



**C. NADIA ALEJANDRA RAMÍREZ LÓPEZ.**  
**PRESIDENTA MUNICIPAL DEL H. XLI**  
**AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE**  
**XALISCO, NAYARIT.**  
**P R E S E N T E.**

**LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE NAYARIT**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; en relación con los artículos 1º, 15, 18 fracciones II y IV, 25 fracción VIII, 102, 103, 104, 105, 110 y demás relativos aplicables de la Ley Orgánica que la rige, ha examinado los elementos contenidos en el expediente número DH/488/2019, relacionados con el procedimiento de protección no jurisdiccional de derechos humanos radicado de forma oficiosa, por presuntas violaciones a los derechos humanos, atribuidas a la Dirección General de Seguridad Pública, Transito y Protección Civil Municipal de Xalisco, Nayarit, consistentes en ***VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA***, en agravio de las personas a quienes se les impone un arresto como sanción administrativa por infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno u ordenamientos de la misma naturaleza.

#### **ANTECEDENTES:**

En cumplimiento a las obligaciones que en materia de protección a los derechos humanos mantiene este Organismo Constitucional Autónomo, el día 10 diez de octubre del año 2019 dos mil diecinueve, desarrolló visita de supervisión a las instalaciones de la “cárcel o separos de la Policía Municipal de Xalisco, Nayarit”, con la finalidad de establecer las condiciones estructurales de las mismas; el grado de cumplimiento de la autoridad a los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben permear en el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas; la implementación de medidas de seguridad y protección tendientes a preservar la integridad personal de quienes llegan a recluirse en ese espacio municipal; para con ello establecer la existencia o no de violaciones a derechos humanos, en torno a la función encomendada al Ayuntamiento en materia de seguridad pública, en los términos establecidos por el artículo 21 de la propia Constitución.<sup>1</sup>

La supervisión implementada se centró en verificar el procedimiento que desarrolla la autoridad municipal para la imposición de sanciones administrativas, así como lo relativo al ingreso y permanencia del infractor en los separos o cárcel municipal.

---

<sup>1</sup> Art. 21 Constitucional. “...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. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día...”.



El mecanismo de supervisión implementado constó de una entrevista practicada al Director de Seguridad Pública, Transito y Protección civil Municipal de Xalisco, Nayarit, en la cual se consideraron los siguientes aspectos:

1. Situación jurídica de las personas en reclusión (naturaleza de la privación de la libertad).
2. Áreas que componen la Dirección de Seguridad Pública Municipal.
3. Alimentación.
4. Condiciones estructurales de la cárcel municipal.
5. Certificación médica.
6. Ingreso y aplicación de sanciones.
  - a) Procedimientos o protocolos de seguridad
  - b) Medidas de seguridad para personas bajo el influjo de sustancias de abuso.
  - c) Tipo de sanciones
  - d) Procedimiento para la imposición de sanciones.
  - e) Derechos de las personas en el procedimiento para la imposición de sanciones de naturaleza administrativa; entre los cuales se destacó el de audiencia previa.

Sobre estos mismos puntos, el personal de actuaciones realizó diversas observaciones en relación a las condiciones estructurales de las instalaciones municipales, y requirió de la autoridad municipal la documentación que se relacionó con cada uno de los aspectos supervisados, no fue posible recabar la manifestación de alguna persona bajo arresto en virtud a que cuando se llevo acabo la visita del personal adscrito a esta Comisión Estatal, no se encontraban detenidos.

2

### **EVIDENCIAS.**

En este caso las constituyen:

1. Acta circunstanciada suscrita el 10 diez de octubre del año 2019 dos mil diecinueve, por el personal de actuaciones de este Organismo Estatal, relativa al desarrollo de las actividades de supervisión realizada a las instalaciones de la Cárcel Municipal de Xalisco, Nayarit.
2. Entrevista practicada el 10 diez de Octubre del año 2019 dos mil diecinueve, por personal de actuaciones de este Organismo Estatal, al ciudadano, Director de Seguridad Pública Municipal de Xalisco, Nayarit; relativa al procedimiento que esa dependencia desarrolla para la imposición de sanciones administrativas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; cumplimiento de las mismas, y derechos de las personas sometidas a éste.
3. Impresiones fotográficas recabadas el día 15 quince de octubre del año 2019 dos mil diecinueve, en cuyas gráficas se aprecian las instalaciones de la Cárcel Municipal de Xalisco, Nayarit, y documentales expuestas por la autoridad presunta responsable.



## SITUACIÓN JURÍDICA.

La presente recomendación se encargara de analizar a partir de los principios de legalidad y seguridad jurídica, aquellos derechos que como garantías mínimas deben hacerse efectivos en favor de las personas, que por cometer una infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, son sometidas a un procedimiento administrativo para la imposición de las sanciones correspondientes, las cuales indistintamente, tiene que consistir en *multa, arresto hasta por 36 horas o trabajo en favor de la comunidad*; esto llevado a través de la Dirección de Seguridad Pública, Transito y Protección Civil Municipal de *Xalisco, Nayarit*; asimismo, se llevará a cabo el estudio de las medidas de seguridad o de protección que deben ser empleadas para preservar la integridad personal de quienes se les mantiene privados de su libertad en las instalaciones municipales respectivas.

Lo anterior, considerando que las acciones que ejecuta la Dirección de Seguridad Pública Municipal deben de atender a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto por los derechos humanos. En ese sentido, los servidores públicos mantienen la obligación de desplegar sus funciones sin excederse o alejarse de lo que mandata la ley; situación que de cumplirse otorga certeza jurídica al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados ante cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, podría generarse a partir de una acción u omisión por parte del poder público.

Es decir, la actividad que desarrollan en esta materia debe estar apegada en todo momento al marco jurídico constitucional, convencional y legal, por ende a los principios de legalidad y seguridad jurídica. Lo cual les obliga a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asumiendo en su caso la responsabilidad de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

En ese sentido, mantienen la obligación de conocer los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, pues estos forman parte del marco jurídico que regulan su actuación, de lo contrario, se puede incidir en violaciones a los derechos humanos y hacerse acreedor a una sanción por la inobservancia de tales disposiciones.

Como se mencionó anteriormente, las autoridades municipales deben reconocer estos derechos, realizando sus actividades apegados al marco jurídico y respetando los derechos fundamentales de la población.<sup>2</sup>

## OBSERVACIONES

Del análisis de los hechos y evidencias descritos en los capítulos que anteceden, y valorados que fueron en su conjunto, este organismo de protección no jurisdiccional de derechos humanos, en estricto apego a lo dispuesto por los artículos 96, 102, 103, 105 y 110 de la Ley Orgánica que rige sus actividades, considera que en el presente

---

<sup>2</sup> Manual Básico de Derechos Humanos para Autoridades Municipales. A. Sergio Segreste Ríos. Ed. CNDH. Pág. 90



caso se acreditaron fehacientemente actos u omisiones violatorios de derechos humanos, cometidos por servidores públicos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública, Transito y Protección Civil Municipal de Xalisco, Nayarit, consistentes en VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, en agravio de las personas a quienes se les impone un arresto como sanción administrativa por infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno u ordenamientos de la misma naturaleza.

### **CONSIDERACIONES PREVIAS.**

Los municipios de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen entre otras funciones administrativas, la de atender la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la propia Constitución.<sup>3</sup>

Siendo entonces, competencia del municipio, a través de su cuerpo de seguridad pública, la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por 36 horas o servicio en favor de la comunidad. Por lo anterior, es el Bando de Policía y Buen Gobierno el que debe establecer las faltas e infracciones, así como determinar las autoridades encargadas de sancionar las mismas y el procedimiento que debe seguirse para tal fin; del mismo modo, establecer las medidas necesarias preventivas o de protección, para preservar el orden al interior de la cárcel municipal o la integridad física de las personas que ahí se recluyan.

Es importante señalar que el Bando de Policía y Buen Gobierno debe existir en cada uno de los Ayuntamientos, sin embargo, éste puede encontrarse dividido en: Bando de Policía y Bando de Buen Gobierno, entendiendo el concepto Policía como la facultad de control y vigilancia dentro del territorio del Municipio a cargo de la autoridad municipal, misma que está facultada para imponer sanciones a los transgresores del orden. Y por otro lado, el Bando de Buen Gobierno deberá entonces contener lo relativo a la organización y funcionamiento del Gobierno Municipal.

Es decir los bandos y reglamentos municipales en realidad deben facilitar el cumplimiento de las disposiciones relativas al Municipio contenidas en la Constitución General, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal.

---

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art 115. *“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I... III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a)... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...”* Art. 21. *“...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día...”*.



La responsabilidad del municipio como institución encargada de la seguridad pública en su respectivo ámbito de competencia, debe situar sus esfuerzos en torno a que, en el quehacer comunitario no ponga en riesgo o violente los derechos humanos de la población; por lo que su actividad requiere estar apegada en todo momento al marco jurídico y a principios tales como el de legalidad y seguridad jurídica.

Bajo esa tesitura, la función calificadora en sede administrativa requiere que los servidores públicos actúen llevando a cabo cada uno de los procedimientos que mandata la ley, respetando así el derecho a un debido proceso; el cual entraña la defensa y protección mínima en favor de la persona humana frente a la potestad de cualquier autoridad que pueda poner en riesgo otros derechos humanos tales como el de la libertad, integridad y seguridad personal.

Sin lugar a dudas la función de seguridad pública, en el ámbito municipal, constituye uno de los primeros contactos entre la autoridad y los gobernados, por lo que los miembros de las corporaciones policiacas deben regir su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto por los derechos humanos. En ese sentido, los servidores públicos poseen la obligación de desplegar sus funciones sin excederse o alejarse de lo que mandata la ley; situación que de cumplirse otorga certeza jurídica al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados ante cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, podría generarse a partir de una acción u omisión por parte del poder público; como se dijo anteriormente.

#### **A) LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.**

El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlo.”*<sup>4</sup>

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia

---

<sup>4</sup> **Corte Interamericana de Derechos Humanos.** “Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala”. Sentencia de 20 de junio de 2005 (Fondo, reparaciones y costas). Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en la sentencia (...) del 18 de junio de 2005, p.10, y Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por México, p.123.



no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.<sup>5</sup>

Es decir, la garantía de audiencia, otorga al gobernado la oportunidad de defensa previamente a la imposición de cualquier medida que le pueda afectar en su persona, bienes o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio o procedimiento que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”.<sup>6</sup>

Las formalidades esenciales que resultan necesarias para garantizar la defensa de una persona, se traducen en lo siguiente:

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- c) La oportunidad de alegar;
- d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas; y
- e) La posibilidad de reclamar la resolución mediante un recurso eficaz.<sup>7</sup>

De no respetarse estos requisitos, se estaría dejando al gobernado en un estado de indefensión, y por ende, se violaría este derecho.

Así en materia administrativa, es claro que el infractor debe ser escuchado, en el momento oportuno, a fin de que manifieste lo que a su interés convenga, por tanto, dicho propósito sólo se puede lograr a través del respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, a las cuales hace referencia el artículo 14 constitucional.

Sin que lo anterior se contraponga al artículo 21 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece la facultad de las autoridades administrativas para sancionar la trasgresión a reglamentos gubernativos y de policía, también lo es, que no prohíbe la intervención del particular, previo a la imposición de la sanción, esto es, no prevé algún caso de excepción a la garantía de audiencia, prevista por el artículo 14 de la Constitución Federal; de ahí que los citados preceptos, se complementan en beneficio de los gobernados, otorgándoles la protección más amplia, como lo estatuye el artículo 1º, de la mencionada Ley Suprema.

Es así, pues un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los presuntos infractores a los reglamentos gubernativos y de policía, permite considerar que antes de imponer una sanción que los prive de la libertad

<sup>5</sup> Tesis de Octava Época emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Enero de 1991, visible a página 153. Registro 223722. De rubro “Audiencia, Garantía de”.

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 14. “...Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”.

<sup>7</sup> CNDH. Derecho de Audiencia y Debido Proceso. Consultable en la siguiente dirección electrónica: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-de-audiencia-y-debido-proceso-legal>.



ambulatoria, a través del arresto, se hace indispensable escuchar al supuesto infractor, a través del respeto a la garantía de audiencia.<sup>8</sup>

El respeto al derecho de audiencia, implica atender las disposiciones contenidas en los artículos 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;<sup>9</sup> 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>10</sup> y 10° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;<sup>11</sup> los cuales en términos similares establecen, el derecho que tiene toda persona para ejercer su defensa y ser oída, con las debidas oportunidades y dentro de un plazo razonable, por la autoridad competente previo al reconocimiento o restricción de sus derechos y obligaciones.

Cabe mencionar, que lo anterior, no implica de modo alguno que las autoridades administrativas legalmente competentes, no ejerzan su función sancionadora, sino que simplemente deben respetar dicha garantía de audiencia, previo a la imposición de la sanción, a efecto de que ésta no se torne discrecional y en consecuencia arbitraria.

#### **a) Juez Calificador y procedimiento para la imposición de la sanción.**

Constitucionalmente a las autoridades administrativas les compete conocer y sancionar las faltas o infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Estas faltas únicamente pueden dar lugar a la imposición de una multa, trabajo a favor de la comunidad o el arresto nunca mayor a 36 horas, en el entendido de que si alguien no puede pagar la multa, se le cambiará por el arresto o trabajo en favor de la comunidad. Además, los trabajadores, obreros o jornaleros no pueden ser multados con una cantidad mayor a un día de su salario o jornal; si se tratase de trabajadores no asalariados, la multa no puede exceder del equivalente a un día de su ingreso, tal y como lo prevé el artículo 21 Constitucional:

*“...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. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día...”*

<sup>8</sup> Ejecutoria de la cual derivó la Jurisprudencia PC.XIII.J/6ª (10ª), de Décima Época, en materia Común Administrativa, emitida por el Pleno del Decimotercer Circuito, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, visible a página 1532. Registro 2017210.

<sup>9</sup> Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Art. 8. 1. *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*.

<sup>10</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 14 *“...Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...”*.

<sup>11</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 10. *“...Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal...”*.



Tomando en consideración lo dispuesto por la Constitución, a la autoridad administrativa le corresponde la aplicación de las sanciones por faltas a los reglamentos gubernativos y de policía; lo cual se debe realizar por conducto de un Juez Cívico o Juez Calificador.

Por lo que, resulta necesario que en cada Municipio de nuestro Estado, se designe a una persona (Juez Calificador), con el conocimiento y experiencia necesarios para efecto de determinar e imponer las sanciones correspondientes a las personas que incurrir en faltas de naturaleza administrativas. Así como, exista uniformidad en los criterios que deberán considerarse para la imposición de las sanciones, para con ello atender el derecho a la seguridad jurídica que tiene toda persona frente a una autoridad o servidor público.

Dentro del procedimiento que al respecto se desahogue, el Juez Cívico deberá tener en claro, los parámetros a calificar al momento de fijar una sanción, ya fuera multa, arresto o trabajo en favor de la comunidad; es decir, de resultar responsable el gobernado, en la resolución administrativa se deberá de exponer los motivos y fundamentos que lo llevan a imponer dicha sanción (máxima o mínima) en donde se plasme por ejemplo, la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la infracción, las condiciones en que ésta se hubiere cometido y las circunstancias personales de la persona a sancionar; ello para dotar de certeza jurídica dicha función, pues de no ser así, es claro que su imposición se tornaría arbitraria y violatoria a derechos humanos.

## **B) DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y DEBER DE CIUDADO.**

El reconocimiento de la dignidad humana de las personas, sin importar la condición jurídica bajo la que se encuentren, es el fundamento del desarrollo y tutela de los derechos humanos. Por lo tanto, las autoridades y servidores públicos poseen límites que derivan precisamente de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana y que no pueden ser vulnerados ni violentados durante el ejercicio del poder público.

Derivado de lo anterior, las personas que son privadas de su libertad, como consecuencia de la comisión de conductas delictivas o bien, por infracciones de carácter administrativo, poseen el derecho a recibir un trato digno mientras se hallen bajo la custodia del Estado.

En virtud de ello, el sistema interamericano de protección a derechos humanos, ha establecido en el artículo XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que toda persona tiene derecho a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.<sup>12</sup> Aunado a ello, el numeral 5, párrafo primero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala como presupuesto esencial la tutela del derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia 1948.

<sup>13</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.





Es innegable que toda persona detenida por probables faltas o conductas contrarias a la reglamentación municipal, debe tener acceso a una serie de elementos tales como la presunción de inocencia, el debido proceso, a ser oído y escuchado, así como el respeto de su dignidad bajo la protección de su integridad y seguridad personal; previniendo así, acciones que pongan en riesgo o vulneren sus derechos humanos como consecuencia de acciones u omisiones por parte de la autoridad de justicia administrativa.<sup>14</sup>

De esa forma, la función de seguridad pública conmina a los servidores públicos encargados de su prestación a preservar el orden público respetando y protegiendo los derechos y libertades de los gobernados; evitando así que estos sean sometidos a actos arbitrarios que pongan en riesgo su integridad y seguridad personal.

Asimismo, una de las obligaciones inherentes al servicio de seguridad pública municipal, es la relativa al deber objetivo de cuidado, misma que no solo entraña la protección en favor de la persona humana frente a la potestad de la propia autoridad; sino que además se constituye como un imperativo que no debe ser omitido por los servidores públicos mediante actos u omisiones que pongan en riesgo la dignidad de las personas.

En ese entendido, el deber de cuidado delimita la obligación de las autoridades para que puedan garantizar las medidas necesarias tendentes a prevenir y erradicar la realización de conductas contrarias a la normativa, y que puedan poner en riesgo el ejercicio o desarrollo de un derecho fundamental. De igual forma, el deber objetivo de cuidado se manifiesta como aquella protección en favor de la persona que, debido a determinadas condiciones o características especiales, lo vuelve más vulnerable a que sus derechos humanos sean violentados, corriendo el riesgo de que se le impida acceder e incorporarse a mejores condiciones de vida.<sup>15</sup>

#### **a) Certificación Médica.**

Una de las medidas más importantes para preservar la integridad física de la persona bajo arresto, es en primera instancia, su ***certificación médica***, la cual cumple con dos funciones principales, primero, detectar cualquier indicio de malos tratos, de manera previa a su ingreso al centro de detención; segundo, corroborar el estado físico bajo el cual ingresa, lo cual permite la toma de medidas adecuadas para atención médica oportuna, pues en muchos casos, las personas llevan un tratamiento continuo, que de suspenderse puede traer consecuencias graves a su integridad física, o bien, medidas de seguridad tendientes a prevenir incidencias al interior de la cárcel municipal que puedan dañar su integridad física, o bien, del resto de las personas bajo arresto.

Cabe mencionar que dichas actividades deben ser desarrolladas bajo un enfoque diferenciado en atención a las condiciones propias de la persona arrestada, que les permita acceder a sus derechos fundamentales, evitando en consecuencia, incurrir en actos discriminatorios o de desigualdad.

<sup>14</sup> Recomendación 20/2017. Emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

<sup>15</sup> Delgado Carbajal, Baruch F. y Bernal Ballesteros María José (2016 Segunda Edición) Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Pág. 34.



Respecto a la normatividad internacional, los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y para hacerlo los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de este derecho.

A mayor abundamiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, dichos servidores públicos son los responsables de asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y tomar las medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Siendo necesario que cada cárcel municipal, cuente con un espacio físico específico para el área o sección médica, con un facultativo que se encargue de verificar el estado de salud de las personas que han incurrido en infracciones y con cierto grado de conocimientos en materia de psicología.

Además, la certificación de la integridad física de las personas privadas de libertad, al ingresar a los lugares de detención, constituye un medio de convicción indispensable para el inicio de una investigación, pronta e imparcial, ante cualquier alegación de tortura y/o maltrato en su agravio.

10

Como ya se dijo, esta revisión no sólo tiene como finalidad certificar la existencia de lesiones, sino también verificar el estado de salud y padecimientos previos del detenido para, en su caso, determinar las necesidades especiales que requiera con miras a otorgarle un tratamiento médico adecuado, de ahí la importancia de que el examen médico se realice a todas las personas.

Al respecto, el numeral 26 del Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión dispone que en los establecimientos quedará debida constancia en registros del hecho de que una persona detenida ha sido sometida a un examen médico, del nombre del médico responsable y de los resultados de dicho examen.

Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,<sup>16</sup> en su artículo 3° establece que *“...Toda persona privada de libertad tendrá derecho a que se le practique un examen médico o psicológico,*

---

<sup>16</sup> Los principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las personas Privadas de Libertad en las Américas, tiene aplicación para las personas sometidas 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, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas...”*



*imparcial y confidencial, practicado por personal de salud idóneo **inmediatamente después de su ingreso al establecimiento de reclusión** o de internamiento, con el fin de constatar su estado de salud físico o mental, y la existencia de cualquier herida, daño corporal o mental; asegurar la identificación y tratamiento de cualquier problema significativo de salud; o para verificar quejas sobre posibles malos tratos o torturas o determinar la necesidad de atención y tratamiento...”.*

Así, la información médica o psicológica será incorporada en el registro oficial respectivo, y cuando sea necesario, en razón de la gravedad del resultado, será trasladada de manera inmediata a la autoridad competente.

El diagnosticar de forma adecuada el estado de salud física y psicológica de la persona a quien se le ingresa a las instalaciones de la “Cárcel Municipal”, el conocer si ésta se encuentra bajo el influjo de sustancias de abuso, puede evitar episodios de violencia, suicidios u otros que afectan su integridad personal, aunado a dar la oportunidad a la autoridad de implementar las acciones o medidas de protección en su favor, como lo pudiera ser desarrollar una vigilancia de acuerdo a las condiciones físicas o psicológicas que presente la persona bajo detención.

#### **b) Procedimiento de ingreso.**

Resulta imprescindible que el Juez Calificador, Alcaide y los elementos de vigilancia, tomen las acciones eficaces para salvaguardar la integridad física de las personas, como parte del deber de cuidado que tienen hacia éstas; pues ellos son los responsables directos de su integridad personal; por ende, cualquier riesgo a la vida, independientemente de las condiciones materiales y humanas, constituyen una omisión al deber de cuidado atribuibles a dichos servidores públicos.

En ese sentido, es necesario que los servidores públicos conozcan de manera exacta los objetos o pertenencias que deben prohibir o restringir a su ingreso al interior de los separos o dormitorios de las cárceles municipales; así como el procedimiento que tienen que efectuar para el resguardo de los mismos; protocolo en el que se debe incluir las acciones de revisión que para tal efecto tengan que aplicarse; lo anterior, siempre bajo un enfoque de respeto a la dignidad de la persona bajo arresto o visitante, según fuere el caso.

Al respecto, el numeral 43 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, relativa al depósito de objetos pertenecientes a los reclusos, aplicables a todas las categorías de personas privadas de libertad, dispone que el dinero, los objetos de valor, ropas y otros efectos que el reglamento no le autoriza a retener, serán guardados en un lugar seguro y se establecerá un inventario que el recluso firmará y se tomarán las medidas necesarias para que dichos objetos se conserven en buen estado.

Lo anterior, también implica que en cada Dirección de Seguridad Pública se cuente con un espacio adecuado para resguardar las pertenencias de las personas privadas de libertad, que evite el riesgo de que sean sustraídas. Pues caso contrario, las autoridades municipales no ejercerían de forma correcta el control sobre las pertenencias de las personas privadas de su libertad.



Aunado a ello, es de suma importancia que se cuente a su vez, con formatos específicos para el inventario de las pertenencias que en su momento sean retiradas de las personas arrestadas o bien a los visitantes, en las que se incluya un rubro en donde el gobernado exprese la conformidad al contenido de dicho inventario; de no ser así, en caso de alguna inconformidad, por el resguardo de pertenencias, no contarían con un medio idóneo para hacer una reclamación e incluso para acreditar que les fueron resguardadas y devueltas.

Por lo anterior, los lugares de detención municipal deben contar con un sistema de registro para las pertenencias de las personas que se encuentren a su disposición, acorde con los estándares internacionales en la materia y que contemple la entrega de un acuse de recibo o en su caso, la firma de conformidad del detenido además de la existencia de espacios físicos adecuados para el resguardo de estos objetos.

Del mismo modo, la Dirección de Seguridad Pública Municipal debe formalizar los protocolos para prevenir y en su caso enfrentar sucesos como homicidios, suicidios o riñas, o atender de manera adecuada contingencias naturales como por ejemplo inundaciones o sismos, por ejemplo.

La seguridad y el buen funcionamiento de los establecimientos municipales que alojan a personas privadas de libertad requieren, además de personal calificado y suficiente, las cuales conozcan o estén debidamente capacitadas para atender los protocolos de seguridad tendientes a prevenir situaciones que puedan afectar la integridad personal de las personas bajo arresto, y enfrentar de manera oportuna dichas eventualidades.

Al respecto, el principio XXIII de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, establece medidas para combatir las situaciones de emergencia y violencia, así como para prevenir ésta última tanto entre las personas privadas de libertad, como entre éstas y el personal de los establecimientos. Por ello, es necesario que los gobiernos municipales implementen programas en los lugares de detención bajo su jurisdicción, para prevenir este tipo de situaciones.

### **c) Alimentación.**

El derecho a recibir una alimentación adecuada es una de las prerrogativas que toda persona privada de libertad posee y que no puede ser objeto de restricciones; las deficiencias o la falta de alimentación, además de afectar la salud, agudiza las molestias ocasionadas como consecuencia de la privación de libertad, aún fuera esta de manera temporal.

Proporcionar alimentos suficientes y de buena calidad constituye una de las obligaciones básicas de las autoridades que tienen a su disposición a personas privadas de libertad; por tanto, bajo ninguna circunstancia esto debe ser responsabilidad de la familia del detenido.



El derecho humano a la alimentación está consagrado en el párrafo tercero del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>17</sup> además debe considerarse que el hecho de que una persona se encuentre bajo arresto le impide satisfacer por sí misma sus necesidades vitales relacionadas con una estancia digna.

Esto significa que el Ayuntamiento tiene la obligación, de adoptar las medidas necesarias para proveer a estas personas, de una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente; el goce de tal derecho no se restringe por el hecho de que la detención sea de naturaleza administrativa.

En este orden de ideas, el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que todas las personas privadas de la libertad deben ser tratadas humanamente y con respeto a su dignidad; por su parte, el artículo 16.1 de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, prohíbe toda clase de trato inhumano. Por su parte, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en el principio XI, numeral 1, señalan que las personas privadas de libertad tendrán derecho a recibir una alimentación que responda, en cantidad, calidad y condiciones de higiene, a una nutrición adecuada y suficiente, la cual será proporcionada en horarios regulares, mientras que el numeral 2 dispone que toda persona privada de libertad tendrá acceso en todo momento a agua potable suficiente y adecuada para su consumo.

13

En este tenor, el artículo 20.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establece la necesidad de que las personas privadas de libertad reciban de *“la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas”*; esto implica que el alimento sea proporcionado tres veces al día, en las referidas condiciones.

#### **d) Instalaciones Municipales.**

Cuando el municipio priva a una persona de la libertad, está obligado a tratarla humanamente y con absoluto respeto a su dignidad. Este postulado garantiza un nivel mínimo en las condiciones materiales por lo que se refiere a la habitabilidad, equipamiento y servicios en las instituciones donde se les retiene legalmente.

Los lugares donde se encuentren personas privadas de la libertad, aun cuando su estancia no exceda de 36 horas, deben contar con el equipamiento mínimo indispensable para ser alojados en condiciones de estancia digna. De ahí la importancia de mantener en óptimas condiciones la infraestructura, equipo y servicios.

Las condiciones en que se encuentran los lugares de detención mencionados, deben de cumplir con los estándares internacionales contenidos en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aplicables a todas las categorías de personas privadas

---

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 4. *“...Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará...”*



de libertad, en particular los establecidos en los numerales 10, 11, 12, 14, 15 y 19, relativos a las características esenciales que los lugares de detención deben reunir respecto a la higiene, ventilación, instalaciones sanitarias, iluminación natural y artificial, la disponibilidad de agua para la higiene personal y de camas individuales.

La falta de condiciones de higiene adecuada en las instalaciones, derivada de la falta de agua corriente, de lavabos, de tazas sanitarias y de regaderas, así como las fugas de agua, representa un riesgo sanitario para las personas privadas de libertad, pues constituyen focos de infección que afectan de manera directa la salud.

Sobre el particular, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en su principio XII, numeral 2, señalan que las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad, así como de agua para su aseo personal.

De igual forma los artículos 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el numeral 1 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, establecen que todas las personas privadas de libertad deben ser tratadas humanamente y con respeto a su dignidad.

En los lugares de detención municipales, además deben proveer de colchonetas y planchas a los que carecen de ellas; disponer de instalaciones sanitarias en adecuadas condiciones de funcionamiento que permitan a las personas privadas de libertad satisfacer sus necesidades en el momento oportuno y de manera decente; garantizar el suministro de agua; reunir condiciones dignas de habitabilidad e higiene, y contar con iluminación y ventilación adecuadas.

Siendo de suma importancia que las cárceles municipales mantengan un área especial destinada para mujeres bajo arresto, en igualdad de condiciones a las ya establecidas; en ese tenor, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en su numeral 8,<sup>18</sup> así como el principio XIX de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, establecen la necesidad de una separación completa entre hombres y mujeres.<sup>19</sup>

Si bien es cierto que el índice de infracciones administrativas cometidas por mujeres es considerablemente inferior que el de los hombres, esto no justifica que en la

---

<sup>18</sup> Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Regla 8. *“Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: a) Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado...”*

<sup>19</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principio XIX. *“...Las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna. En particular, se dispondrá la separación de mujeres y hombres; niños, niñas y adultos; jóvenes y adultos...”*



práctica, la infraestructura y el funcionamiento de los lugares de detención municipales giren en función de éstos.

El trato que se otorgue a las mujeres privadas de libertad en lugares de detención municipal, debe considerar los mismos derechos que tienen los varones, de lo contrario se genera un trato inequitativo que se traduce en una violación al derecho de igualdad, consagrado en el primer párrafo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>20</sup>

### **C) RECLUSIÓN IRREGULAR EN CÁRCELES MUNICIPALES.**

La recomendación 30/2019 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puntualiza:

*“En nuestro país, el Estado de Derecho se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce un catálogo de derechos humanos que otorgan y garantizan seguridad jurídica a todas las personas mediante el estricto respeto al principio de legalidad; asimismo, en su texto se establece el marco jurídico que se debe respetar en todo momento por las autoridades en todas y cada una de sus actuaciones”*

*“En la Carta Magna no se considera como una tarea en materia de seguridad pública la administración de los centros de reinserción social, la cual se reglamenta en los artículos 18 constitucional y 2 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, este último ordenamiento de observancia general en la Federación y en las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, y en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, sin que de modo alguno se haya establecido que tal función recaiga sobre los municipios, pues éstos únicamente están facultados para la ejecución de las sanciones administrativas, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional”.*<sup>21</sup>

En efecto, del contenido del artículo 115, fracción III de la Constitución General de la Republica, no se advierte que el mismo contemple entre sus funciones y servicios que ahí se enumeran, la prestación del servicio de compurgación de penas ni relativas a la prisión preventiva; pues sólo se establece que la seguridad pública se llevará a cabo *“en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”*, delimitando su competencia y atribuciones en materia de seguridad pública, a la expedición y aplicación de bandos de policía y gobierno, circulares, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general.

De la interpretación armónica y sistemática del artículo 18 constitucional que establece las bases del sistema penitenciario, así como de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se reconoce que la responsabilidad de la custodia y de la atención

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 4. *“La mujer y el hombre son iguales ante la ley...”*

<sup>21</sup> Recomendación 30/2019. Emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales de Tecuala y Rosamorada en el Estado de Nayarit.*



de los internos procesados o sentenciados es una obligación del gobierno de los Estados y de la Federación y no de los Municipios. Por ello, es necesario se realicen las acciones necesarias para evitar el internamiento irregular de procesados (imputados) y sentenciados en cárceles municipales.<sup>22</sup>

El hecho de que una autoridad judicial o ministerial se ubique en la localidad en donde el municipio mantenga una cárcel bajo su administración, no implica que en ésta última se tenga que privar de la libertad una persona imputada o sentenciada, pues como ya se dijo el municipio no participa de modo alguno en el sistema penitenciario; lo anterior, porque este sistema está conferido exclusivamente a la Federación y las entidades federativas, no así para los municipios, quienes únicamente están facultados a participar en materia de seguridad pública en los términos del artículo 21 Constitucional.

#### **D) VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DETECTADAS EN LA CÁRCEL MUNICIPAL DE XALISCO, NAYARIT.**

Una vez valorados los medios de convicción contenidos en la presente Recomendación, los cuales contienen elementos tendientes a verificar el respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, en específico afincadas a la cárcel municipal de **Xalisco, Nayarit**, y que se relacionan con su derecho a recibir un trato humano, estancia digna y segura, y el cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, básicamente; se llegó a la conclusión de que en este espacio, dada la función ejercida por la autoridad y condiciones estructurales de dicho espacio físico, se vulneran los derechos humanos de las personas a quienes se les impone una sanción de naturaleza administrativa, como lo es el arresto hasta por 36 horas.

16

El análisis que al respecto desarrolla este Organismo Constitucional Autónomo, para la emisión de la presente recomendación, toma en consideración los resultados de la entrevista practicada al personal de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Xalisco, Nayarit, no siendo posible realizar entrevistas efectuadas a personas recluidas en los separos o cárcel de dicha corporación policíaca, por no encontrarse ninguna persona detenida; por último, las observaciones que fueron realizadas por el personal de actuaciones de este Organismo Estatal e impresiones fotográficas recabadas al momento de la supervisión; conjunto de elementos de los cuales se obtuvieron los siguientes resultados:

<b>LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.</b>	
<b>Garantía de Audiencia</b>	Para la imposición de sanciones no se cumplen con las formalidades esenciales para garantizar una defensa de las personas sujetas a un procedimiento administrativo, tendiente a la imposición de una sanción por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.  No se contempla el desahogo de un procedimiento en donde se

<sup>22</sup> Recomendación 30/2019. Emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pág. 17.





	<p>notifique o informe de manera asequible al gobernado su inicio y las consecuencias que éste trae aparejado; en donde se le brinde la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas para fincar su defensa y sobre todo alegar en favor de su interés jurídico.</p> <p>Luego entonces, al no respetarse estos requisitos, se está dejando al gobernado en un estado de indefensión, y por ende, se viola su derecho humano de audiencia.</p> <p>Pues como antes se dijo, las personas a quien se le imputa la comisión de una infracción deben ser escuchadas, en el momento oportuno, a fin de que manifiesten lo que a su interés convenga.</p>
<p><b>Juez Calificador y Procedimiento para la Imposición de la sanción.</b></p>	<p>Se menciona por parte del Director de Seguridad Pública Municipal que sí cuentan con un Juez Calificador de profesión abogado para efecto de determinar e imponer las sanciones administrativas correspondientes a las personas que incurren en infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.</p> <p>No existe un tabulador de multas municipal para fijar las cantidades que de deberán de pagar por contravenir al Bando de Policía y Buen Gobierno de Xalisco, Nayarit.</p> <p>Asimismo tampoco existe uniformidad en los criterios o parámetros que deben considerarse para la determinación de la magnitud de la sanción a imponer; el servidor público (juez calificador) a su entrevista el Director de Seguridad Pública Municipal manifestó que para la imposición de una sanción máxima o mínima se consideran las condiciones económicas, sociales y la forma de comportarse del detenido, asimismo si este es reincidente recibe un trato especial en el caso de que padeciera alguna enfermedad de alcoholismo o drogadicción.</p> <p>No se emite resolución dentro de un procedimiento en el cual se expongan los motivos y fundamentos, en los que se funda la autoridad para la imposición de la sanción.</p> <p>En la práctica, aun cuando existe un Juez Calificador, el Director de Seguridad Pública Municipal intervine de manera directa para determinar la sanción a imponerse a la persona detenida por una falta administrativa, así mismo concede condonaciones o descuentos en las cantidades de las mismas, calificándolas a criterio.</p>
<p><b>DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y DEBER DE CIUDADO.</b></p>	
<p><b>Certificación Médica</b></p>	<p>No se realiza una certificación médica de manera regular, sólo se llega a practicar la misma en aquellas personas que exteriorizan una lesión visible; siendo un médico externo (personal del D.I.F. Municipal) quien se encarga de practicar dicha certificación, o en ocasiones también el Medico Legista Adscrito a los Servicios Periciales de la Fiscalía General del Estado de Nayarit.</p> <p>No se cuenta con área o sección médica, con un facultativo que se encargue de verificar el estado de salud de las personas que ingresan a dicho centro municipal por haber incurrido en infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.</p>

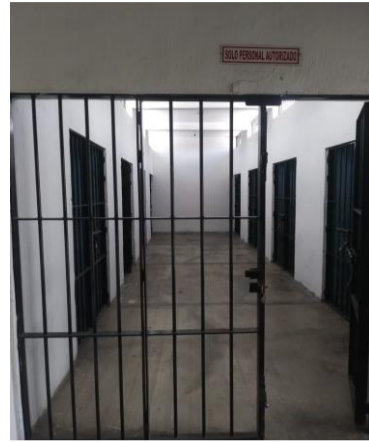
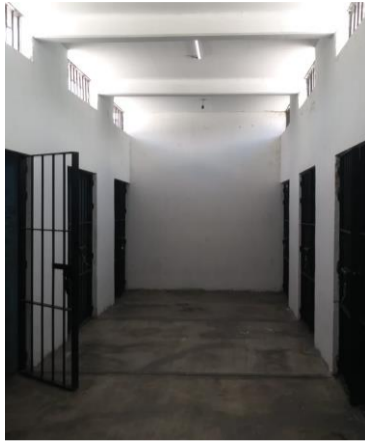


	<p>No se tiene un protocolo o procedimiento formal que regule la actuación de los servidores públicos en caso de una emergencia médica que se presente al interior de la cárcel municipal.</p> <p>La información médica o psicológica de la persona bajo arresto no está debidamente incorporada a un registro documental de carácter oficial.</p>
<b>Procedimiento de ingreso.</b>	<p>No se cuenta con un protocolo formal o procedimiento reglamentado bajo el cual se precise las acciones que deberá desahogar el personal de seguridad pública, al momento del recibir, revisar, registrar e ingresar a la persona que quedara bajo su custodia o vigilancia en la cárcel municipal.</p> <p>En la práctica se realiza una revisión física a la persona detenida, en la cual se le retiran objetos metálicos, cordones de zapatos, cinturón y objetos de valor como carteras y joyería.</p> <p>Se carece protocolo formal en el que se especifique las acciones que deberá emplearse al momento de ingresar a una persona que se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o tóxicas; en el que además se fije las medidas necesarias para prevenir o enfrentar sucesos como homicidios, suicidios o riñas.</p> <p>No existe la separación entre hombres y mujeres en las celdas que se utilizan para los arrestos administrativos (Espacio común).</p>
<b>Alimentación.</b>	<p>No se proporcionan alimentos.</p>
<b>Instalaciones Municipales.</b>	<p>En términos generales las instalaciones se encuentran deterioradas e insalubres.</p> <p>No se tienen un servicio sanitario adecuado, en donde cualquier persona, sin importar su edad o condición física puedan hacer sus necesidades fisiológicas de forma aseada y decente; la estructura física de las tazas sanitarias (turcas), es un orificio a nivel del piso conectado al drenaje; no tienen suministro de agua directa, lo que provoca un ambiente antihigiénico.</p> <p>Iluminación artificial deficiente.</p> <p>El dormitorio presenta deterioro generalizado en muros (desprendimientos de enjarre principalmente en el techo) y pintura, además de presentar humedad en alguno de sus muros.</p> <p>El área de regadera no tiene dispersor de agua y presenta humedad en sus muros.</p> <p>Ciertas celdas o separos han sido habilitadas como bodega para almacenar diversos artículos en ellas.</p>

A continuación se muestra gráficamente las condiciones estructurales de las instalaciones de la cárcel municipal de Xalisco, Nayarit.



### Dormitorios.





### Consideraciones finales.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo considera que la autoridad municipal está obligada a desarrollar la función pública que le es encomendada por el artículo 21 Constitucional - *aquí tratada* – atendiendo irrestrictamente a los principios de legalidad, seguridad jurídica, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; acorde, al marco jurídico constitucional, convencional y legal aplicable a las detención de naturaleza administrativa.

Resulta orientador la “Observación General No. 21 - Trato humanos de las personas privadas de libertad” (mismo que se desprende del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitida por el Comité de Derechos de Derechos Humanos), la cual señala *que tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta noma debe aplicarse sin distinción de ningún género, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición*”.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Trato Humanos de las Personas Privadas de Libertad. (Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) 44° periodo de sesiones (1992) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Obs. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3583.pdf?view=1>



En consideración al estudio realizado en la presente recomendación, es necesario que la autoridad municipal realice las acciones administrativas, presupuestales y legales, necesarias para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran a su disposición con motivo de una infracción a los reglamentos gubernativos y de policía.

Sobre este aspecto, cabe mencionar que el día 5 cinco de junio el año 2019 dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, la **Ley de Cultura y Justicia Cívica** la cual, si bien es cierto, entrara en vigor el 01 primero de enero del año 2020 dos mil veinte, y que otorga a los municipios diversos a Tepic y Bahía de Banderas, Nayarit, un plazo de 2 dos años para realizar la adecuaciones en infraestructura y personal para su cumplimiento, también lo es, que la misma puede servir de parámetro a la autoridad municipal para el ejercicio actual de sus funciones, pues el contenido de esta legislación, genera un mayor grado de seguridad jurídica en torno al procedimiento de presentación e imposición de sanciones administrativa, pues entre otras cuestiones establece de forma más precisa el derecho de audiencia en favor de las personas bajo su disposición; más aún cuando las disposiciones de esta legislación tienen como finalidad armonizarse a estándares contemplados en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales aplicables a la función pública materia de la presente recomendación.

En el ejercicio de la función administrativa que se estudia, la autoridad está obligada a observar el contenido constitucional, convencional y legal que en materia de derechos humanos y seguridad pública sirve de base a los razonamientos esgrimidos en la presente recomendación y por ende, adecuar sus procedimientos a los mismos, para evitar mayores violaciones a derechos humanos.

21

La presente recomendación atiende pues al derecho fundamental que tiene toda persona privada de su libertad a ser tratada dignamente, y a que se respete y garantice su dignidad, su vida, su integridad física, psicológica y moral; aunado a la exigencia del respeto a los principios y garantías del debido proceso.

En ese sentido éste Organismo Protector de Derechos Humanos, se permite formular a Usted Presidente Municipal del H. XLI Ayuntamiento Constitucional de Xalisco, Nayarit, la siguiente **RECOMENDACIÓN**, en el entendido de que el compromiso de este Organismo, es el de coadyuvar con el servicio público, señalando los actos, omisiones o conductas que originan la violación de Derechos Humanos, con la pretensión de que se corrijan las anomalías y que no se repitan, en beneficio de la comunidad.

#### **RECOMENDACIONES.**

**PRIMERA.** Con el objeto de garantizar el respeto del derecho humano a la Seguridad Jurídica, se solicita gire instrucciones a quien corresponda para efecto de promover las adecuaciones a la reglamentación municipal correspondiente, para efecto de contemplar en la misma un procedimiento que contengan las formalidades esenciales para garantizar la defensa de la persona sujeta a una detención por la infracción a los reglamentos gubernativos y de policía; atentos al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales



aplicables; ello de conformidad con los términos expuestos en el rubro de “Legalidad y Seguridad Jurídica” contenido en la presente Recomendación.

**SEGUNDA.** Se designe a Juez Calificador o Cívico con la experiencia y conocimientos necesarios para la valoración de la norma jurídica y su aplicación; ello en el marco de las atribuciones que tiene asignadas la Dirección de Seguridad Pública Municipal, instancia ante la cual se desahoga el procedimiento de sanción por faltas de naturaleza administrativa; asimismo, se busque que este servidor público mantenga un perfil profesional adecuado para tal función pública. Acorde a lo establecido en el rubro de “Juez Calificador y Procedimientos para la Imposición de la Sanción”, contenido en la presente Recomendación.

**TERCERA.** Con el objeto de garantizar el respeto del derecho humano a la Seguridad Jurídica, se solicita gire instrucciones a quien corresponda para efecto de promover las adecuaciones a la reglamentación municipal correspondiente, para efecto de que en ella se fijen y amplíen los parámetros de valoración que deben ser considerados por el Juez Calificador al momento de imponer una sanción por una infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, buscando con ello, eliminar decisiones arbitrarias y violatorias de derechos humanos.

**CUARTA.** En protección a la integridad física de las personas detenidas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, gire instrucciones a quien corresponda, para efecto de que se adscriba a la Dirección de Seguridad Pública Municipal, el personal médico especializado para practicar, sin excepción alguna, la certificación médica correspondiente a todas las personas detenidas por una infracción de naturaleza administrativa; facultativo que además deberá de establecer las medidas de protección para proteger la salud y/o integridad física del arrestado. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el rubro de “Certificación Médica”, contenido en la presente Recomendación.

**QUINTA.** Se gire instrucciones a quien corresponda para efecto de que establezca un espacio físico, área o sección médica, en donde el facultativo desahogue con la privacidad requerida, las actividades inherentes a la certificación de la persona a disposición de la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el rubro de “Certificación Médica”, contenido en la presente Recomendación.

**SEXTA.** Gire instrucciones a quien corresponda para efecto de promover las adecuaciones a la reglamentación municipal correspondiente, para efecto de que en la misma se establezca el protocolo de actuación al cual deberán sujetarse los servidores públicos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública Municipal, al momento de recibir, revisar, registrar e ingresar a la persona que quedara bajo su vigilancia o custodia en la cárcel municipal; en el que se incluya, las medidas de protección y vigilancia aplicables a las personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna otra droga o sustancia psicotrópica o tóxica; por último, en donde se fije, las acciones que deberán ejecutar los elementos policiacos y administrativos para prevenir o enfrentar sucesos como homicidios, suicidios o riñas al interior del centro de reclusión municipal. Lo anterior, de conformidad con lo



establecido en el rubro de “Procedimiento de Ingreso”, contenido en la presente Recomendación.

**SÉPTIMA.** En respeto a la integridad física y a un trato digno, se otorgue a las personas sometidas a una privación de su libertad por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policías, por parte de la administración municipal, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas, ello en tres porciones diarias, máxime cuando su reclusión impuesta consistiera en arresto hasta por 36 horas.

**OCTAVA.** Se realicen las adecuaciones estructurales y de mantenimiento necesarias, para garantizar el derecho de las personas bajo arresto, a permanecer en instalaciones óptimas e higiénicas, como condición mínima de habitabilidad. Lo anterior, de conformidad a lo dispuesto en los rubros correspondientes a las observaciones realizada en el cuerpo de la presente recomendación. Además, se realicen las adecuaciones para que se asegure la separación apropiada entre hombres y mujeres sujetos a arresto, en condiciones de seguridad y privacidad.

La presente Recomendación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 102 apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 101 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; 2, fracción XVIII, 18, fracción IV, 25, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, es de carácter público.

23

De conformidad con lo ordenado por el artículo 107 de la Ley Orgánica que rige las actividades de este Organismo Estatal, solicito que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada en el término de diez días hábiles siguientes al de su notificación.

Igualmente solicito a usted, que las pruebas y constancias que acrediten el cumplimiento de la presente Recomendación sean enviadas a esta Comisión Estatal, en otros diez días hábiles adicionales.

La falta de respuesta sobre la aceptación de la Recomendación, dará lugar a que se interprete que la presente no fue aceptada, por lo que esta Comisión quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Se emite la presente Recomendación, en la ciudad de Tepic, capital del Estado de Nayarit; a 05 cinco de noviembre del año 2019 dos mil diecinueve.

**A T E N T A M E N T E**  
**EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE**  
**LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE NAYARIT**

**LIC. MAXIMINO MUÑOZ DE LA CRUZ.**