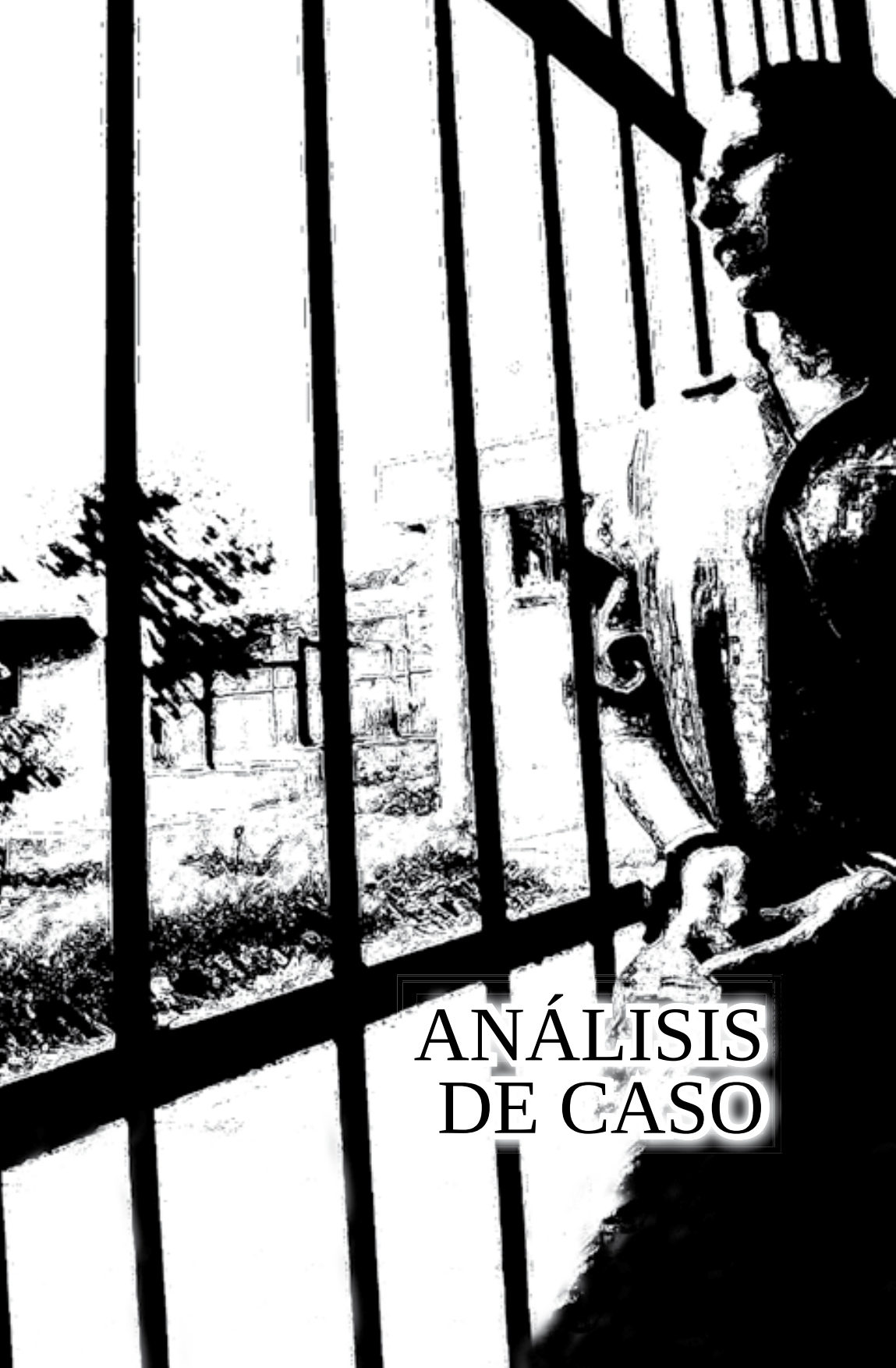


ANÁLISIS DE CASO

VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS A QUE SE PROTEJA SU INTEGRIDAD, LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO

Arturo Valencia Esquivel

Presentación

El estudio analiza la Recomendación 01/2013 dirigida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) al ayuntamiento de Chalco, mediante la cual se expone prácticas reiterativas de autoridades relacionadas con la función calificadora de los ayuntamientos al momento de imponer sanciones administrativas municipales.

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

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

de información sobre los cuales fundamentar las aportaciones.

Los datos proporcionados son confidenciales con el objeto de proteger la privacidad de las personas involucradas. No obstante, CODHEM no asume responsabilidad alguna en relación con la información incluida, ya que dicho material:

- Contiene, en algunas ocasiones, información externa sobre la que esta institución no tiene control alguno y respecto de la cual declinan toda responsabilidad.
- No ofrece asesoramiento profesional o jurídico (si desea efectuar una consulta de este tipo, diríjase siempre a esta defensoría).

DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LA RECOMENDACIÓN

Datos generales de identificación y 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 remitirla al Ministerio Público, circunstancia que no fue posible en virtud de que la menor escapó del área abierta en la que se encontraba.

Competencia

En términos de lo dispuesto en los artículos: 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1°, 2° y 13 fracciones I, III, y VIII, 28 fracción XIV, 99 fracción III, 100, 103 y 104 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se establece la facultad para conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, formulando, en su caso, recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Procedimiento de la investigación

Los procedimientos ante la CODHEM tienen por objeto conocer y resolver sobre presuntas violaciones a derechos humanos, iniciándose a petición de parte o de oficio; están regidos por los principios de buena fe, igualdad, inmediación, congruencia y concentración; son orales,

breves, sencillos y gratuitos, sin mayor formalidad[1], además, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa contemplados en otras leyes ni interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad[2].

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

Informes requeridos a la autoridad señalada como responsable

El artículo 13 fracción V de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México establece que esta defensoría de habitantes tiene la atribución de requerir a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos.

En el caso que nos ocupa, esta defensoría de derechos humanos estableció el dicho de la quejosa como una verdad absoluta toda vez que:

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

---

[1] Artículo 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
[2] *Ibid*., artículo 53.

- Que la agraviada fue privada de su libertad más allá de lo establecido en la carta magna.

Ponderaciones

Las ponderaciones es el apartado de la recomendación que enlista, analiza y hace referencia de los derechos humanos vulnerados por la autoridad en perjuicio de la agraviada; hechos subsumidos en el derecho positivo, así como en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, constituyendo el bien jurídico tutelado.

Por principio de orden, nos basaremos en la teoría de la jerarquía de leyes de Kelsen, la cual establece que las normas son dinámicas con una correspondencia lógica, en donde la norma o ley de mayor importancia está en la cima de una pirámide, continuando en forma descendente una de menor importancia (competencia) y así hasta llegar a la base. En nuestro caso, ubicamos a la Constitución como norma máxima, dado que aquí se establece la autorregulación del Estado (conocido como soberanía); continuando en forma descendente, encontramos a los tratados internacionales firmados por México (a través del Congreso de la Unión), leyes federales, leyes estatales, leyes municipales, sentencias y memorándums.

Este apartado, en la recomendación estudiada, hace una referencia general sobre los derechos humanos vulnerados. Los hechos investigados permitieron al organismo conocer y evidenciar la violación del derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica.

La recomendación destaca las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales, principalmente, así como a los principios generales del derecho, y denota las acciones realizadas por los servidores públicos como una violación

a la legalidad y seguridad jurídica; al respecto, en los artículos 14, 16 y 19 de la carta magna –en la que se dispone que nadie pueda ser privado de la libertad o derechos, sino es por el procedimiento establecido que cumpla estrictamente con las formalidades esenciales– se recalca más aún que nadie puede ser molestado en su persona, más que en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. En particular, el artículo 21 del mismo documento expresa:

> 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.

Lo que demuestra que la menor no tuvo las garantías constitucionales aludidas.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes protegen el desarrollo pleno e integral, así como una vida libre de violencia con una tutela plena e igualitaria de los derechos humanos, garantías consagradas en la carta magna.[3]

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen, para el ámbito administrativo, garantías del debido proceso, asegurando el equilibrio de la función pública con normas claras que eviten prácticas arbitrarias o discriminatorias.[4]

---

[3] Articulos 2°, 3° y 4° de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

[4] *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.

El debido proceso de los actos administrativos debe contener una observancia plena del respeto constitucional de los derechos humanos, en cuanto a las medidas privativas de libertad, la garantía de audiencia, la obligatoriedad de motivar y fundamentar los actos jurídicos del ámbito de su competencia, y más en el caso de los menores, pues "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".[5]

La reforma constitucional del pasado 11 de junio de 2011, cuyo capítulo primero "De los derechos humanos y sus garantías", en el artículo 1° párrafo tercero establece:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En cuanto al párrafo segundo del mismo artículo: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia", esto es el principio *pro personae*.[6]

En la misma norma, establece en el artículo 115 la definición de ayuntamiento como un gobierno del municipio:

---

5 Articulo 4° constitucional párrafo 8.

6 *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.

> Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Lo anterior define que el municipio es un ente con personalidad jurídica propia, capaz de aprobar normas jurídicas de observancia general, necesarias para su organización y funcionamiento.

El artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que: "En cada municipio el ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos a un Oficial Conciliador y Calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones a las que se refiere el artículo 150", en donde se describe las atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores, que son:

> I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;
> II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;
> III. Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;
> IV. Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;

> V. Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
> VI. Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;
> VII. Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
> VIII. Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.[7]

La defensoría de habitantes, dentro de la investigación, documentó que los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana presentaron a la menor ante la licenciada Isaura Emilia González Medina, oficial mediadora conciliadora y calificadora adscrita al tercer turno del ayuntamiento de Chalco, el 10 de enero de 2012, a las 13:03 horas, quien 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.

a) La actuación de los servidores públicos de la oficialía mediadora, conciliadora y calificadora, los c.c. Isaura Emilia González Medina, Fernando Rojas Jiménez y Carolina Cruz Medrano, al privar a la menor de edad, no se contempló 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.

Así, se configuró 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.

[7] Artículo 150, fracciones I al VIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

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.[8] 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.[9]

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

> I. Perspectivas fundamentales
>
> 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.

---

8 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.

9 *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.

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 arbitrarie-

dad 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,[10] 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 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.

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

[10] *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.

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", deposado 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.[11] Además, las circunstancias que describió, suponiendo

[11] 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.

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 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 he-

chos, 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 li-

bertad 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.[12]

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

---

[12] *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.

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 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 indica-

ciones 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.[13]

Con todo, es mayúscula la relevancia de un mecanismo de control, como lo es un oficio de custodia, si se toma

[13] Acorde con 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.

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.

Al respecto, se señaló que son palmarios los beneficios que representaría para el ayuntamiento de Chalco contar con al menos un profesionista 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.[14]

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 problemá-

---

[14] *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,* principio l.

tica 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.[15]

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 de 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 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

[15] 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).

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,[16] 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.[17]

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.

Además, 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 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.[18] No obstante, en

---

[16] 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.

[17] Artículo 31, fracción XL, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

[18] Artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 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:

Medidas para la restitución del afectado en sus derechos fundamentales

La CODHEM, en ejercicio de sus facultades constitucionales, solicitó a la autoridad prever lo necesario para que el personal adscrito a la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora de Chalco, evitar el ilegal e inadecuado confinamiento de menores de edad, apegándose a lo prescito en el bando municipal o bien, canalizarlos con las autoridades pertinentes.

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 cumplimento 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 mediado-

ra-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.

Seguimiento de la recomendación

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

Análisis crítico de la recomendación

La CODHEM, con fundamento en los dispuesto en el artículo 102 apartado B, formula recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas por comprobar acto u omisiones de naturaleza administrativa a una autoridad; así, pretende, a través de éstas, restituir el goce de los derechos a la

persona afectada y, a la autoridad, la observancia de tales infracciones tendentes a la corrección de los actos y de evitarlo en el futuro.

Al tener la recomendación el carácter de documento público, se observa la difusión educadora y social que contiene en forma implícita. Porque es sólo a través de este medio que la sociedad comprueba que el poder del servicio público llega hasta donde el derecho de los seres humanos inicia.

Para analizar la recomendación antes descrita, utilizaremos el Programa Atalaya[19], en el cual se realiza una breve exploración del documento bajo estos parámetros, para que el lector valore los enfoques posibles del estudio de caso.

Aspectos formales

El proceso de la integración del expediente de queja es un proceso apegado totalmente al derecho, a sus principios generales y a la normas tanto constitucionales como en tratados internacionales en materia de derechos humanos, realizada por profesionales de alto nivel técnico jurídico; como tal, la exposición de los hechos fue cuidadosamente ordenada, con objetividad, sin juicios a priori, con total neutralidad, escuchando a las partes procesales y evaluando las pruebas en igualdad, para dictaminar que efectivamente el ayuntamiento de Chalco, a través de los servidores públicos adscritos a las

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

oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras vulneraron los derechos humanos de la menor en cuanto a la protección de su integridad, a la legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

Análisis de facultades no ejercidas

El organismo defensor de los derechos humanos actuó con estricto apego a lo establecido en la carta magna, ejerciendo todas y cada una de las facultades que le confieren. Respetando el derecho tanto de las víctimas y ofendidos como de los servidores públicos responsables, sin favorecer ni privilegiar a las partes. Sólo las evidencias registradas en la investigación, los testimonios de los servidores públicos involucrados y las visitas de inspección del personal de esta defensoría, generaron las pruebas que permitieron determinar la culpabilidad de la autoridad de todas las imputaciones establecidas por la menor.

Análisis de contenido

El estudio de los elemento constató hecho, lugar, tiempo y circunstancias de los actos de los servidores públicos del ayuntamiento de Chalco en perjuicio de la mentor, hechos que vulneraron en forma concreta el derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica. La recomendación, en sus ponderaciones, subsume con eficiencia los hechos en los derechos y, en su parte resolutiva, despeja toda duda al responder a los hechos expuestos y probados en el expediente, cuya conclusión es la propia recomendación.

Los puntos resolutivos del documento contemplan la reparación del daño causado y, más aún, llaman a prever que dichos actos vuelvan a ejecutarse. Además, dan a la Contraloría Interna del ayuntamiento los elementos suficientes para que inicie el procedimiento administra-

tivo disciplinario de los servidores públicos cuyos actos u omisiones fueron causa del presente expediente y, por último, la defensoría de habitantes, por medio de la misma recomendación, ofrece la más amplia colaboración para otorgar cursos de capacitación en materia de derechos de los públicos adscritos a las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras.

Análisis de la parte jurídica

Fundamentación y motivación

El documento, en su totalidad, expresa una alta responsabilidad en el análisis técnico jurídico y dogmático de los hechos que suscitaron la violación de los derechos humanos reiterada y continua en perjuicio de la menor. La motivación y la fundamentación, en orden, vincula mediante razonamientos inductivos, deductivos, lógicos y argumentativos los hechos subsumidos en la norma nacional, internacional y dogmática.

Los principios generales del derecho, como la legalidad, certeza jurídica y el debido proceso, expresan en la presente recomendación que los elementos que prueban la responsabilidad de los servidores públicos son ineludibles y contundentes. Sin ir más allá de lo que la ley señala, los servidores públicos aceptaron su responsabilidad y no la recurrieron.

Por lo tanto, con fundamento en el hecho y en derecho, esta defensoría de habitantes demostró en un proceso justo la responsabilidad de los servidores públicos adscritos a las oficialías mediadora-conciliadoras y calificadoras, dependientes del ayuntamiento de Chalco, respecto a la violación de los derechos de los niños a que se proteja su integridad, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

Las normas aplicables y la amplitud en la interpretación de la norma

La CODHEM demostró un alto conocimiento en el manejo de las normas nacionales, federales y locales, así como lo establecido en los tratados internaciones, tanto en temas relacionados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes como del debido proceso, tomando en cuenta en todo momento el principio pro personae que implica la interpretación de la norma jurídica que más ampliamente proteja la dignidad humana.

La valoración de la prueba

La valoración de las pruebas realizada por el visitador general se apegó totalmente a lo establecido en la ley que crea la CODHEM, en los artículos 94 al 98, en donde expresa que una vez abierto el termino probatorio, las partes en ofrecerán toda clase de pruebas permitidas por la ley, acompañándolas de los razonamientos lógicos jurídicos que a derecho e intereses correspondan. Asimismo, las pruebas fueron valoradas libremente conforme los principios de lógica y legalidad a fin de producir convicción sobre los hechos materia de litis.

La formulación directa de quejas y denuncias

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

Criterio de eficacia

La recomendación emitida cumplió con las medidas para la efectiva conservación y restitución a la afectada en sus derechos fundamentales[20], previendo la sanción correspondiente a los servidores públicos a través de la Contraloría Interna del Ayuntamiento de Chalco, así como el establecimiento de mecanismos jurídicos para evitar en perjuicio de la población otro evento como el que derivo en esta recomendación.

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

Forma de ingreso del caso a la CODHEM

La forma de recepción de quejas más común que enumera el programa Atalaya son: presentada de manera personal, por escrito, por conducto de una comisión estatal, expediente abierto de oficio o mediante recurso.

Comentario final

El programa Atalaya es una técnica que permite conocer en forma ordenada, simple y estructurada el actuar del servicio público en ejercicio de sus funciones, en este caso, de la CODHEM en la emisión de la Recomendación 1/2013. Dicho análisis, permite conocer cómo el organismo subsume los actos de la función pública en un deber ser de la norma jurídica, permitiendo valorar conjunta-

[20] Artículo 101, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

mente las pruebas que demuestran, en un proceso justo, la responsabilidad de los actores públicos.

Recordemos que la función pública debe de ejecutarse con un alto grado de responsabilidad, con conocimiento pleno de la norma que faculta el servicio, siempre en equilibrio con los derechos del ciudadano.

A la fecha, la recomendación fue aceptada y está en proceso de cumplimentación. Al respecto, podemos decir, que el artículo 102, apartado B, establece que:

> Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Fuentes consultadas

Código Penal del Estado de México, en: http://www.infosap.gob.mx/ leyes_y_codigos.html.

Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, en: http://www.infosap.gob.mx/ leyes_y_codigos.html.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2011), Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en: http://www.codhem.org.mx/ LocalUser/codhem.org/ transparencia/htm/marcol.htm>.

_____ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en: http://www.codhem.org.mx /LocalUser/ codhem.org/transparencia/htm/marcol.htm>.

_____ (2012), "Síntesis de la Recomendación 1/2013", en *Gaceta de derechos humanos*, num. 79, enero 2013, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/info/gacetasM/gaceta79.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser /codhem.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, en: transparencia/I_MarcoLegal/internacional/I5.pdf>.

Convención sobre los Derechos del Niño, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/I_MarcoLegal/internacional/I15.pdf>.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en: http://www.codhem.org.mx/LocalUser/ codhem.org/ transparencia/htm/marcol.htm.

Declaración de Buenos Aires sobre Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, en: http://www.unicef.org/lac/declaracion_de_buenos_aires.pdf.

Declaración Universal de Derechos Humanos, en: http:// www.codhem.org.mx/ LocalUser/ codhem.org/ transparencia/htm/marcol.htm.

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México, en: http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en: http://www.edomex.gob.mx/ legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en: http:// www.codhem.org.mx/ LocalUser/codhem.org/transparencia /I_MarcoLegal/internacional/I4.pdf.

Quintana Roldán, C. (2008), *Derecho municipal,* México, Editorial Porrúa.

Sánchez Bringas, E. (2001), *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internaciones,* México, Editorial Porrúa.

Soberanes Fernández, J. (2008), *Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos,* México, Editorial Porrúa.