

RECOMENDACIÓN 01/2013¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/CHA/18/2012, 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 comprueban violaciones a derechos, atenta a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

Por la supuesta falta administrativa de inhalar sustancias tóxicas e ingerir bebidas embriagantes en vía pública, elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana pusieron a disposición de la licenciada Isaura Emilia González Medina, titular del tercer turno de la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora del Municipio de Chalco, a una menor de edad, autoridad que, sin certificar médicamente a la agraviada ni dar aviso a sus familiares, determinó imponerle un arresto por 24 horas que debía cumplir en área abierta adjunta a las galeras municipales.

Al término del turno, se *dejó continuada* a la menor al licenciado Fernando Rojas Jiménez, titular del primer turno, quien concluido el tiempo de la ilegal privación de la libertad, acordó sancionar a la menor con un nuevo arresto administrativo de 24 horas por supuesta alteración al orden público, sin avisar a sus familiares ni procurar su adecuada estancia o remisión a autoridad competente.

De igual forma, se *dejó continuada* a la menor al segundo turno, donde la titular, licenciada Carolina Cruz Medrano, se limitó a dar cumplimiento al ilegal arresto y, una vez terminado el cómputo del mismo, le negó la libertad bajo el argumento de

¹ Emitida al presidente municipal constitucional de Chalco el 10 de enero de 2013, por violación de los derechos de los niños a que se proteja su integridad, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 46 fojas.

remitirla al Ministerio Público; circunstancia que no fue posible en virtud de que la menor escapó del área abierta en la que se encontraba.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja, se solicitó el informe de ley al presidente municipal de Chalco; asimismo, se requirió, en colaboración, informe al secretario de Seguridad Ciudadana; se recabó las comparecencias de servidores públicos involucrados y se practicó visitas de inspección en el lugar de los hechos. Además se recibió, admitió, desahogó y valoró las pruebas ofrecidas por las partes.

PONDERACIONES

Tratándose de menores de edad, el principio de interés superior del niño es la máxima directriz de los derechos humanos y debe prevalecer sobre cualquier circunstancia que lo contraríe. En caso de afectarse, la noción implica el inmediato reconocimiento y obligación conjunta de la familia, autoridades y sociedad para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños, mediante decisiones que los protejan y privilegien en todo momento, bajo la necesaria intervención activa del propio niño o adolescente.

En consecuencia, la protección es incondicional tratándose de derechos y libertades, y se ostenta como un claro límite a la actividad estatal al impedir el umbral de alguna actuación excesiva. De ahí la importancia de preservar los derechos sustantivos y procesales del niño en todos los escenarios, independientemente de la situación y condiciones en que se encuentre.

El consenso internacional en materia de derechos humanos ha fijado posición respecto a la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos. De suyo es la exigencia de contar con reglas claras para el comportamiento de las autoridades, a fin de evitar que la potestad gubernativa se

exceda con márgenes inadecuados de discrecionalidad en el ámbito administrativo, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias.²

Simultáneamente, por su amplia dimensión, se ha identificado modelos del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, cuya observancia es ineludible en caso de menores, como el plazo razonable, la garantía de audiencia, la excepcionalidad en las medidas privativas de libertad, el derecho a una decisión fundada y a la publicidad del actuar de la administración.

La necesidad de establecer estas medidas se vincula a la fórmula que impulsa a actuar con apego a la legalidad por parte de la autoridad y el respeto a la seguridad jurídica, lo cual tiene lugar si el acto que emana del poder público cumple con las formalidades esenciales del procedimiento.

Así, el reconocimiento de los niños como un grupo etario que implica una categoría especial de protección por parte del Estado, la familia y la sociedad entera, constituye hoy en día una manifestación inequívoca y elocuente de los avances del proceso actual de los derechos humanos, al respetar invariablemente su condición de plenos sujetos de derechos.

Es de acentuar que, acorde con lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De igual forma, en el segundo párrafo del ordinal citado, se reconoce el principio *pro*

² Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Americano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129, documento 4, 7 de septiembre de 2007, párrafo 97.

personae,³ que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para la persona, por lo que se debe optar por la aplicación de la norma más amplia y favorable cuando involucre proteger derechos humanos.

En nuestro país, los derechos de las niñas y niños, en paralelo a los derechos a la legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, están reconocidos en un vasto catálogo normativo internacional y nacional, lo cual hace obligatorio su cabal cumplimiento, como se muestra a continuación:

Declaración Universal de los Derechos Humanos

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

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

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

Artículo VII. [...] todo niño, tiene derecho a protección, cuidado y ayuda especiales.

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

Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la

³ *Cfr.* "Principio 'pro personae'. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, libro V, febrero de 2012, tomo 1, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Declaración de los Derechos del Niño

Principio 2

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 7. Derecho a la libertad personal

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

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

Artículo 19. Derechos del niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 1

[...] se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

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.

2. Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán

todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

Artículo 12

1. Los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 37

Los Estados parte velarán porque:

[...]

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevarán a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda [...]

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad [...]

Artículo 40

1. Los Estados parte reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Artículo 21. [...] Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México

Artículo 9. Son derechos de las niñas, niños y adolescentes en el Estado de México, de manera enunciativa, mas no limitativa, los siguientes:

[...]

II. La identidad, seguridad jurídica y familia:

[...]

f) A emitir su opinión en todos los asuntos que le afecten y a ser escuchado, tomando en cuenta su edad y madurez en los procedimientos judicial, administrativo o laboral, de manera directa o por su representante legal;

g) A recibir un trato digno y apropiado cuando sean víctimas de cualquier ilícito o bien por cometer infracciones;

h) A recibir apoyo de las dependencias en lo relativo al ejercicio y respeto de sus derechos a través de instituciones creadas para tal efecto.

Asimismo, en los artículos 115, fracción II, de la Carta Magna, 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se reconoce que los municipios están investidos de personalidad jurídica y que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, necesarios para su organización y funcionamiento.

El artículo 31, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que los ayuntamientos promoverán lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones; entre ellas, la calificadora, cuya forma de organización y funcionamiento están previstas en el Título V de dicha ley, del que se desprende que los oficiales calificadores pueden conocer, calificar e imponer las sanciones municipales que procedan por faltas o infracciones al bando, reglamentos y demás disposiciones de carácter general del ámbito municipal.

Como se advirtió, la sociedad ha primado el interés superior del niño sobre cualquier pretensión, por lo que todo principio se avasalla en torno a su pleno desarrollo y protección. Por ende, es particularmente grave que la actuación de los oficiales mediadores conciliadores y calificadores de los tres turnos del municipio de Chalco se haya situado al margen de este precepto mediante conductas excesivas, desproporcionadas, omisas y arbitrarias que transgredieron el *corpus iuris gentium* de los derechos del niño, lo cual denotó crasas irregularidades en el desempeño de sus funciones.

a) En efecto, la actuación de los servidores públicos Isaura Emilia González Medina, Fernando Rojas Jiménez y Carolina Cruz Medrano no contempló la regencia del interés superior del niño al privar de la libertad a una menor de edad, y soslayar el prócer deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de niños y adolescentes bajo su jurisdicción.

Al respecto, esta defensoría de habitantes documentó que la menor agraviada fue presentada ante la licenciada Isaura Emilia González Medina, oficial mediadora conciliadora y calificador adscrita al tercer turno del ayuntamiento de Chalco, el 10 de enero de 2012, a las 13:03 horas, por elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana; servidora pública que, sin más, circunscribió su proceder a sancionar a la menor con **24 horas de arresto**, en área abierta de la comandancia municipal, en virtud de haber cometido una supuesta infracción administrativa.

Así, se configuró en primera instancia, la práctica de someter a personas menores de 18 años al sistema ordinario de justicia administrativa mediante la aplicación de un arresto administrativo, con la consecuente negación de su condición de niños y la vulneración de sus derechos.

Asimismo, la servidora pública afirmó que los menores que son puestos a su disposición, “son acreedores a una multa o a un arresto de 24 horas por faltas al bando municipal”, circunstancia que es un auténtico despropósito a la justicia administrativa, toda vez que el Bando Municipal de Policía y Gobierno de Chalco 2011, vigente al momento de los hechos, establece un apartado específico para el tratamiento de menores en caso de infracción a dicho dispositivo:

Artículo. 223: Cuando sea presentado ante el oficial mediador, conciliador y calificador un menor de 18 años, se hará comparecer a su padre, madre o tutor, representante legítimo o persona a cuyo cuidado se encuentre [...] Los casos de mayores de 12 años de edad deberán resolverse en el término máximo de 24 horas [...] **con una amonestación al menor.**

Se resalta que el ánimo del ordenamiento transcrito armoniza con un procedimiento diferenciado entre un menor de edad (amonestación) y una persona adulta (diversas sanciones que incluyen arresto administrativo como último recurso); por tanto, la conducta de la servidora pública no consideró el régimen

especial de justicia juvenil cuando, en caso de contravención al bando municipal, se observe que el supuesto infractor no alcance la mayoría de edad.

Ahora bien, la disposición que recayó sobre la menor generó afectación a los principios constitucionales básicos de un estado de derecho, toda vez que la conducta desplegada se realizó a *contra legem* sin que existiera un debido proceso para habilitar la medida y sin que se recabara los elementos de prueba necesarios, lo cual derivó en una ilegal privación de la libertad.

A mayor abundamiento, la imposición ilegal de sanción de la servidora pública Isaura Emilia González Medina, consistente en 24 horas de arresto administrativo, fue contraria a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad.

En primer término, se conculcó el principio de legalidad al fijarse detención administrativa en un tiempo excesivo e injustificado.⁴ Al respecto, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia vertida en sentencias que interpretan la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la prisión preventiva, al ser la medida más severa que se puede imponer a una persona, debe aplicarse con **carácter excepcional**.⁵

Sirvió de apoyo lo expuesto en las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad:

I. Perspectivas fundamentales

⁴ En general, se considera privación de la libertad a cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende, entre esta categoría de personas, a menores de edad. *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en Las Américas* (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26), documento aprobado por la Comisión en su 131 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

⁵ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez vs. Honduras*, sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo Reparaciones y Costas, serie C, núm. 141. párrafo 67.

1. El sistema de justicia de menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental. El encarcelamiento deberá usarse como último recurso.

2. [...] La privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso y por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales.

En esa tesitura, resultó axiomático que la privación de la libertad de un menor de edad durante la impartición de justicia administrativa municipal es exclusivamente extraordinaria, por lo que cualquier interpretación que la homologue a la de una persona adulta es, a todas luces, excesiva como en el caso aconteció.

Ahora bien, Isaura Emilia González Medina, en su carácter de oficial mediadora conciliadora y calificadora, no cumplió con el debido proceso legal, toda vez que no existió constancia alguna de que la menor de edad haya sido informada sobre sus derechos y garantías, entre ellos, el supuesto esencial de comunicarse con algún familiar.

El aserto referido en líneas que anteceden es condición *sine qua non* del correcto acceso a la justicia tratándose de menores de edad, a la luz de lo estipulado por el propio artículo 223 del bando municipal vigente en Chalco al momento de los hechos, en el cual se requiere la necesaria comparecencia de los padres o representantes legales para proceder a la respectiva amonestación. No obstante, la autoridad edilicia tampoco se allegó de algún medio legal para dar aviso a los familiares de la menor de edad.

Asimismo, el acto de autoridad no reunió los elementos necesarios para imponerse, toda vez que la supuesta infracción por la que se remitió a la menor de edad fue por inhalar sustancias tóxicas, circunstancia que por su naturaleza exigía certificación médica del estado físico, lo que en la especie no aconteció.

Tampoco surtió efecto a favor de la menor de edad el derecho a ser oída con las debidas garantías dentro de un plazo razonable, por ende la sanción de arresto administrativo por 24 horas se dispuso *contrario sensu* del marco de un debido proceso legal, y derivó en arbitrariedad que fue ordenada bajo métodos que en la práctica resultan irrazonables, carentes de proporcionalidad e incompatibles con el respeto a los derechos humanos de los menores de edad,⁶ lo cual configuró una privación ilegal de la libertad por parte de dicha servidora pública durante 20 horas aproximadamente, computadas de las 13:34 horas del 10 de enero de 2012, a las 9:00 horas del 11 de enero de 2012.

b) Por cuanto hace a la actuación de Fernando Rojas Jiménez, oficial mediador conciliador y calificador adscrito al primer turno del ayuntamiento de Chalco, no sólo se limitó a validar llanamente el acto irregular de su homóloga del tercer turno, sino que *per se* hizo extensiva una nueva privación ilegal de la menor de edad durante el turno que le correspondió cubrir, conducta por demás arbitraria y desconsiderada a un trato digno a la menor de edad.

Se afirmó lo anterior toda vez que a las 9:00 horas del 11 de enero de 2012, el servidor público Fernando Rojas Jiménez recibió a la menor de edad en *área abierta* y bajo custodia de personal de la comandancia municipal, limitándose a dar cumplimiento al ilegal arresto administrativo, aun cuando le correspondía allegarse de los antecedentes del asunto y, como versado en la materia, debió abstenerse de proseguir con la continuidad de la injustificada sanción, que era contraria a lo dispuesto a la nómina jurídica global, concordante por el bando municipal al afectar gravemente la libertad, seguridad jurídica y legalidad de la menor de edad.

⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs Perú*, sentencia del 25 de noviembre de 2005, serie C, núm.137, párrafo 105.

Más aún, en el colmo de la indiferencia, el servidor público manifestó: “al cumplir su arresto de 24 horas, como fue calificada por el tercer turno, solicité a la menor a efecto de ponerla en libertad; toda vez que había cumplido su arresto y ningún familiar se presentó a efecto de que se le hiciera entrega de la menor”, depurado que patentiza de forma meridiana el demérito al interés superior del menor que mostró como autoridad competente, al ratificar el ilegal arresto sin respetar los derechos de menores en conflicto con la ley, cuyo ejercicio implicaba que la autoridad instara en dar aviso a sus familiares y no esperar a que éstos se presentaran; además de poner fin a una privación de la libertad desmedida que implicó el desacato a las condiciones especiales de la minoría de edad en divergencia a los de una persona adulta.

Sin embargo, y lo que es más grave, de manera arbitraria y sin fundamento legal, el servidor público Fernando Rojas Jiménez, en lugar de liberar a la menor, determinó imponer un nuevo arresto administrativo de 24 horas, por lo que interpretó como una alteración al orden público: “tomó las pocas pertenencias y me las aventó en la cara diciendo que era un [...] porque la tenía yo encerrada y además que me iba a arrepentir de haberla encerrado; por lo que le sugerí que guardara silencio ya que la iba a poner en libertad; a lo que ella manifestó: ‘te estás tardando [...] que no sabes que soy una adicta y yo necesito un *pasón*’”.

Los argumentos esgrimidos por el servidor público de mérito situaron en su justa dimensión la nula conciencia del respeto a la legalidad y a los derechos humanos con la que se condujo, al emitir juicios infundados sin aportar elementos de convicción que los sustenten.⁷ Además, las circunstancias que describió, suponiendo sin conceder la veracidad de los actos que refiere, no iban a resolverse a través de otro arresto administrativo, sino que su deber frente a la

⁷ Resulta contradictorio que haya sido asentado en libro interno de la oficialía, que los supuestos hechos motivo de infracción se hayan suscitado en la explanada municipal y no al interior de la oficialía mediadora conciliadora y calificadora, tal y como lo afirmó el servidor público de marras ante este organismo.

manifiesta problemática social que evidenció la menor de edad, como lo es una supuesta adicción, era su remisión ante alguna instancia competente y especializada, con lo cual hubiera hecho prevalecer el interés superior del niño.

Por lo demás, y en identidad a la oficial mediadora conciliadora y calificadora que le precedió, tornó nugatorios los derechos y libertades de la menor de edad al desplegar una conducta contraria a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad.

Se advirtió que dicho servidor público continuó con la reiteración en la inobservancia del debido proceso, lo cual constituyó un *modus faciendi* que se actualizó sin importar la vulneración de los derechos del niño, en la inteligencia de que no existía *necesidad* de restringir la libertad personal de la menor de edad; asimismo, proscribió todo cariz de humanidad al fijar a la agraviada una extensión privativa de libertad cuando ya había recobrado la misma, por tanto, su conducta fue arbitraria al sancionar indebidamente a la menor a sabiendas que su protección especial se encuentra explícitamente regulada y el acto de molestia debía ser exactamente aplicable, idóneo, necesario y proporcional.

En suma, la privación ilegal de la libertad que amplió el servidor público Fernando Rojas Jiménez se materializó de las 9:00 a las 13:34 horas del 11 de enero de 2012, lo cual encadenó el arbitrario arresto administrativo y de *motu proprio*, mediante otro arresto ilegal de 13:34 a las 9:00 horas del 12 de enero de 2012, es decir **24 horas más**.

c) Ahora bien, la conducta de la licenciada Carolina Cruz Medrano, oficial conciliadora y calificadora del segundo turno de Chalco, también soslayó la obligación de respeto a los derechos humanos de la menor de edad y configuró nuevas violaciones a sus derechos.

Al igual que sus análogos del primer y tercer turno, la servidora pública de mérito soslayó conducir su proceder a una intervención oportuna y esmerada propia de una autoridad diseñada para hacer valer el imperio de la ley; por el contrario, contravino de manera ostensible las garantías de libertad y seguridad jurídica amparadas constitucionalmente.

Se indicó que la servidora pública recibió, a las 9:00 horas del 12 de enero de 2012, a la menor de edad en *área abierta*, sin embargo, no actuó con eficiencia y profesionalismo al consentir el ilegal arresto administrativo y cumplirlo en sus términos, pese a que tuvo conocimiento pleno de la restricción desde el inicio de su jornada laboral.

Asimismo, no obró constancia de que se haya comunicado o avisado a los familiares de la menor de edad, ni que haya realizado acción alguna tendente a brindar un trato humano y digno a la agraviada, cuya privación de la libertad en el *área abierta* databa, al momento de iniciar el turno, de **44 horas** continuas.

Peor aún, una vez agotado el tiempo del ilegal arresto administrativo, dicha autoridad pretendió retener a la menor de edad todavía más por el motivo siguiente: “el bando municipal nos indica que, en caso de que los padres de un menor no se presenten a recogerlos con el oficial conciliador, éste tiene que presentarlos ante la agencia del Ministerio Público”.

En primer término, el Bando Municipal de Policía y Gobierno de Chalco 2011, vigente al momento de los hechos, no contemplaba la imposición de remitir ante la institución del Ministerio Público a un menor que hubiera cometido una falta administrativa, tal y como se advierte en el numeral 223 del ordenamiento. En segundo término, la consideración de la licenciada Carolina Cruz Medrano, tocante a la valoración de una autoridad o instancia a la cual fuera remitida la

menor de edad, debió hacerse inmediatamente y no a destiempo como en el presente caso.

Fue sintomático que frente al ilegal proceder y ante una nueva amenaza de privación de la libertad, la menor de edad haya optado por evadirse del *área abierta* a las 15:30 horas del 12 de enero de 2012, favorecido por la notoria indefinición jurídica propiciada por la servidora pública de mérito, lo cual confirmó la extrema vulnerabilidad en que se encuentran los menores que son puestos a disposición de la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Chalco.

Por cuanto hizo a la tarjeta informativa que dio origen a la queja ante este organismo, su contenido no hizo más que confirmar los hechos violatorios que han sido razonados a lo largo de este documento.

En particular, resultó preocupante que el aviso a los familiares de la menor sólo tuviera antecedente en una llamada que hizo la servidora pública Verónica Hernández Espinoza, encargada de barandilla, una vez que se había materializado la privación ilegal de la menor, lo que confirmó, en primer lugar, que era posible la comunicación y dar aviso a los familiares de la agraviada y, en segundo lugar, la llamada no fue realizada por la autoridad que imparte justicia administrativa municipal.

Así, el cómputo final del tiempo que se mantuvo a la menor de edad privada ilegal y arbitrariamente de su libertad fue de **50 horas** aproximadamente; los diferentes contextos acaecidos demuestran nítidamente que los servidores públicos en cuestión omitieron realizar acciones a favor de la libertad y seguridad de una menor de edad que estaba bajo su cuidado y custodia pese a estar obligados.

En suma, la menor de edad fue sometida a una privación ilegal de la libertad por causas y métodos que, aun calificados de legales, pueden reputarse como

incompatibles con el respeto a los derechos humanos de la persona, por ser irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad.⁸

d) Ahora bien, las conductas arbitrarias que fueron descritas emanaron en gran medida de las condiciones en que funciona la justicia administrativa municipal de Chalco, en perjuicio del interés superior del niño, escenarios que, de prolongarse, pueden originar la repetición de violaciones a derechos humanos con un amplio margen de incidencia.

Es inconcuso que los progresos alcanzados en la protección de los derechos humanos son definitivos, y en esa tónica siempre será posible expandir su ámbito de protección, pero no es permisible restringirlo. En el caso a estudio, las condiciones de la privación de la libertad fueron diametralmente opuestas al interés superior del niño.

Se acota que el debido proceso administrativo exige garantías mínimas para alcanzar decisiones justas que se respetarán durante el procedimiento o acto administrativo, por lo que la actuación de la autoridad municipal debe estar regulada, así como tener los instrumentos y mecanismos de control que establezcan límites y reglas por las que la administración debe regirse.

Así, en la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora, el basamento oficioso de su actuar se delimita al documento denominado Puesta a Disposición, el cual contiene datos generales de los presentados y rúbrica del oficial remitente, además del numeral y fracción supuestamente vulnerado; sin apreciarse nota de recibido del presentado por el oficial mediador conciliador y calificador en turno o constancia alguna que así lo acredite, justificándose este hecho únicamente con el

⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrafo 83.

sello correspondiente a dicha oficina. Ahora bien, el culmen del proceso se reduce a un documento denominado Informe de Actividades, en el que se consigna, de manera ordinaria, algunos datos de los supuestos infractores.

Sin embargo, dichas documentales no pueden considerarse la plataforma legal para emitir normas claras y objetivas que abatan la discrecionalidad y evitar así la vulneración de derechos humanos, pues su contenido no puede sustituir un control oficial de la laya de una cédula de arresto o aseguramiento y, en la especie, la municipalidad no cuenta siquiera con formatos debidamente autorizados, tal y como se constató en visita de inspección del personal de este organismo.

Asimismo, tampoco puede sustentarse que en las documentales descritas conste una garantía de audiencia, ya que los polos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regir los actos de la función pública no se colman en lo más mínimo al no privilegiarse los conductos legales que den certeza legal y administrativa, cual mecanismos del debido proceso.

Por otra parte, se presumió que el oficial mediador conciliador y calificador de Chalco se confinó a dar indicaciones verbales a los elementos policiales para salvaguardar a menores de edad en área abierta **sin fundamento escrito**, delegándole a los policías la guardia, vigilancia y custodia, lo cual se equiparó a su virtual ausencia.

Más aún, dada la forma en que se encuentran ubicadas las áreas que conforman la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Chalco, el responsable de esta oficina carece de contacto auditivo y visual con las personas que por cualquier motivo se encuentran privadas de su libertad dentro de las galeras y de la denominada *área abierta*, lo cual puede originar omisiones agravadas que devienen en violaciones a las libertades y seguridad de los ciudadanos.

Tocante a lo anterior, resultó capital que dicha oficialía cuente con un documento emitido por la autoridad administrativa municipal conforme a los requisitos establecidos por la ley en los que se otorgue garantía de audiencia y, conjuntamente, se obtenga un registro de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad, lo cual deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales; información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad; razones o motivos de la privación de libertad; autoridad que ordena o autoriza la medida; autoridad que controla legalmente la privación de libertad; día y hora de ingreso y de egreso; inventario de los bienes personales y firma de la persona privada de libertad.⁹

Con todo, es mayúscula la relevancia de un mecanismo de control, como lo es un oficio de custodia, si se toma en cuenta que se utilizaría como el salvoconducto de la autoridad responsable de impartir justicia administrativa municipal para delegar en un elemento de la policía municipal la seguridad personal de un asegurado. Del mismo modo, se enfatizó la importancia del hecho de que la asignación de tal comisión no exime a la autoridad generadora del acto de cumplir y dar seguimiento a dicha responsabilidad, por tanto, debe perfeccionarse en beneficio de la ciudadanía.

e) De las evidencias reunidas se documentó que en la Oficialía Mediadora Conciliadora y Calificadora de Chalco se carece de servicio médico que permita certificar el estado de salud de los menores de edad y personas que son aseguradas por infracciones al bando municipal.

⁹ Acorde a los parámetros considerados por los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26), principio IX, 2° registro.

Al respecto, se señaló que son palmarios los beneficios que representaría para el ayuntamiento de Chalco contar con al menos un profesionalista en Medicina que estuviese adscrito a la oficialía de mérito. En el caso en particular, se pudo apreciar que la autoridad administrativa omitió confirmar la versión del oficial remitente que presentó a la menor por inhalar sustancias tóxicas e ingerir bebidas embriagantes, ya que no obra documento alguno mediante el que se justifique la solicitud de perito en la materia a fin de realizar la práctica de examen médico en la persona de la menor para determinar su estado físico.

Asimismo, en visita realizada por personal de esta comisión, se constató que el 10 de enero de 2012, fecha en la que se ingresó a la menor, no se contaba con médico y que en la actualidad se cuenta con el apoyo ocasional de un galeno adscrito a la secretaría del ayuntamiento.

Debe advertirse que el certificado médico de estado psicofísico es particularmente útil para determinar, entre otros aspectos, la edad clínica, estado de alerta, lesiones y enfermedades de todo presentado, circunstancias básicas e imprescindibles que no se pudieron comprobar respecto a la menor de edad agraviada.

Por otra parte, la herramienta es útil a los servidores públicos de la oficialía debido a la exigencia establecida en el bando municipal de Chalco que impone la necesidad de contar con examen médico en caso de ingesta de bebidas embriagantes aunque, desde luego, coadyuvaría a proporcionar certeza técnica respecto de la condición física de las personas que ingresan a las galeras, ante la sospecha de la alteración del estado físico derivado de sustancias tóxicas.

Al respecto, resultaba obligatoria la certificación médica de la menor de edad ante la posibilidad de la ingesta de sustancias tóxicas y embriagantes, tal y como lo corroboró la servidora pública Isaura Emilia González Medina a pregunta expresa:

“¿en qué casos se solicita la presencia del médico para que extienda certificado a favor de algún asegurado? [...] Por ingerir, por inhalar”.

Por ello, la administración municipal debe dotar de personal médico a la oficialía calificadora, para lo cual se puede celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas del sector salud; acción que, sin duda, contribuirá a evitar hechos como el que da cuenta el presente documento.

f) Empero, la contravención al interés superior del niño fue visible respecto a la denominada *área abierta* y su finalidad, que en lo particular conforma un espacio para privar de la libertad por tiempo indefinido a menores de edad.

Naturalmente, se advirtió que el área destinada para la estancia de menores infractores es improvisada, en la inteligencia de que las condiciones físicas del inmueble son habilitadas con muebles que constituyen parte de sus accesos y, a la vez, bloquean la entrada, dividiéndose con el objeto de situar en una parte mujeres y en otra varones, en ambos casos el mobiliario funciona a modo de barandillas y se alzan aproximadamente a 130 centímetros; no obstante, se advirtió que el área abierta no se condicionó *ex profeso* para su cometido, sino que es el paso natural a otras áreas como almacén de armas y arenero contra incendios, por lo que no contiene moblaje propio ni sanitario.

Así, el hecho de que las autoridades retengan a menores 24 horas o más, como aconteció en el caso, resulta desfavorable a un trato humano, si se toma en cuenta que la autoridad adquiere posición especial de garante de las personas privadas de libertad, por lo que debe respetar y garantizar su integridad personal, asegurándose de cumplir con las condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad.¹⁰

¹⁰ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio I.

Entendiéndose la preeminencia del interés superior del niño, la procedencia de la privación de la libertad de menores de edad en supuestos de justicia administrativa deviene viable sólo cuando debe primar una finalidad tuitiva en proporción a los derechos humanos reconocidos a los niños, lo cual representa un interés mucho más elevado que una infracción y, por ende, es indebida la aplicación de un arresto en vía administrativa.

En el caso, la salvaguarda de la autoridad municipal al principio se constituía con el inmediato aviso a los padres y, en su defecto, la canalización de la menor de edad a una instancia donde pudiera atenderse la problemática supuestamente detectada, que era el consumo de sustancias tóxicas y embriagantes. Esto es así porque la instancia que imparte justicia administrativa municipal no es considerada un establecimiento que pueda acoger menores de edad, al no reunir los requisitos indispensables para su estancia digna y segura.¹¹

En antítesis, la lamentable perspectiva de la autoridad, que fraguó la confinación durante tiempo indeterminado de la menor de edad en el *área abierta*, constituyó una artera violación a los derechos humanos por ser excesiva, en el entendido que la agraviada permaneció en ese lugar cerca de **50 horas**.

A mayor abundamiento, la menor de edad recibió un trato indigno al no ser comunicada con sus familiares; no tener acceso a alimentación y agua potable; permanecer en un lugar sin menaje ni condiciones propias de higiene y privacidad sentada en el piso, incluyendo acceso a área sanitaria, productos básicos y agua

¹¹ Las directrices son claras al exigir que los establecimientos que traten a menores en conflictos con la ley, particularmente de índole penal, respeten resueltamente su dignidad humana bajo reglas precisas. *Vid.* Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad).

para su aseo personal, así como a transcurrir la retención en un medio físico hostil vigorizado por el desinterés de la autoridad.

Al respecto, resultó ilustrativa la tarjeta informativa donde la oficial de barandilla da cuenta de las lamentables condiciones en que se encontraba la menor de edad y la displicencia de la autoridad municipal una vez contados los dos arrestos administrativos de que fue objeto: “la juez conciliadora del segundo turno, le indica que regrese, ya que no se retiraría hasta no presentarse sus padres [...] la detenida [...] no había comido y se encontraba en su periodo menstrual”.

Aseveración que fue afín a su respectivo ateste: “la secretaria de la oficial conciliadora [...] me dijo que [la menor] no podía irse porque la iban a presentar al Ministerio Público [...] supuestamente tenía la menor el VIH y le dije que no le constaba [...] dije que ya tenía hambre y estaba en su periodo menstrual, que necesitaba un baño y de comer; y me dijo que cuando se desocupara la licenciada Carolina Cruz Medrano lo iba a checar”.

Por todo lo anterior, es un imperativo de la autoridad edilicia que ante casos como el que nos ocupa se aplique de forma inmediata y debida la normatividad, así como la autoridad encargada de impartir justicia administrativa en la entidad dé aviso con prontitud a los familiares o responsables de los menores de edad con la respectiva amonestación o, en su defecto, se busque la canalización ante autoridades pertinentes con el objeto de evitar el ilegal e inadecuado confinamiento de menores.

g) Finalmente, se pudo advertir que los servidores públicos titulares encargados de impartir justicia administrativa municipal detentan el cargo de oficiales mediadores conciliadores, y calificadores para asumir **en conjunto** las funciones mediadora-conciliadora y calificadora.

Lo anterior se convierte en un inconveniente en la impartición de justicia administrativa, al propiciar incompetencia en razón de materia, que se deriva de la intromisión de atribuciones fijadas en el ámbito de actuación a otra figura administrativa, con la consecuente extralimitación de funciones.

Esto fue así, a la luz de lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se establece la división entre la función *mediadora-conciliadora* y la función *calificadora*,¹² las cuales recaerán en la competencia *exclusiva* de los respectivos oficiales, permitiéndose de manera excepcional, con competencia *alternativa*, la posibilidad de tener en funciones conjuntas a las *oficialías mediadora-conciliadoras*.¹³

Asimismo, tanto el actual bando municipal de Chalco como el vigente el día de los acontecimientos (2011) no contienen un capítulo que establezca por separado las funciones de la oficialía mediadora-conciliadora y la oficialía calificadora, lo cual insta al Ayuntamiento Constitucional de Chalco a consolidar la actividad apropiadamente reglada mediante la instauración de ambas figuras en beneficio de la ciudadanía.

Asimismo, no se desatendió el hecho de que las funciones de los oficiales mediadores-conciliadores, y calificadores, no se encuentran reglamentadas en el municipio de mérito.

Al respecto, se ha advertido que las figuras encarnadas tanto en la Oficialía Mediadora-Conciliadora como en la Calificadora despliegan actividades regladas por ley, en vista a su importancia, en el engranaje de la justicia administrativa

¹² Así lo dispone el título quinto de la ley, denominado "De la función mediadora-conciliadora y de la calificadora de los ayuntamientos", capítulo primero de "Las oficialías mediadora-conciliadoras y de las oficialías calificadoras municipales", en sus artículos 148 al 153.

¹³ Artículo 31, fracción XL, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

municipal; coadyuva a este propósito la atribución expresa de los ayuntamientos para expedir bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el ámbito de su respectiva competencia.¹⁴ No obstante, en la municipalidad no se ha emitido los correspondientes reglamentos de las funciones calificadora y mediadora-conciliadora, lo que genera un vacío jurídico en perjuicio de la ciudadanía.

De ahí la necesidad de señalamiento expreso en las atribuciones que a cada oficialía le corresponde, no obstante que sus facultades y obligaciones se encuentren definidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, pues su forma de organización y funcionamiento son reglas técnicas que no pueden estar supeditadas a la discrecionalidad, en la inteligencia de que obedecen a criterios que, por ser ineludibles y afectar la esfera de derechos de las personas, escapan a la voluntad unilateral de la autoridad.

h) Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta defensoría de habitantes en la investigación de los hechos permitieron afirmar que los servidores públicos Isaura Emilia González Medina, Fernando Rojas Jiménez y Carolina Cruz Medrano, 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 la menor agraviada.

Consiguientemente, corresponderá a la Contraloría Interna del municipio de Chalco, identificar las responsabilidades administrativas en comento. Por tanto, durante la substanciación de la investigación que emprenda, deberá perfeccionar, en términos de ley, las evidencias y medios de convicción de lo que da cuenta

¹⁴ Artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

esta Recomendación, a fin de contribuir a la lucha frontal que contra la impunidad emprende esta defensoría de habitantes.

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

RECOMENDACIONES

Primera. Se sirva solicitar por escrito al titular de la Contraloría Interna del ayuntamiento de Chalco que, con la copia certificada de esta Recomendación que se anexó, se inicie el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario tendente a investigar, identificar y determinar la responsabilidad en que incurrieron los servidores públicos Isaura Emilia González Medina, Fernando Rojas Jiménez y Carolina Cruz Medrano, por los actos y omisiones documentados y en el que se considere las evidencias, precisiones y ponderaciones de la pública de mérito, que adminiculados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución y, en su caso, las sanciones que se impongan.

Segunda. Emita una circular en la que se instruya a los oficiales mediadores, conciliadores y calificadores de Chalco para que se abstengan de imponer a los menores de edad sanciones como el arresto administrativo y, en su lugar, se dé cabal cumplimiento a lo prescrito por el bando municipal, a efecto que se dé aviso con prontitud a los familiares o responsables de los menores de edad y se aplique la respectiva amonestación o, en su defecto, se busque la canalización ante autoridades pertinentes, con el objeto de evitar el ilegal e inadecuado confinamiento de menores.

Tercera. Ordene por escrito a quien corresponda se emprenda las acciones administrativas necesarias a efecto de que las oficialías mediadora-conciliadoras y

calificadoras de Chalco cuenten con personal médico para la valoración del estado psicofísico de las personas que allí sean presentadas o, en su caso, se signe un convenio con autoridad diversa para cumplir con tal propósito.

Cuarta. Ordene por escrito a quien competa para que las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras de Chalco, cuenten con formatos para aplicar sanciones administrativas y en los cuales indefectiblemente se brinde garantía de audiencia a las personas que sean presentadas y previo a la imposición de sanciones, invariablemente se expida acuerdo de calificación de infracción administrativa.

Quinta. Ordene por escrito a quien competa se instrumente mecanismos de comunicación eficaces entre las unidades que componen la administración pública municipal, a efecto de que se expida una orden de remisión por arresto emitida por autoridad administrativa, en la que se consigne la debida custodia de vista permanente de las personas privadas de la libertad por sanciones administrativas, y se implemente acciones eficaces y contundentes que garanticen que efectivamente se dará un estricto cumplimiento a la solicitud.

Sexta. Se sirva proponer al cabildo de Chalco se revise y expida los reglamentos respectivos para el funcionamiento, en términos de ley, de las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras, toda vez que, como se desprende del bando municipal 2012, no se contempla dentro del artículo 223, De los Reglamentos Municipales, un ordenamiento reglamentario para dicha unidad administrativa.

Séptima. Ordene por escrito a quien competa se instrumente cursos de capacitación y actualización en las materias de derechos humanos y del marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos adscritos a las oficialías

mediadora-conciliadoras y calificadoras, a efecto de fomentar en todos ellos una mayor conciencia sobre la delicada tarea que el Estado les ha encomendado, para que adopten como regla invariable de conducta el elemental respeto a la dignidad humana de las personas que ingresan privadas de su libertad por alguna infracción administrativa y a sus derechos, en especial tratándose de menores de edad. En relación con este punto, esta defensoría de habitantes ofreció su más amplia colaboración.