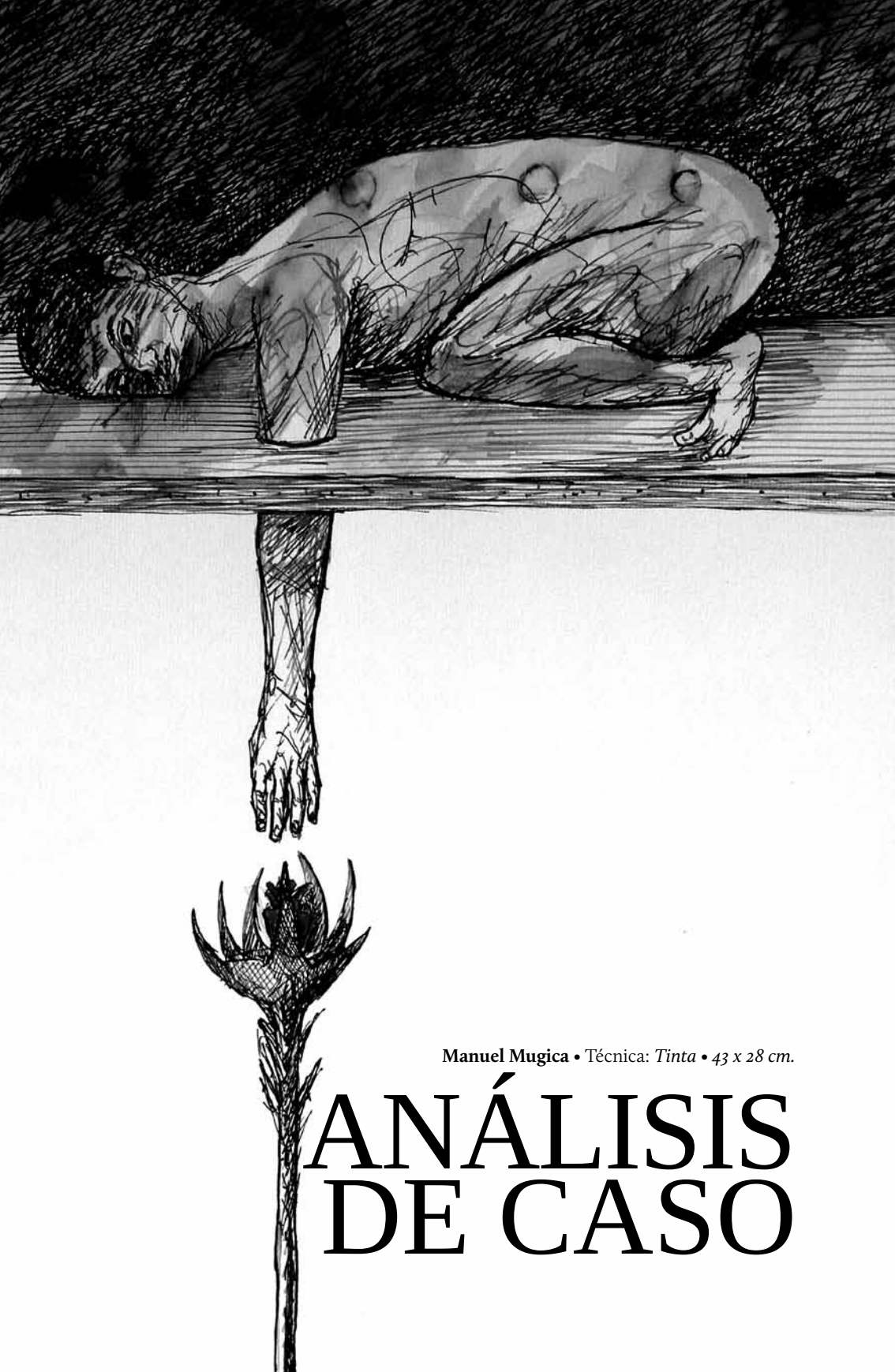




Manuel Mugica • Técnica: Tinta • 43 x 28 cm.

ANÁLISIS DE CASO

ANÁLISIS DE CASO: RECOMENDACIÓN

– 146 –

Dignitas 16, Mayo-Agosto 2011

En esta ocasión presentamos una Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM). Las Recomendaciones son documentos que evidencian violaciones a derechos humanos. El derecho vulnerado objeto de este análisis es la protección de la vida e integridad física.

Una Recomendación constituye uno de los trabajos más destacables de un organismo público de derechos humanos. La intención es mostrar al lector algunos de los detalles más significativos de este documento, los aspectos que considera, el objeto de su emisión, y sus alcances. Debe decirse que las Recomendaciones son resoluciones que profundizan sobre los derechos humanos vulnera-

Fecha de recepción de originales: 10 de mayo de 2011

Fecha de aceptación: 25 de mayo de 2011

dos, los cuales son colegidos a la luz de instrumentos nacionales e internacionales que protegen la dignidad de la persona humana. Sus consideraciones buscan instruir y concienciar a las autoridades sobre la responsabilidad que tienen encomendada y las graves consecuencias que pueden generar su incumplimiento, omisión o negligencia.

La Recomendación, según el artículo 84 del Reglamento Interno de la CODHEM, consta de los siguientes elementos: Datos generales de identificación, competencia, descripción sucinta de la queja, procedimiento de investigación, ponderaciones, medidas para la restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y puntos recomendatorios.

– 147 –

Análisis de caso: recomendación

I. Análisis del caso

I.1. Datos generales de identificación y descripción sucinta de la queja

En esta parte de la Recomendación, dirigida al Procurador General de Justicia del Estado de México, se hace referencia a los servidores públicos responsables, que en el caso en concreto se trató de la policía ministerial. También se especifican los nombres de quien se queja y del agraviado. La queja fue recibida mediante comunicación telefónica, que es uno de los medios que permite la Ley de la CODHEM para conocer de quejas con la condición de que el quejoso la ratifique posteriormente. Durante la llamada, una persona refirió que fue informada por personal de una agencia del Ministerio Público de la entidad que su hermano se había suicidado en el interior de las instalaciones de dicha institución, por lo que solicitó la investigación de la Defensoría de Habitantes.

1.2. Competencia

La CODHEM conoció de la queja al tratarse de una probable violación a derechos humanos producto de actos u omisiones cometidas por servidores públicos. Acorde a lo dispuesto por 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.

1.3. Procedimiento de la investigación

La investigación del personal de la CODHEM reunió medios de convicción que permitieron conocer lo siguiente:

- » El agraviado fue ingresado al área de aseguramiento de la agencia del Ministerio Público por la presunta comisión de un delito. Dicha persona fue detenida en supuesta flagrancia.
- » Al ser materialmente detenido el agraviado, **se asignó su custodia y vigilancia permanente** a elementos de guardia de la policía ministerial, en tanto se definía su situación jurídica.
- » De forma previa, el agraviado fue certificado médicamente. Se detectó que tenía en su cuerpo (abdomen) una herida antigua producto de una atención quirúrgica, y de ella salía una sonda sujeta por una venda. Esta circunstancia fue conocida por los elementos de guardia de la policía ministerial.
- » El agraviado se negó a rendir declaración ante el agente del Ministerio Público.

- » Posteriormente, el agraviado fue encontrado sin vida en el área de seguridad al momento que los policías ministeriales ingresaron a otros detenidos. El mecanismo que utilizó fue ahorcamiento en uno de los barrotes de la galera y el objeto que utilizó fue la venda elástica.
- » Cabe señalar que en la Agencia del Ministerio Público se contaba con cámara de video para monitorear las galeras, sin embargo, en el momento que se suscitaron los hechos no se encontraban en funcionamiento.

1.4. Ponderaciones

En este apartado, se hace una referencia general sobre los derechos humanos vulnerados. Los hechos investigados permitieron al Organismo conocer y evidenciar una violación al derecho humano a la protección de la vida e integridad física.

La Recomendación resaltó en el caso la omisión de cuidado que derivó en la muerte de una persona al interior de una institución pública. Consecuencia que demuestra la falta de responsabilidad moral y prudencia de los servidores públicos a quienes se encargó socialmente la responsabilidad de protección de los derechos humanos de las personas.

Si bien se debe considerar que el agraviado es sin duda el principal responsable de los hechos, al tomar la desafortunada decisión de suicidarse y vulnerar así su derecho a la vida y el menoscabo de su integridad personal, lo cierto es que con la debida vigilancia y custodia del personal de guardia de la policía ministerial al interior del área de aseguramiento no se habrían presentado las condiciones para fraguar y materializar dicho atentado.

Sin prejuzgar los motivos de su detención, debe considerarse que el agraviado fue ingresado a un área de ase-

guramiento por la presunta comisión de un delito grave, evento que por sí solo puede causar reacciones inesperadas y que probablemente pudieron haberlo influenciado en su decisión de quitarse la vida. Por tanto, aunque independientemente de la causa, era necesario un resguardo con vigilancia estrecha por parte del personal de custodia, más aún cuando los elementos de la policía ministerial sabían que el afectado portaba una venda y una sonda, agentes que podían ser utilizados inconvenientemente, tal y como aconteció. Asimismo, conocían que el medio técnico que auxiliaba su encomienda -sistema de video-, no se encontraba en funcionamiento.

El interés del Estado en la preservación de la vida se considera de la mayor relevancia y una de sus máximas prioridades. Luego entonces, la obligación de las instituciones públicas para proteger a las personas debe considerar como una exigencia la protección física y la conservación de la vida. La Recomendación destaca la importancia de la proclamación de la vida, considerando que es el presupuesto elemental e indispensable de todo derecho. Si su vulneración tiene origen en un sector que por antonomasia tiene el deber de garantizar su protección a través del servicio que presta, es entendible la gravedad de la trasgresión al ser la autoridad depositaria de la confianza ciudadana, que en casos como el descrito queda hondamente quebrantada, tanto para el quejoso, cuyo familiar lamenta la falta de cuidado de las autoridades, como para la sociedad, a quien no se garantiza seguridad alguna.

Estos razonamientos coinciden con las múltiples resoluciones efectuadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que tienen como código fuente el Pacto de San José, (Convención Americana sobre Derechos Humanos), el cual enumera como uno de los deberes del Estado la obligación de respetar los derechos, entre los

cuales se encuentran el derecho a la vida (artículo 4), y a la integridad personal (artículo 5).

La vida como valor indispensable en la seguridad e integridad de la persona, es un derecho que ha logrado consenso sobre su necesaria protección y defensa. Es así como la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos recogen esta exigencia en sus contenidos, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, (artículo 3); considerada igualmente en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (artículo 1); incluida en los pactos de Nueva York, (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -artículo 6-); hasta su inclusión en los principales tratados internacionales (Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre otros).

Un ejemplo claro sobre las obligaciones que en la materia deben observar oportunamente los servidores públicos o autoridades, es el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley, que antepone a los funcionarios facultados para hacer cumplir la ley en el desempeño de sus tareas, el respeto y protección de la dignidad humana, así como el mantenimiento y defensa de los derechos humanos de todas las personas.

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

Con el fallecimiento del agraviado se produjo no sólo una afectación a su derecho a la vida e integridad personal, sino también una alteración desfavorable y directa a

sus familiares. La Recomendación hace visible la necesidad de reparación de la asistencia afectiva y económica de la quejosa mediante la restitución de los gastos funerarios ocasionados por la omisión estatal.

1.6. 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. En la Recomendación objeto de estudio, en primer lugar, si bien la instalación de cámaras de vigilancia no puede sustituir de forma alguna el trato humano y la vigilancia adecuada para las personas confinadas a un área de aseguramiento, lo cierto es que en este caso, la agencia del Ministerio Público ya contaba con dichas herramientas técnicas, por lo cual el primer punto recomendatorio versó en la optimización del sistema de monitoreo de video en circuito cerrado con que cuenta el área de seguridad del Centro de Justicia, a fin de auxiliar al personal de guardia en la vigilancia estrecha y con plena visibilidad al interior de las celdas.

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. Así, la CODHEM solicitó al Procurador la pertinencia de que el Órgano de Control Interno de esa Institución diera inicio a un procedimiento administrativo disciplinario que investigara, identificara y determinara la responsabilidad en la que hubieran incurrido con su conducta los servidores públicos involucrados.

Finalmente, y en el caso en concreto, se estima la necesidad de que los servidores públicos puedan recibir

actualizaciones en materia de derechos humanos con el objeto de respetar la dignidad de la persona humana, y puedan entender la alta responsabilidad que les ha sido conferida. El acercamiento a los temas de derechos humanos es necesario en vista a que los criterios en la materia 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.

1.7. Seguimiento de la Recomendación

En este caso se pudo advertir la completa disponibilidad de la autoridad involucrada a efecto de acatar y cumplir en sus términos los puntos recomendatorios. Así, la CODHEM pudo constatar que el área de seguridad del Centro de Justicia presentó mejoras, entre ellas la adecuada iluminación de las celdas y el óptimo funcionamiento del circuito cerrado.

Asimismo, se pudo conocer de la intervención de la Contraloría Interna de la Procuraduría para investigar si la conducta desplegada por los servidores públicos incumplió con la responsabilidad encomendada.

Finalmente, personal de la CODHEM impartió una actualización en derechos humanos a 25 policías ministeriales, con el objeto de subrayar la importancia de mejorar los cuidados y responsabilidad que deben de asumir en su servicio, destacando particularmente las disposi-

ciones consideradas en el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

2. Análisis crítico de la Recomendación

Las Recomendaciones son documentos que por su esencia (adoctrinamiento en materia de derechos humanos) deben ser públicas. El propósito no es causar resquebraje o confrontación entre la autoridad y los Organismos Públicos de Derechos Humanos, toda vez que no se trata de opuestos o adversarios. Sino advertir tanto a la sociedad como a las autoridades que se han vulnerado derechos humanos por la falta de profesionalismo y responsabilidad de servidores públicos, y que ese abuso debe de resarcirse con bases humanistas que impidan la repetición de esa conducta 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 Atalaya¹ 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.

¹ 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).

2.1. Aspectos formales

La Recomendación muestra un alto nivel técnico y profesional. La exposición de los hechos es 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 en 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 no se culpabiliza a la autoridad del suicidio de la persona, sino de una omisión que favoreció dicha conducta y que estaba en manos de los agentes del Estado garantizar, como es la protección a la integridad personal.

2.2. Análisis de facultades no ejercidas

El Organismo ejerció sus facultades de manera idónea. La investigación contribuye al respeto de los derechos humanos, por ser un caso que puede ser minimizado por las autoridades. El hecho de justificar una omisión por el hecho cometido voluntariamente por la persona (suicidio) no le exonera de la protección que debe garantizar. En este caso, los puntos recomendatorios buscan el deslinde de responsabilidades y la aplicación de medidas en caso de que se demuestren las violaciones a derechos humanos e hicieron patente medidas reparatorias para resarcir el daño ocasionado. Así las cosas, se cumplió con el objetivo al formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; practicar visitas o inspecciones; citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; recomendar cambios en disposiciones legislativas o reglamentarias, así como en prácticas administrativas y decretar medidas cautelares.

2.3. Análisis de contenido

La Recomendación se refirió de forma concreta a la violación al derecho humano **a la protección de la vida e integridad física**. Su parte resolutive 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, tan es así, que de inmediato se abocó a su cumplimiento.

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 indemnice el daño material y moral causado a la víctima.

2.4. Análisis de la parte jurídica

2.4.1. 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 derecho a la vida y el derecho a la integridad cobran especial resonancia en la Recomendación. En los hechos se demuestra su complemen-

tariedad al formar parte del núcleo de la dignidad y un presupuesto ético y moral para el ejercicio de otros derechos. En los acontecimientos, la vida tiene un valor absoluto que debe protegerse aun sin la voluntad de la persona. En el caso del suicidio del agraviado, ante la omisión de cuidado se colocó en una situación que permitió la imposibilidad de toda intervención por parte de los agentes del Estado, auspiciada, claro está, por ausencia de vigilancia desde el primer instante en que el agraviado fue confinado a una área de aseguramiento, sobreviniendo, con la lesión a su integridad personal, la afectación que le produciría la muerte.

2.4.2. Las normas aplicables

Una característica esencial de un documento de Recomendación es la consideración de las normas jurídicas internacionales y nacionales. En el caso se hace referencia de la importancia que tiene la protección y defensa de los derechos humanos al ser interdependientes, complementarios e indivisibles y revelarse mutuamente unos a otros.

2.4.3. 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 el 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 ajustaran al principio de la buena fe, que impone a las autoridades la obligación de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de los servidores públicos.

2.4.4. 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 una notoria falta de prudencia de la autoridad, la cual fue valorada a la luz de los diversos medios de convicción que se recabaron.

2.4.5. La formulación directa de quejas y denuncias

En el caso en concreto, si bien se trató de un hecho calificado como presuntamente violatorio de derechos humanos, la CODHEM esperó la emisión de la Recomendación para solicitar el inicio de la correspondiente investigación administrativa, lo cual no afectó la atención inmediata de la autoridad involucrada.

2.4.6. Criterio de eficacia

La Recomendación cumplió ampliamente con este criterio, en vista a que adoptó simplicidad en el procedimiento aplicable, ofreció a la quejosa alternativas de solución al problema planteado, como lo fue la restitución de sus derechos y la reparación del daño, tanto material como moral.

2.4.7. Forma de ingreso del caso a la Comisión

La forma 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 una ver-

dadera voluntad del Organismo, al ser tomada vía telefónica, realizándose acta circunstanciada que después fue ratificada personalmente por la quejosa. Lo anterior muestra el interés de escuchar al ciudadano, atender sus peticiones de forma inmediata y no sólo esperar a que las quejas lleguen, en forma de remisión o por recurso por medio de las cuales resulta ineludible la actuación de las Defensorías de Habitantes.

3. Comentario final

Por fortuna, 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.

4. Bibliografía

- » Canosa Usera, Raúl (2006), *El derecho a la integridad personal*, España: Lex Nova.
- » Comisión Andina de Juristas (1999), "Protección de los Derechos Humanos", Colombia: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- » Consejo Pontificio para la Familia (2006), "Lexicón: términos ambiguos y discutidos sobre familia, vida y cuestiones éticas", Madrid: Editorial Palabra.
- » Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM (2003-2005), "Criterios para el análisis de las recomendaciones de la CNDH". Programa Atalaya, Centro de Estudios de Derecho Público ITAM-La Ronda Ciudadana, México.
- » Expediente de queja.
- » Ley y Reglamento vigentes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- » Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- » Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- » Declaración Universal de Derechos Humanos.
- » Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre.
- » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- » Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- » Convención sobre los Derechos del Niño.
- » Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- » Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- » Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- » Corte Interamericana de Derechos Humanos, en www.corteidh.or.cr.
- » Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley.