

RECOMENDACIÓN 21/2013¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/ATL/155/2012, 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 existen elementos que comprueban la violación a derechos humanos de un menor de edad, atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El 16 de junio de 2012 **MA**, menor con discapacidad, se encontraba en la vía pública, cuando fue abordado por el policía municipal de Atlacomulco Jacinto Jiménez Díaz. Ante la resistencia del menor a consentir un aseguramiento injustificado, el elemento policiaco, mediante uso desmedido de la fuerza lo sometió y lo trasladó a la cárcel municipal, donde fue ingresado de inmediato a una galera por el policía José Manuel Cortés Mondragón.

Al desconocer la condición de discapacidad de **MA** y carecer de servicio médico, el elemento Jacinto Jiménez Díaz elaboró una puesta a disposición al Oficial Calificador del Ayuntamiento, en la que inscribió que el menor presentaba aliento alcohólico. Posteriormente, y aun cuando **Q1**, madre de **MA**, precisó que era menor de edad con discapacidad, los elementos se limitaron a cambiar la puesta a disposición, dirigiéndola al titular de la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social, para lo cual le retuvieron a la quejosa credencial para votar.

Es menester indicar que el Oficial Calificador no fue impuesto de los hechos, que por ocurrir en sábado no fueron de su conocimiento al ser “su día de descanso”; además, los elementos policiacos de inmediato remiten a la Preceptoría a los menores que cometen faltas o infracciones al Bando Municipal.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja, se solicitó el informe de ley al Presidente Municipal de Atlacomulco; se recabaron las comparecencias de los servidores públicos relacionados con los hechos y se practicaron visitas de inspección tanto a la cárcel municipal como a la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social de ese municipio. Además se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las partes.

PONDERACIONES

VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Atlacomulco, el 02 de diciembre de 2013, por violación de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 48 fojas. Con pleno respeto al interés superior del niño este Organismo resolvió no citar nombres ni datos personales relacionados.

La función policial implica una serie de actividades que requieren de especialización y sensibilidad. Esto es así porque una de las características determinantes de todo policía reside en hacer cumplir la ley; no obstante, como elemento único en una autoridad, tiene como distintivo exclusivo hacer uso legítimo de la fuerza en tiempos de paz con el objetivo de mantener el orden público.

Sin duda, una atribución de tal magnitud y trascendencia para el Estado debe ser asumida por personal altamente cualificado, mediante estrategias y técnicas que le permitan tener siempre en mente la ingente responsabilidad de respetar y proteger la dignidad humana. Esta labor no podría entenderse sin la habilitación y confianza del Estado respecto a sus agentes, toda vez que le corresponde la obligación directa de asegurar una convivencia tranquila y pacífica coadyuvante al sistema de seguridad y justicia.

La plataforma de esta responsabilidad es visible en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al postularse que toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad. El vínculo de acción lo establece el similar 28, al afirmarse el derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos.

Resulta claro que la seguridad es una responsabilidad compartida por gobierno y sociedad, por tanto, la instancia práctica, ejercida por un policía, debe tener la resuelta capacidad para resolver conflictos según su naturaleza, porque realiza una protección activa, que si bien envuelve cierta discrecionalidad, será orientada a prestar un servicio cuyo sostén es la seguridad ciudadana, la prevención del delito y la preservación del orden social.

La importancia de la acción policial es innegable en todos los órdenes de gobierno. El policía es el medio por el cual el gobierno municipal pretende que la comunidad obtenga tranquilidad, seguridad y respeto a sus derechos. La perspectiva de un policía es avalar desde la cotidianeidad la posibilidad de que las personas tengan seguridad, y estén en posibilidades de ejercer sus derechos y libertades bajo el compromiso del deber.

Desde luego, el policía, como representación del Estado, sólo puede constituir un aliado en la protección de los derechos humanos, por lo que resulta inconcebible todo abuso o arbitrariedad en el desempeño de sus funciones. La función policial, por su naturaleza, tiene una repercusión inmediata en la vida de una persona, por lo que su ejercicio debe utilizarse sólo de forma legítima.

Una clara muestra de las consecuencias pretendidas del ejercicio policial es la exacta aplicación de la ley. El deber de diligencia aplicado con rigor permite que la actuación tenga una base legítima y que el agente policial pueda actuar y prevenir cualquier acontecimiento que pueda restringir o coartar derechos y libertades ciudadanas.

Así, los métodos aplicados por la policía no pueden contraponerse a la ley porque deben ser óptimos y benéficos para la comunidad. En materia administrativa municipal, la iniciativa en el actuar de un policía respecto a faltas o infracciones impuestas en los bandos gubernativos municipales se ciñe rigurosamente al orden jurídico, por lo que su aportación debe ser sincrónica y proporcional a la legalidad, permitiendo la labor oportuna de la instancia impartidora de justicia municipal en sede administrativa.

Una de las bondades de los instrumentos normativos inherentes a los municipios en la entidad es la delimitación clara de las competencias de las autoridades y su marco de actuación para evitar conductas discrecionales que fomenten prácticas arbitrarias o indebidas.

Al respecto, la Ley Orgánica Municipal de la entidad hace compatible el debido proceso, principio cardinal de los derechos humanos, al establecer el procedimiento administrativo aplicable en tratándose de la impartición de justicia municipal. Así, el Artículo 150 fracción II, inciso b, impone a la figura del Oficial Calificador como el responsable de conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas que procedan por faltas e infracciones al bando municipal.

Por tanto, la actividad de todo policía debe centrarse en el cabal desempeño de los procedimientos que guían el uso de la fuerza, el arresto y la detención: necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y legalidad. Durante la intervención debe existir una comunicación constante con la ciudadanía que coadyuve al debido proceso, en la inteligencia de que en forma preliminar el policía puso al tanto a la persona del procedimiento al que va a ser sujeto, escuchando las causas que generaron la conducta indebida, a efecto de moderar o prescindir del uso legítimo de la fuerza pública, técnica que además permite la protección a grupos vulnerables, como personas discapacitadas o niños.

Asimismo, durante un aseguramiento corren paralelos principios de derechos humanos que toda autoridad o servidor público deben considerar, como la no arbitrariedad, el derecho a proporcionar información, presunción de inocencia, garantía de audiencia, asistencia jurídica, así como la prohibición de actos crueles, inhumanos o degradantes.

Complementario a lo anterior, en nuestro país las autoridades administrativas, están obligadas en el ámbito de sus competencias, a 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; asimismo, se deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.²

²Párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, en el segundo párrafo constitucional se reconoce el principio *pro personae*, el cual 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.³

Con conocimiento de causa, tanto los organismos internacionales como el orden jurídico mexicano han materializado legal y formalmente instrumentos jurídicos a través de los cuales se regula el actuar de los servidores públicos que interactúan en la esfera social de las personas, como rezan los siguientes.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 1... Todos los seres humanos nacen... iguales en dignidad y derechos...

Artículo 9... Nadie podrá ser arbitrariamente detenido...

Artículo 12... Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

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 V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

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

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Artículo 1

... Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años 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...

Artículo 16

³Cfr. "PRINCIPIO 'PRO PERSONAE'. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Artículo 23

1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad.

Artículo 37

Los Estados partes velarán por que:

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente...

Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes... a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad...

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

ii) Que será informado sin demora y directamente... por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él...

iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente... en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor... adecuado...



CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY:

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 4

... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos...

Artículo 14

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos...

Artículo 16

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones...

Artículo 17

... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia...

Artículo 21.

... La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución...

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

Artículo 5. ... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos...

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 8. Son principios rectores en la observancia, interpretación y aplicación de esta ley, los siguientes:

El interés superior de las niñas, niños y adolescentes ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio...

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

*...
El respeto a la vida, integridad, privacidad y dignidad personal...*

LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos...

Artículo 3.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos...

Siendo que como lo establecen los citados ordenamientos normativos de observancia obligatoria e ineludible, la autoridad en funciones de policía debe procurar la exacta aplicación de la ley, y con este parámetro, garantizar el cumplimiento de la norma y la protección a los más vulnerables. Por ende, se exhortó al Ayuntamiento de Atlacomulco abocarse a la atención de las ponderaciones siguientes:

a) Al margen de la responsabilidad operativa en el desempeño de la función municipal de seguridad pública, el análisis integral del cúmulo de evidencias al alcance de esta Defensoría de Habitantes, permitió establecer que el 16 de junio de 2012, en circunstancias no esclarecidas, el menor **MA** fue asegurado por el policía municipal Jacinto Jiménez Díaz mediante el uso de la fuerza y posteriormente ingresado a galeras por el homólogo policiaco José Manuel Cortés Mondragón, sin previa calificación e intervención de la autoridad competente.

En efecto, resultó ilustrativa la inadecuada intrusión de los policías municipales adscritos a la Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos de Atlacomulco, al responder a situaciones de orden público mediante el despliegue de una conducta discrecional que no justificó en momento alguno la asunción plena de la responsabilidad derivada de sus acciones y omisiones, y por el contrario, se tornó arbitraria y excesiva.

Al respecto, el motivo de queja de **Q1** resultó fundado al ajustarse a circunstancias de modo, tiempo y lugar que permiten inferir que **MA**, menor con discapacidad, fue detenido en la vía pública por elementos de la policía municipal de Atlacomulco, imputándosele una supuesta agresión a un policía y encontrarse en estado de ebriedad, hechos que la quejosa conoció al establecer comunicación con un policía al marcar al teléfono móvil que el menor portaba al momento que acontecieron los sucesos.

En las relatadas circunstancias, se pudo establecer la existencia de un aseguramiento arbitrario al existir diversas inconsistencias que no acreditaron de manera fehaciente un acto de molestia causado por el menor que encuadrara en las hipótesis que proveía el bando municipal entonces vigente.

En primer término, si bien la puesta a disposición del 16 de junio de 2012, suscrita por el policía municipal Jacinto Jiménez Díaz, dirigida al Oficial Calificador de Atlacomulco, refiere que el motivo de aseguramiento de **MA** derivó de una supuesta agresión a una persona e insultar verbalmente "a los oficiales", lo cierto es que la información fue imprecisa, maquinada y superficial.

Máxime si se advierte que el impulso de la intervención del elemento de la policía, según consta en el respectivo informe, y en el parte de novedades, se motivó por una supuesta llamada, en la que un ciudadano señaló a **MA** como “agresor”. No obstante, deviene ilógico y contrario a la legalidad que durante el aseguramiento, en presencia de las partes en conflicto, el policía Jacinto Jiménez Díaz no haya invitado al supuesto agredido a dirimir el apremio ante la autoridad competente, y más aún, sólo procediera a realizar la detención y traslado de **MA** a las galeras municipales cuando los hechos no le constaban ni intervino algún otro efectivo policiaco.

Sentado lo anterior, es conveniente precisar que los hechos atribuibles a **MA** fueron descritos de manera diversa por el propio servidor público involucrado Jacinto Jiménez Díaz, quien en comparecencia ante este Organismo, refirió que fue informado vía radio sobre la supuesta agresión a un conductor por una persona, y al momento de presentarse al lugar de los acontecimientos aseveró que encontró a las partes en conflicto a mitad de la carretera, no obstante, ni el nombre del supuesto afectado ni los sucesos son coincidentes con el informe de ley, el parte de novedades, la comparecencia del policía municipal Asael Ronquillo Torres, quien supuestamente recibió la llamada ciudadana, y la puesta a disposición dirigida al Presidente de la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social de Atlacomulco.

Del mismo modo, el policía Jacinto Jiménez Díaz justificó el aseguramiento al referir que el presunto ciudadano ofendido le indicó, tocante a **MA**, que “quería que no lo molestara y que se lo llevara por alteración al orden público”. Sin embargo, resulta inverosímil que al prestar asistencia vecinal no haya referido a las partes a sustanciar la problemática ante la instancia apropiada.

Más aún, como elemento objetivo, el policía municipal manifestó que su homóloga, de nombre Aurelia Lucas Rivera, no sólo atestiguó los acontecimientos, sino que le auxilió durante el sometimiento de **MA**, circunstancia contradicha por la propia servidora pública durante su comparecencia ante esta Defensoría de Habitantes, al especificar que sólo vio a distancia al elemento Jacinto Jiménez Díaz lidiando con **MA**, a quien sometió y subió a una unidad policial sin más intervinientes.

Como pudieron advertirse, las contradicciones expuestas confeccionan la certeza de una detención arbitraria procedida de la incapacidad manifiesta del elemento Jacinto Jiménez Díaz de advertir que **MA** es un menor con discapacidad, lo cual posiblemente asoció con un estado alterado de la conciencia, como aquel que es producido por la ingesta de bebidas alcohólicas.

La tesis anterior obtiene sostén probatorio en la puesta a disposición del 16 de junio de 2012, signada por Jacinto Jiménez Díaz, documental cuyo formato fue llenado de forma manuscrita y en la que se consignó que **MA** presentaba aliento alcohólico. Y si bien el servidor público argumentó que no realizó dicha anotación, lo cierto es que dicha documental no está alterada y la caligrafía es coincidente con el resto del contenido inscrito por el servidor público de mérito.

En cambio, del aserto de **Q1** se colige que los elementos de la policía se percataron de la discapacidad de **MA** sólo hasta que la quejosa se los manifestó vía telefónica, a la vez que el menor ya había sido confinado a una galera y sometido de manera desproporcionada a través del uso de la fuerza, medio que cobra vigor con lo precisado tanto en dictamen psicológico, como en entrevista que esta Comisión efectuó a una profesional en psicología adscrita a la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social de Atlacomulco, advirtiéndose como patrón conductual de **MA** una personalidad inmadura, extrovertida y discapacidad en funciones de tipo mental con características muy visibles.

Como se pudo advertir, el procedimiento operativo empleado por el policía municipal Jacinto Jiménez Díaz contra el menor **MA** fue incompatible con la necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y legalidad, toda vez que frente al indebido aseguramiento, por su condición de discapacidad, el menor reaccionó con temor y agresividad, lo cual fue interpretado de manera errónea como un abierto desacato a la investidura del policía municipal, quien procedió de forma excesiva y arbitraria a aplicar el uso de la fuerza con el objeto de trasladarlo a las galeras municipales, trato que ocasionó una persistencia en el estado alterado en **MA**, a quien se infligió violencia al existir muestras visibles de la agresión física, tal y como consta en las puestas a disposición del 16 de junio de 2012 dirigidas al Oficial Calificador como al denominado Presidente de la Preceptoría Juvenil, respectivamente, consignándose como lesión “raspón en el pómulo izquierdo”.

Todo lo anterior nos permitió concluir que el aseguramiento fue indebido, y aun suponiendo sin conceder que el elemento Jacinto Jiménez Díaz no se percató de la discapacidad y la minoría de edad de **MA**, lo cierto es que la detención arbitraria y el uso de la fuerza física desproporcionada, por sí, fueron violatorias de la dignidad humana de aquél y, por lo tanto, atenta contra los derechos humanos fundamentales reconocidos nacional e internacionalmente y expuestos en el inicio de este apartado.

b) Ahora bien, resulta incuestionable que en el caso en concreto la actividad policiaca se rigió por una discrecionalidad discordante a los principios de legalidad y seguridad jurídica al extralimitarse en las funciones que legítimamente tiene conferida su soberanía, con el propósito de mantener el orden público, prevenir el delito y hacer cumplir la ley.

En efecto, los elementos Jacinto Jiménez Díaz y José Manuel Cortés Mondragón, de manera ostensible, prescindieron poner a **MA** a disposición inmediata del Oficial Calificador de Atlacomulco, autoridad facultada para definir, calificar y resolver tocante a la conducta desplegada por una persona cuando se contrapone a los dispositivos municipales. Peor aún, dichos policías, en indebido ejercicio, se atribuyeron funciones que no les corresponden, al resolver la situación jurídica del asegurado y vulnerar con ello el sistema de competencias previsto por la ley a favor de cada autoridad e institución del Estado.

Sirvió de sustento la información oficializada por el Director de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos de Atlacomulco, en la que se constató que aun cuando no se había calificado la conducta del menor, éste ya había sido ingresado al área de galeras, arbitrariedad que cesó sus efectos sólo hasta que **Q1** se apersonó en las instalaciones y enteró a los servidores públicos de la minoría de edad y condición de discapacidad de **MA**.

Asimismo, la indebida mecánica fue reconocida de manera tácita por los policías municipales involucrados durante sus respectivas comparecencias ante este Organismo, al disponer el ingreso de **MA** a galeras sin previa calificación y sin que hubiera sido puesto a disposición de la autoridad competente; aún más, el servidor público Juan Manuel Ortega González, en funciones de Oficial Calificador refirió que el menor no le fue puesto a disposición ni tampoco se le enteró del asunto, al encontrarse en “días de descanso”.

Como quedó advertido, se presentó un acto de molestia injustificado que a todas luces es inconciliable con la exacta aplicación de la ley, en la inteligencia de que el menor **MA** fue trasladado a las instalaciones de la corporación de seguridad pública municipal, y de inmediato fue retenido de manera ilegal en una galera de dicho inmueble por cerca de treinta minutos, que sólo fueron interrumpidos en el momento en el que **Q1** estableció contacto telefónico y enteró al personal policiaco que **MA** era menor de edad con discapacidad; circunstancias que prevalecieron sin que el Oficial Calificador hubiera intercedido de forma legal y oportuna, con lo que se actualizó una detención arbitraria configurada por los elementos Jacinto Jiménez Díaz y José Manuel Cortés Mondragón, al trasgredir el principio de legalidad y seguridad jurídica contenido en el Texto Fundamental en su artículo 21 párrafo cuarto, que precisa:

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...

Asimismo, como constancia relevante, personal de esta Comisión verificó el lugar donde **MA** fue ingresado, consistente en una instalación donde se pudieron visualizar cinco galeras, en una de las cuales fue confinado el menor agraviado, corroborándose que el inmueble está habilitado como cárcel o área de aseguramiento del municipio.

Si bien *de lege lata* deviene claro que los policías municipales debieron allanarse a la exacta aplicación de la ley, resulta particularmente grave que en extralimitación de sus funciones hayan elegido actuar de manera unilateral e indebida, toda vez que Jacinto Jiménez Díaz optó por asegurar a **MA** sin justificante alguno al no percatarse de que era un menor discapacitado, así como José Manuel Cortés Mondragón decidió su situación jurídica, al validar la puesta a disposición e ingresarlo de inmediato a las galeras, procedimiento en el que abundó a pregunta expresa:

¿Qué procedimiento se lleva a cabo cuando se detiene a una persona mayor de edad...? **Se ingresa a galeras, sino se pasa con el Juez Conciliador para que le haga su garantía de audiencia, para que se pague su multa o se quede 12 horas arrestado.**

La anterior interpretación ilustra que la retención ilegal de personas es una práctica común que realizan de forma desproporcionada los policías municipales de Atlacomulco; en extremo, no se guían por el principio de razonabilidad en sus determinaciones, pues aun cuando carecen de facultades para ello, se arrogaron atribuciones exclusivas por ley al Oficial Calificador en la hipótesis de imposición de infracciones a los reglamentos gubernativos del municipio.

En suma, la actividad policial relatada en líneas anteriores no estuvo orientada a la protección de los derechos humanos, al contravenir principios indispensables en la regencia de la seguridad pública, al implicar tanto la exacta aplicación como el cumplimiento de la ley, y si bien hicieron uso de los poderes conferidos, como el uso de la fuerza y aseguramiento, los elementos no extremaron precauciones ni buscaron hacer prevalecer la necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad; por el contrario sus excesos y arbitrariedades allanaron una detención administrativa en ausencia de la autoridad competente e impuesta a un menor con discapacidad.

c) Indudablemente, el gobierno municipal, como articulador comunitario imprime un dinamismo que permite promover las expresiones más representativas de la colectividad derivadas de los vínculos de las personas sujetas a vecindad. Bajo esa tónica, el artículo primero constitucional fija la obligación de todas las autoridades para proteger los derechos humanos; por ende, es imprescindible que el principio de identidad o continuidad del Estado,⁴ sea una directriz prioritaria del ejecutivo municipal, si se considera que el desempeño tendrá como eje la dignidad humana, rasgo indisociable de la persona, cuya férrea defensa implica que toda responsabilidad que la vulnere subsista independientemente de que se dé un cambio de autoridades municipales, por lo que el actual Ayuntamiento tiene la oportunidad de dar cabal vigencia a los derechos humanos ante la violación documentada.

Al respecto, si bien los hechos en concreto derivaron de actos y omisiones de los elementos de la policía Jacinto Jiménez Díaz y José Manuel Cortés Mondragón, lo cierto es que subyacen circunstancias que perjudican la correcta impartición de justicia municipal en sede administrativa de Atlacomulco, como lo son la falta de servicio médico, el horario y servicio de la Oficialía Calificadora, así como la calificación de las infracciones o faltas al Bando Municipal.

En primer término, del análisis integral de las evidencias recabadas en la investigación de los hechos, se advirtió que la Oficialía Calificadora carece de servicio médico con el que se pueda certificar el estado de salud y edad de los asegurados por una presunta falta o infracción al Bando Municipal.

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

La necesidad de establecer un servicio de certificación médica influye de manera decisiva en el debido procedimiento administrativo, en la inteligencia que permite al Oficial Calificador contar con elementos objetivos en los que pueda fundar su actuar, y con los que esté en aptitud de determinar la edad clínica, los estados de salud y de consciencia, e incluso logre estar advertido de la detección de alguna deficiencia que cause discapacidad en la persona sujeta a valoración.

Así las cosas, la ausencia de servicio médico respecto a los hechos que nos ocupan evidenció la consolidación de prácticas indebidas cuya discrecionalidad configuraron violaciones a derechos humanos, cuando en contrasentido, el recurso, expedido por profesional competente, hubiera permitido establecer que **MA** era menor de edad, con discapacidad, y que no había ingerido bebidas embriagantes.

Sirven de soporte los depositados de los policías municipales, quienes aseveraron, que la cárcel municipal no cuenta con servicio médico y sólo en el supuesto de que concurrieran personas lesionadas por riña se solicita asistencia de personal de protección civil. Peor aún, para determinar la edad de los asegurados los propios policías se basan en la posibilidad de obtener del ciudadano un documento oficial, como credencial para votar, o en su defecto basta con la simple mención del presunto infractor respecto de la misma.

Por ende, prácticas como las descritas sólo implican una innecesaria retrocesión donde se pone en riesgo la integridad así como los derechos y libertades de las personas, puesto a que, por una parte, son acciones valoradas de forma exclusiva por elementos de la policía municipal, autoridad imposibilitada para justipreciar dicha certificación, y por otra, siguen una lógica inversa a cualquier beneficio, ya que los hechos demuestran que los argumentos objeto de esclarecimiento a través del examen clínico, como la edad, condición y estado de salud, son de vital importancia a la justicia municipal al posibilitar la vigencia de la legalidad y seguridad jurídica.

Máxime si se toma en cuenta que los argumentos de la policía municipal, plasmados en las respectivas puestas a disposición, dirigidas tanto al Oficial Calificador, como a la denominada Preceptoría Juvenil de Atlacomulco, fueron producto del cambio de situación jurídica que en primer lugar consideró a **MA** como una persona de veintiún años de edad, con aliento alcohólico y lesiones visibles, para después rectificar y asentar en un nuevo documento la edad de 17 años, la ausencia de identificación del asegurado -aunque atestó tener veintitrés años-, con lesiones visibles, sin especificar su condición de discapacidad.

Las imprecisiones descritas demuestran la gravedad de cimentar un estado clínico en una mera percepción sensorial, pues no se encuentra sustentado con un medio idóneo, como lo sería un certificado médico. Luego entonces, resulta preocupante que para una autoridad diversa a la administrativa, la simple coincidencia fortuita sea confundida con la auténtica concordancia causal y ello motive la retención de personas.

Así, en aras de la configuración de derechos, como la protección de la salud, y la atención a grupos desventajados, como las personas con discapacidad, es preciso que el gobierno municipal, bajo la regencia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, contemple en su ingeniería institucional un servicio médico permanente y alícuota al otorgado por la Oficialía Calificadora, lo cual implica la adscripción de un profesional en medicina o la celebración de un convenio de colaboración con alguna institución pública del ramo, acciones que sin duda contribuirán a evitar hechos como el que dio cuenta el documento de Recomendación.

Ahora bien, tocante a la figura del Oficial Calificador debe subrayarse la delicada posición en que se sitúa su función al no cubrirse de manera oficial los días sábados y domingos, tal y como lo indicó el servidor público Juan Manuel Ortega González: *... el 16 de junio de 2012... me encontraba en mis días de descanso que son sábados y domingos y solamente cubro guardias o acudo cuando los Oficiales solicitan o requieren mi presencia...*

El depositado vertido por el mencionado servidor público no es una cuestión menor, pues sustenta la razón por la cual los elementos policiacos no aplican criterios que se ajusten a los principios de derechos humanos, y ante la ausencia de la autoridad calificadora resuelven de forma directa la situación jurídica de los asegurados, al estar sujeto a su consideración solicitar o requerir la presencia del Oficial Calificador, por lo que no es de extrañarse los riesgos que corren las personas detenidas de sufrir abusos por parte de los agentes de la policía.

En el caso en concreto, destacan signos característicos de la falta de verticalidad en la actuación de los policías municipales, al asegurar a **MA** con uso de la fuerza sin proporción y sin fundamento alguno, la inmediata disposición del menor en una galera de la cárcel municipal, confinamiento que a juicio de los policías pudo extenderse hasta 12 horas si no es por la intervención de **Q1**, la insuficiencia de medidas protectoras a favor del asegurado, al no intentar establecer comunicación telefónica con algún familiar a sabiendas que portaba un teléfono móvil sino hasta que **Q1** estableció comunicación por dicha vía, y finalmente la ilegítima resolución jurídica, que incluso el policía Jacinto Jiménez Díaz fijó en dos ocasiones, una ante el Oficial Calificador y otra ante la denominada Preceptoría Juvenil, momento en el que el policía José Manuel Cortés Mondragón retuvo la credencial para votar de la quejosa para agregarla a la puesta a disposición.

En suma, es incontrovertible que las personas aseguradas los fines de semana pueden ser ingresadas arbitrariamente a una galera de la cárcel municipal y permanecer detenidas sin aplicarse el debido procedimiento administrativo dispuesto de forma exclusiva para el Oficial Calificador según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal de Atlacomulco y demás normas aplicables, circunstancia que no debe pasar desapercibida el actual gobierno municipal.

Finalmente, el margen de discrecionalidad aumenta ante la imprecisión legal alusiva a las infracciones al Bando Municipal de Atlacomulco, tanto 2012 como en el vigente (2013), estableciéndose -en los artículos 150 y 170 respectivamente- lo siguiente:

*Tratándose de infracciones cometidas por menores de edad, éstos deberán ser presentados inmediatamente a la Preceptoría Juvenil, quien será la responsable de **determinar su situación jurídica**, implementando para el correcto ejercicio de sus funciones las guardias que cubran los horarios no convencionales de labores...*

Como puede advertirse, el Bando Municipal autoriza que en tratándose de infracciones cometidas por menores de edad, éstos sean presentados **de inmediato** a la Preceptoría Juvenil, disposición que es imprecisa, pues si bien dicho artículo en ambos bandos forma parte de un capítulo denominado infracciones,⁵ lo cierto es que el sentido del término “infracción”, tocante a menores de edad, más que a una contravención al Bando Municipal se refiere a las conductas antisociales perseguibles por autoridades penales.

Ahora bien, en la práctica, se advierte que los elementos de la policía municipal, cuando aseguran a menores de edad por presuntas infracciones al Bando Municipal, los ponen a inmediata disposición de la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social de Atlacomulco, acción que se contrapone al sistema de competencias que el Estado ha dispuesto, y que concierne de manera exclusiva a la función calificadora del municipio.

Sirve de apoyo a lo anterior los asertos de los policías municipales involucrados y documentales exhibidas, pues al ser advertidos de la minoría de edad de **MA** cambiaron la puesta a disposición dirigida al Oficial Calificador, remitiéndose después al titular de la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social, aun cuando el aseguramiento fue indebido y el menor presentaba discapacidad.

Asimismo, el reconocimiento de la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social, como instancia concedora de infracciones cometidas al Bando Municipal data como una acción de la que se tiene registro en anteriores administraciones municipales, tal y como se pudo advertir en la información obsequiada el 20 de noviembre de 2012 por el Director de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos de Atlacomulco:

*... durante la actual administración (18 de agosto de 2009 a la fecha) se han puesto a 663 menores de edad a disposición de la Preceptoría Juvenil Regional de Atlacomulco, por elementos de la policía Municipal Preventiva, **por faltas administrativas, principalmente ingerir bebidas alcohólicas, alterar el orden y realizar sus necesidades fisiológicas en la vía pública...***

⁵ Los artículos 149 (2012) y 169 (2013) de los correspondientes Bandos Municipales se refieren a la infracción, como toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en el Bando y demás normatividad municipal sancionadas y calificadas por el titular de la Oficialía Calificadora.

No obstante, el hecho más delicado gravita en las acciones u omisiones que pueda realizar un policía municipal al descifrar ante qué autoridad va a remitir a un asegurado, pues, como ha quedado demostrado, sólo puede comprobar la edad a través del dicho de la persona detenida; peor aún, el agente policial se convierte en la figura que puede calificar la situación jurídica de un menor ante la ausencia del Oficial Calificador o personal de la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social, tal y como el policía municipal Leonardo Suárez Castillo explicó a preguntas directas de personal de este Organismo:

¿Qué mecanismo se hace o bien se tiene instruido cuando llega un menor de edad y se pone a disposición...? Es detenido por faltas administrativas, luego se pone a disposición de (la) Preceptoría Juvenil, eso sucede cuando es hora hábil, ellos laboran de 9:00 a 16:00 hrs. Cuando es en hora inhábil, si los menores vienen en sus cinco sentidos los dejamos ir, y si llegan tomados, los mantengo aquí y tratamos de comunicarnos con sus familiares, para que vengan por ellos... se mantienen, hasta que ya vuelven en sí, de otra forma no los puedo dejar ir, porque ni despiertos están...

Por otra parte, llama la atención que el propio personal de la Preceptoría Juvenil de Reintegración Social reconoce el mandato dispuesto en el Bando Municipal pese a no ser la autoridad competente, lo cual se advierte en la entrevista efectuada a la secretaria de acuerdos de dicha dependencia:

La función principal de la Preceptoría es la de dar atención a menores en estado de riesgo, así como aplicar los tratamientos designados por el Juez... la Policía Municipal de Atlacomulco le remite directamente los menores que han cometido alguna infracción al Bando Municipal, sin que sean calificados previamente por el Oficial Calificador mostrándonos en ese momento el precepto legal que así lo estipula, siendo este el Bando Municipal y Buen Gobierno de Atlacomulco que en su artículo 170...

En suma, el Ayuntamiento de Atlacomulco debe atender activamente la ambigüedad que se cierne en la función administrativa designada al Oficial Calificador, toda vez que es autoridad que por antonomasia tiene la potestad de calificar y aplicar las infracciones y sanciones previstas en el Bando Municipal, en sintonía con la Constitución General de la República, la Constitución particular del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, principalmente, función que requiere de técnica y cualificación para aplicar el debido procedimiento en sede administrativa, que otorga a la persona la posibilidad de ser escuchada, valorar sus argumentos, y pueda resolver con imparcialidad tanto la legalidad del aseguramiento como la certeza de la falta, elementos que fundan la pertinencia de emplear alguna sanción prevista por la ley.

Por ende es de *lege ferenda* la precisión relativa a la calificación de infracciones o faltas, acorde al artículo 162 del Bando Municipal 2013 de Atlacomulco, por el titular de la Oficialía Calificadora, haciéndose extensiva en caso de menores de edad, en la inteligencia que es la autoridad con los conocimientos jurídicos idóneos para valorar

su situación jurídica, y aplicar el debido procedimiento administrativo, en amplia protección a grupos vulnerables como niños o personas discapacitadas.

Finalmente, es motivo de preocupación para esta Comisión que los policías municipales de Atlacomulco refirieran de forma sistemática que no conocen los principios que rigen su actuación en su calidad de servidores públicos, por lo que esa municipalidad debe priorizar con prontitud cursos de capacitación y actualización que tengan como base los derechos humanos a fin de lograr la adecuada promoción, protección y defensa de los mismos.

d) Acorde a lo expuesto en los incisos que preceden, la conducta adoptada por los servidores públicos Jacinto Jiménez Díaz y José Manuel Cortés Mondragón, en funciones de policías municipales, puede encuadrar en el tipo penal de abuso de autoridad, previsto en el artículo 136 del Código Penal vigente en esta entidad federativa, el cual a la letra señala:

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

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

Los razonamientos plasmados a lo largo del documento, coligen que los servidores públicos involucrados se pueden ubicar en la hipótesis prevista en el citado artículo.

En consecuencia, este Organismo solicitó a la Institución del Ministerio Público el inicio de la investigación correspondiente, a fin de que en ejercicio de sus atribuciones legales se determine lo que en estricto apego a Derecho corresponda.

e) Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Defensoría de Habitantes, en la investigación de los hechos, permitieron afirmar que los servidores públicos Jacinto Jiménez Díaz y José Manuel Cortés Mondragón, 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 del menor agraviado.

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

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

Por todo lo expuesto, este Organismo, respetuosamente, formuló al Presidente Municipal Constitucional de Atlacomulco, las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Con miras a coadyuvar a la defensa y protección de los derechos humanos fundamentales, solicitara por escrito al titular de la Contraloría Interna Municipal de Atlacomulco, que la copia certificada de la presente Recomendación, que se anexó, se agregara al expediente ATL/CIM/03/2013, iniciado con motivo de la conducta ejercida de los policías municipales Jacinto Jiménez Díaz y José Manuel Cortés Mondragón, considerando las evidencias, precisiones y ponderaciones del presente documento, que administrados con los medios de prueba que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución y, en su caso, las sanciones que se impongan.

SEGUNDA. Con el propósito de impulsar el respeto al debido procedimiento en sede administrativa, en atención a los principios de seguridad jurídica y legalidad, emitiera una Circular en la que se instruya tanto al personal de la Oficialía Calificadora, como a los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos de Atlacomulco, se abstengan de ordenar el ingreso a un área de confinamiento a las personas que sean aseguradas mientras no se reúnan los requisitos contemplados en el artículo 150 fracción II inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de atribución exclusiva del Oficial Calificador, además de que se advierta lo prevenido en dicha materia según lo dispongan los propios ordenamientos municipales, así como los estatales y nacionales, y se reitera que su inobservancia dará lugar a responsabilidades administrativas, penales, laborales y las que resulten aplicables, a fin de evitar que en lo futuro se repitan conductas como las que dieron origen a la presente Recomendación.

TERCERA. Como instrumento eficiente de legalidad, y que incide en la protección de la salud e integridad personal de las personas aseguradas por infracciones al Bando Municipal, además de coadyuvar al debido procedimiento en sede administrativa, ordenara por escrito a quien corresponda se emprendan las acciones administrativas necesarias a efecto de que la Oficialía Calificadora de Atlacomulco cuente con personal médico oportuno para la valoración del estado psicofísico de las personas que sean presentadas, lo cual implica la adscripción de un profesional en medicina o

la celebración de un convenio de colaboración con alguna institución pública del ramo.

CUARTA. Como acción que permitirá la regencia de los principios de legalidad y seguridad jurídica de forma permanente, instruyera a quien corresponda, a fin de que se considere la ampliación de los turnos de la Oficialía Calificadora, acorde a la naturaleza de sus funciones de autoridad, con un horario de atención de 24 horas y descansos de 48 horas, incluyendo sábados, domingos y días festivos.

QUINTA. Con el propósito de que los habitantes del Municipio de Atlacomulco, México, no vean conculcados los derechos humanos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás ordenamientos aplicables, convocara a la brevedad a una sesión de Cabildo, a fin de que con apoyo en lo dispuesto por el artículo 163 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se presentara una iniciativa de reforma al actual Bando Municipal, en la que se precise que las infracciones o faltas administrativas al dispositivo de mérito en tratándose de menores de edad serán calificadas y resueltas por el titular de la Oficialía Calificadora, lo cual implica la modificación a lo previsto en el artículo 170 del Bando Municipal 2013 de Atlacomulco.

SEXTA. Con un enfoque preventivo y protector de los derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda se implementen cursos de capacitación y actualización en la materia, así como del marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos adscritos tanto a la Oficialía Calificadora, como a la Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos de Atlacomulco, para que adopten como regla invariable de conducta, el elemental respeto a la dignidad humana de las personas que son privadas de su libertad por alguna infracción administrativa y a sus derechos, y en particular, fundamentados en el uso legítimo de la fuerza, así como las funciones y alcances de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, para lo cual esta Comisión le ofreció su más amplia colaboración.