libertad. Al unirse la libertad y la legalidad se dota a la persona de seguridad y confianza, que la libertad es la aspiración más preciada de una persona en pleno uso de sus capacidades y la legalidad es el instrumento capaz de posibilitarla. Luego entonces, la legalidad viabiliza la seguridad jurídica.

Cuando estos principios son vulnerados, aunque sea de manera temporal, como puede verse en el caso de análisis, se destruye el instrumento decisivo que hace asequible la libertad. Lo anterior es tan grave que la persona puede confundirse al grado de no entender la línea que marca un límite al ámbito dentro del cual debe actuar. El ciudadano, al sentirse defraudado por el Estado puede alejarse del límite, o habiéndolo hecho no le impone ningún respeto la autoridad que se comporta de forma arbitraria y abusiva, sintiéndose rechazado. Así, el desacato de actuar conforme a lo jurídico implica renunciar a la legalidad.

En este tenor, la actuación de los servidores públicos encargados de, y relacionados con la justicia administrativa municipal, es severamente cuestionable y reprochable. Si se observa el principio de legalidad formulado con base en el derecho público, se obtendrá que el **servidor público o autoridad** tienen el deber de allanarse a la fórmula que delimita ***competencia***, que como principio del derecho pregona: ***no existe competencia sin ley***. En este supuesto, actuar sin autorización de la ley, o sin considerar el derecho de la persona, equivale a trasgredir el principio de legalidad, lo cual corresponde a que el Estado no pueda actuar a través de sus servidores públicos o autoridades si su intervención no está definida por la

ley, produciéndose un anquilosamiento institucional y el descontento ciudadano.

Por consiguiente, el caso en análisis muestra de manera nítida un momento desafortunado en el que una autoridad encargada de impartir justicia renuncia al principio de legalidad, consintiendo realizar una acción ilícita, ilegal, arbitraria y contra derecho. Este tipo de actuaciones, en franco abandono a una competencia formal viola el principio de libertad consagrado en los diversos instrumentos internacionales y locales de derechos humanos. Por estas conductas el Estado sobrepasa su órbita de actuación desdeñando la limitación que le impone el Estado de Derecho, que en sí es una garantía de libertad para las personas.

No obstante, el principio aplicado a la **persona** se circunscribe al siguiente aserto: ***todo aquello que no esté prohibido está permitido***. La persona sabe que la afectación que genere al derecho de los demás puede privarle de su libertad y dependiendo de la gravedad del acto su libertad se verá más reducida. Ante esta posibilidad existe la legalización de un proceso que implica normas positivas y la formalización de cada procedimiento a través de la investigación y la instauración de códigos o catálogos normativos. Estos métodos hacen posible el principio conocido como ***debido proceso***. Así, la persona puede defenderse de todo abuso o arbitrariedad que atente en contra de su libertad.

En suma, la seguridad jurídica es el principio que hace factible el derecho a la libertad y todos los derechos relacionados en razón a su complementariedad, adquiriendo relevancia toral el que se encuentren consagrados en un sistema jurídico, siendo uno de sus propósitos garantizar lo que jurídicamente esté regulado, sean derechos u obligaciones, y con ello respaldar que todo estatuto justo tenga un alto índice de posibilidad de ser cumplido y acatado.

Finalmente, el objetivo de la Recomendación es claro: no permitir violaciones a derechos humanos que debiliten a las instituciones debido a la trasgresión de los principios de legalidad y seguridad jurídica. No hay que olvidar que uno de los fines de estos principios es generar la credibilidad suficiente en la normatividad y no reducirla a criterios coercitivos que en algunos casos no coincidan con la realidad social.

3.4.2. Las normas aplicables

Una característica esencial de un documento de Recomendación es la consideración de las normas jurídicas internacionales y nacionales. En el caso en comento se hace referencia a la importancia que tiene la protección y defensa de los derechos humanos al ser interdependientes, complementarios e indivisibles y revelarse mutuamente unos a otros. Asimismo, explica e insta a las autoridades a cumplir indefectiblemente con la protección a los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que contemplan las recientes reformas en la materia.

3.4.3. La amplitud en la interpretación de la norma

Los organismos públicos defensores de los derechos humanos no podrían cumplir adecuadamente su cometido ni diferenciarse de un órgano jurisdiccional si en cada caso concreto que atienden se limitaran a interpretar las normas jurídicas en forma estrictamente literal, apegada al estrecho criterio de la gramática. En este caso se desentraña el espíritu de esas normas, su racionalidad y oportunidad, como quedó explicado en las ponderaciones. De este modo, la Recomendación buscó que los actos de gobierno se ajusten al principio de la buena fe, que impone a las autoridades la obligación de una conducta

leal y honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de los servidores públicos.

3.4.4. La valoración de la prueba

La valoración de la prueba es un criterio bien considerado por la CODHEM (artículo 98 de su Ley) Como se ha referido, la Defensoría de Habitantes emitió la Recomendación al existir actos u omisiones que afectaron los principios de legalidad y seguridad jurídica, la cual fue valorada a la luz de los diversos medios de convicción que se recabaron.

3.4.5. La formulación directa de quejas y denuncias

En el caso en concreto, con el ánimo de evitar la prescripción de la instancia -administrativa- y no favorecer impunidad, la CODHEM efectuó un punto recomendatorio en el que se instó al presidente municipal a que se diera vista al órgano de control interno municipal a efecto de que realizara una investigación cuyos elementos dieran lugar a un procedimiento administrativo disciplinario que se resolviera con apego a derecho.

3.4.6. Criterio de eficacia

La Recomendación cumplió ampliamente con este criterio, en vista a que adoptó simplicidad en el procedimiento aplicable y ofreció alternativas de solución al problema planteado.

3.4.7. Forma de ingreso del caso a la Comisión

Las formas de recepción de queja más comunes que enumera el *Programa Atalaya* son: presentada de manera personal; por escrito; por conducto de una comisión estatal; expediente abierto de oficio; o mediante recurso.

Nuestro caso permitió observar cómo la emisión de la Recomendaciones de la CODHEM obedeció a la correcta vinculación del Organismo con instancias de apoyo debidamente fundamentadas, como lo son las defensorías municipales de derechos humanos. Lo anterior es una muestra de la cobertura que puede tener la CODHEM en la entidad, a través del auxilio del ombudsman municipal.

4. Comentario final

Podemos decir que la CODHEM busca con sus Recomendaciones atender las demandas ciudadanas y sociales. Por un lado, respaldando a quien le fueron vulnerados sus derechos, y por otra parte, como bien lo refiere el *Programa Atalaya*, haciendo oportuna su labor al tratar de desentrañar el espíritu de las normas, su racionalidad y oportunidad, de modo que los actos de gobierno se ajusten al principio de la buena fe, que impone a las autoridades la obligación de una buena conducta, gestión que la sociedad espera de los servidores públicos.

Así también, es preciso reconocer que la Recomendación constituye el vínculo jurídico a través del cual no sólo se genera la obligatoriedad de su cumplimiento, sino también, su exigibilidad en términos de la legislación aplicable. Lo anterior, atendiendo a que la manifestación de la voluntad también es una fuente de las obligaciones, la cual se perfecciona con la aceptación de la Recomendación.

No obstante, aún cuando una Recomendación no fuera aceptada o habiéndola aceptado la autoridad sea omisa en su cumplimiento, a petición de la Comisión, se puede originar la intervención de la Legislatura, quien a su vez puede solicitar la comparecencia de la autoridad a efecto de que justifique su negativa u omisión.

Queda abierta la invitación para que usted estimado lector, participe con comentarios, aportaciones y/o reflexiones en cuanto a los casos presentados, para lo cual ponemos a su disposición nuestro correo electrónico: revistadignitas@codhem.org.mx.

5. Bibliografía

1. Carbonell, Miguel *et al.* (coords) (2002), *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina,* México: Siglo XXI.

2. Martínez Marulanda, Diego (2007), *Fundamentos para una introducción al derecho,* Medellín: Universidad de Antioquia.

3. País Rodríguez, Ramón *et al.* (2005), *Introducción al Derecho I. Derecho Público,* Madrid: Dikinson.

4. Salazar Ugarte, Pedro (2000), "Legalidad", en Baca Olamendi, Laura, *Léxico de la Política,* México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fondo de Cultura Económica.

5. Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM (2005), "Criterios para el análisis de las recomendaciones de la CNDH. Programa Atalaya", México.

6. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México CODHEM (2010), "Expediente de queja", Toluca.

7. _____ (2009), "Compilación de Derechos Humanos del Estado de México", Toluca.

8. _____ (2011), "Documento de Recomendación", Toluca

9. _____ *Ley y Reglamento vigentes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.* Obtenido el 09 de diciembre del 2011, de CODHEM página institucional: *www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/htm/marcol.htm*

10. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Obtenido el 10 de diciembre del 2011, de CODHEM página institucional: *www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem*

11. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.* Obtenido el 11 de octubre del 2011, de CODHEM página institucional: *www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/htm/marcol.htm*

12. *Declaración Universal de Derechos Humanos.* Obtenido el 11 de diciembre del 2011, de CODHEM página institucional: *www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/htm/marcol.htm*

13. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Obtenido el 11 de diciembre del 2011, de CODHEM página institucional: *www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/I_MarcoLegal/internacional/I4.pdf*

14. *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.* Obtenido el 11 de diciembre del 2011, de CODHEM página institucional: *www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf*