

## **RECOMENDACIÓN 18/2014<sup>1</sup>**

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TLAL/441/2013, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existieron elementos que comprueban condiciones no favorables al respeto de los derechos fundamentales de personas privadas de la libertad en la cárcel municipal ubicada en San Juan Ixhuatepec, Tlalnepantla de Baz, México; sustentado por las consideraciones siguientes:

### **DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA**

El 7 de agosto de 2013, mediante visita de inspección realizada por personal de este Organismo a la cárcel municipal de San Juan Ixhuatepec, Tlalnepantla de Baz México, se detectaron condiciones incompatibles con la estancia digna de las personas en situación de encarcelamiento.

Por tanto, se contempló someter el asunto a procedimiento de conciliación, considerándose cinco puntos de acción de mejora, propuesta aceptada en sus términos por el Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla de Baz; no obstante, a diez meses de aceptado el medio alternativo de solución de conflictos, no han existido avances significativos sobre los puntos primero, segundo, tercero y quinto.

Las condiciones imperantes no cumplen con estándares básicos de condiciones dignas de estancia de una persona privada de la libertad, en detrimento de los habitantes del municipio.

### **PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley al Presidente Municipal, se practicaron visitas de inspección tanto a la Oficialía Conciliadora y Calificadora, como a la cárcel municipal ubicada en San Juan Ixhuatepec, Tlalnepantla de Baz, México; además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

### **PONDERACIONES**

#### **TRASGRESIÓN A LOS PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD**

En la actualidad, los sistemas de impartición de justicia en cualquier rubro del derecho están impregnados de la acción bienhechora que ha constituido la modernización y reconceptualización de sus mecanismos bajo la óptica de los derechos humanos. Es indudable que los principios jurídicos se han repensado y

---

<sup>1</sup> Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, el 10 de julio de 2014, por trasgresión a los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 32 fojas.

reformulado para hacer factible el fin superior del reconocimiento de la dignidad humana.

Así, las innovaciones en los procedimientos son de gran calado si reivindican a la persona humana, y ante todo, convergen en un punto de entendimiento entre la ciudadanía y las administraciones públicas. Es indudable que el dinamismo por el que debe transitar un ente municipal debe considerar postulados que permitan un gobierno auténticamente ciudadano en temas sensibles que implican certeza y legalidad, como lo son la seguridad pública y la justicia municipal en sede administrativa.

Para nadie es desconocido que las funciones represivas y privativas de la libertad han sido superadas por medios alternativos de solución de conflictos que han desmitificado supuestas ventajas de la ficción sostenida en el encarcelamiento. Sobre esta base no es difícil imaginar que si se mantiene la necesidad de aplicar una medida de aseguramiento, los lugares exprofeso no pueden ser más que espacios con un alto sentido humanista, considerándose en todo momento el cumplimiento de estándares mínimos de protección tales como: trato digno, igualdad y no discriminación, libertad personal, principio de legalidad y debido proceso.

Los criterios internacionales relacionados con la privación de la libertad no pueden interpretarse de forma limitativa o exclusiva. Las cárceles municipales son consideradas centros de hacinamiento extralimitado que deben cumplir parámetros rigurosos que avalen condiciones adecuadas durante el tiempo que dure el confinamiento de la persona.

A mayor abundamiento, si la autoridad competente con funciones calificadoras ha decidido no considerar medidas sustitutivas y sancionar al supuesto infractor con un arresto administrativo, hecha a andar el dispositivo de control que se confiere al Estado respecto a la guarda y custodia de ese habitante. Por supuesto, además de las garantías procedimentales, la instancia gubernativa municipal debe amparar que el detenido sea resguardado bajo condiciones dignas y garantes de sus derechos humanos; entre ellos, los correspondientes a: alimentación y agua potable, salud, integridad personal, vida, así como condiciones de higiene y comunicación, entre otras.

Ahora bien, el municipio de Tlalnepantla de Baz, es uno de los más poblados del país,<sup>2</sup> al contabilizar un total de 664.225 habitantes,<sup>3</sup> circunstancia que implica un compromiso sensato que posibilite confianza ciudadana a través de instrumentos, mecanismos e infraestructura que otorguen certidumbre, exacta aplicación de la

---

<sup>2</sup> Reconocido así en el Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, publicado en la Gaceta Municipal, órgano oficial del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz número 7 del sábado 23 de marzo de 2013.

<sup>3</sup> Datos derivados de los resultados definitivos del censo de población y vivienda 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

ley así como apego a los principios de legalidad, deber de custodia y debido proceso.

Reviste trascendente importancia lo dispuesto en el artículo 1, párrafo primero de nuestra Norma Básica Fundante, al referir que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

De igual modo, en el segundo párrafo del numeral citado, se reconoce el principio *pro personae*, el cual implica un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos; esto es, estar siempre a favor de la persona.<sup>4</sup>

Más aún, resulta trascendental lo estipulado en el párrafo tercero del artículo constitucional que se enuncia, el cual enmarca la observancia obligatoria de todas las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, para lo cual deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier trasgresión a los mismos.

En materia, los principios y buenas prácticas que debe cumplir el municipio respecto a la protección de personas privadas de la libertad, están determinados e interpretados a la luz de los siguientes instrumentos internacionales y convencionales, citándose a continuación los más destacados:

#### **Declaración Universal de Derechos Humanos**

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

#### **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

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

#### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

*Artículo 6.1....El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la Ley...*

*Artículo 9.1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*

---

<sup>4</sup> Pinto, Mónica, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997.

*Artículo 14.1. ...Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente...*

## **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

### *Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal*

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*

*...*

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

*...*

*5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.*

*6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales...*

*...*

### *Artículo 8. Garantías Judiciales*

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por juez o tribunal competente... para la determinación de sus derechos y obligaciones...*

## **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos**

### **Locales destinados a los reclusos**

*9. 1) Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual. 2) Cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones. Por la noche, estarán sometidos a una vigilancia regular, adaptada al tipo de establecimiento de que se trate.*

*10. Los locales destinados a los reclusos y especialmente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación.*

*11. En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) Las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) La luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista.*

12. Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente.

13. Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado.

14. Todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios.

### **Higiene personal**

15. Se exigirá de los reclusos aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza.

16. Se facilitará a los reclusos medios para el cuidado del cabello y de la barba, a fin de que se presenten de un modo correcto y conserven el respeto de sí mismos; los hombres deberán poder afeitarse con regularidad.

### **Ropas y cama**

17. 1) Todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas recibirá las apropiadas al clima y suficientes para mantenerle en buena salud. Dichas prendas no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes. 2) Todas las prendas deberán estar limpias y mantenidas en buen estado. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para mantener la higiene. 3) En circunstancias excepcionales, cuando el recluso se aleje del establecimiento para fines autorizados, se le permitirá que use sus propias prendas o vestidos que no llamen la atención.

18. Cuando se autorice a los reclusos para que vistan sus propias prendas, se tomarán disposiciones en el momento de su ingreso en el establecimiento, para asegurarse de que están limpias y utilizables.

19. Cada recluso dispondrá, en conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza.

### **Alimentación**

20. 1) Todo recluso recibirá 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. 2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.

### **Servicios médicos**

22. 1) Todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico calificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos. Los servicios médicos deberán organizarse íntimamente vinculados con la administración general del servicio sanitario de la comunidad

o de la nación. Deberán comprender un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuere necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales. 2) Se dispondrá el traslado de los enfermos cuyo estado requiera cuidados especiales, a establecimientos penitenciarios especializados o a hospitales civiles. Cuando el establecimiento disponga de servicios internos de hospital, éstos estarán provistos del material, del instrumental y de los productos farmacéuticos necesario para proporcionar a los reclusos enfermos los cuidados y el tratamiento adecuados. Además, el personal deberá poseer suficiente preparación profesional. 3) Todo recluso debe poder utilizar los servicios de un dentista calificado.

23. 1) En los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil. Si el niño nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento. 2) Cuando se permita a las madres reclusas conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por sus madres.

24. El médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental, tomar en su caso las medidas necesarias; asegurar el aislamiento de los reclusos sospechosos de sufrir enfermedades infecciosas o contagiosas; señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación, y determinar la capacidad física de cada recluso para el trabajo.

25. 1) El médico estará de velar por la salud física y mental de los reclusos. Deberá visitar diariamente a todos los reclusos enfermos, a todos los que se quejen de estar enfermos y a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención. 2) El médico presentará un informe al director cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación, o por una modalidad cualquiera de la reclusión.

26. 1) El médico hará inspecciones regulares y asesorará al director respecto a: a) La cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos; b) La higiene y el aseo de los establecimientos y de los reclusos; c) Las condiciones sanitarias, la calefacción, el alumbrado y la ventilación del establecimiento; d) La calidad y el aseo de las ropas y de la cama de los reclusos; e) La observancia de las reglas relativas a la educación física y deportiva cuando ésta sea organizada por un personal no especializado. 2) El Director deberá tener en cuenta los informes y consejos del médico según se dispone en las reglas 25 (2) y 26, y, en caso de conformidad, tomar inmediatamente las medidas necesarias para que se sigan dichas recomendaciones. Cuando no esté conforme o la materia no sea de su competencia, transmitirá inmediatamente a la autoridad superior el informe médico y sus propias observaciones.



## **Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión**

*Principio 2. El arresto, la detención o prisión sólo se llevarán a cabo en estricto cumplimiento de la ley y por funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin...*

*Principio 4. Toda forma de detención o prisión y todas las medidas que afectan a los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión deberán ser ordenadas por un juez u otra autoridad, o quedar sujetas a la fiscalización efectiva de un juez u otra autoridad.*

*Principio 16.1. Prontamente después de su arresto... la persona detenida... tendrá derecho a notificar, o a pedir que la autoridad competente notifique, a su familia o a otras personas idóneas que él designe, su arresto, detención o prisión o su traslado y el lugar en que se encuentra bajo custodia.*

*Principio 35.1. Los daños causados por actos u omisiones de un funcionario público que sean contrarios a los derechos previstos en los presentes principios serán indemnizados de conformidad con las normas de derecho interno aplicables en materia de responsabilidad.*

## **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**

### *Principio I Trato humano*

*Toda persona privada de libertad... será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.*

*En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad.*

### *Principio IV Principio de legalidad*

*Nadie podrá ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones establecidas con anterioridad por el derecho interno, toda vez que sean compatibles con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Las órdenes de privación de libertad deberán ser emitidas por autoridad competente a través de resolución debidamente motivada.*

### *Principio IX*

#### *1. Ingreso*

*Las autoridades responsables de los establecimientos de privación de libertad no permitirán el ingreso de ninguna persona para efectos de reclusión o internamiento, salvo si está autorizada por una orden de remisión o de privación de libertad, emitida por autoridad judicial, administrativa, médica u otra autoridad competente, conforme a los requisitos establecidos por la ley.*

Por cuanto hace a nuestro derecho interno, el artículo 14 constitucional fundamenta la priorización de un debido proceso que cumpla con las exigencias de ley para poder determinar la privación de la libertad. Asimismo, el artículo 16 de la Norma Suprema dispone que las autoridades, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, están obligadas a actuar con apego a la seguridad jurídica, que

implícitamente protege la vida y seguridad personal; por ello, todo acto gubernamental debe cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, constar por escrito de la autoridad competente, en que se expresen los fundamentos y motivos que lo sustenten.

Asimismo, los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen que los municipios están investidos de personalidad jurídica y que los ayuntamientos cuentan con facultades para aprobar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, necesarios para su organización y funcionamiento.

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

Con todo, y sobre la base de aplicabilidad de los conceptos generalmente admitidos de nuestra actualidad, en miras a propiciar la observancia de los derechos fundamentales que contemplen elementos esenciales de los sistemas contemporáneos más adecuados, esta Defensoría de Habitantes insta al Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, a armonizar los criterios, directrices y principios con la infraestructura y procedimiento en las funciones de seguridad pública y justicia administrativa municipal en atención a las siguientes ponderaciones:

a) Este Organismo documentó que la cárcel municipal de San Ixhuatepec, en Tlalnepantla, Estado de México, no reúne condiciones mínimas de protección para las personas que sean privadas de la libertad por faltas o infracciones a los dispositivos gubernativos municipales.

En primer término, esta Comisión considera que uno de los principios de justicia que debe imperar en los municipios es la excepcionalidad de la pena como medida impositiva, de lo contrario, **el control sobre el arresto debe ser absoluto y riguroso**, lo cual exige un trato humano y condiciones de estancia dignas; es decir, respecto a los procedimientos que apliquen sanciones, estos deben mantener como regla general la libertad de la persona, de lo contrario, el parámetro de aseguramiento debe considerar los principios de trato digno, igualdad y no discriminación, libertad personal, principio de legalidad y debido proceso.



De la privación de la libertad emana tal responsabilidad que las omisiones y la carencia de recursos materiales y humanos durante el confinamiento derivan sin mas en tratos crueles, inhumanos y degradantes; como puede advertirse los criterios consensados son particularmente exigentes al momento de considerar la privación de la libertad de una persona; en consecuencia, la cárcel municipal debe estar habilitada para fungir como una estancia digna el tiempo que dure el arresto administrativo.

En el caso en concreto, se pudo advertir, en visita de inspección del 7 de agosto de 2013, que la Cárcel municipal de San Juan Ixhuatepec, adolecía de insuficiencias evidentes en su infraestructura que imposibilitaban condiciones dignas de confinamiento a las personas a las que se decretara un arresto administrativo.

En consecuencia, esta Comisión buscó la posibilidad de solucionar la problemática advertida mediante una solución alternativa, aceptándose por parte de la autoridad municipal un procedimiento conciliatorio que versó en el cumplimiento de cinco puntos conciliatorios.

No obstante, han transcurrido diez meses sin que la instancia municipal dé cabal cumplimiento a los puntos conciliatorios, puntualizaciones que fueron razonadas como acciones de mejora mínimamente satisfactorias a las condiciones prevalecientes en la cárcel municipal y relacionada con la función calificadora.

A la luz de los esquemas internacionales ya expuestos, es innegable que la cárcel municipal de San Juan Ixhuatepec, no cumple con los requisitos que reditúen en la protección de la persona privada de la libertad en el espacio habilitado para tal encomienda.

Al respecto, si bien las autoridades municipales, en supuesta concordancia a la praxis, esgrimieron excusas para evadir la observancia al correcto acondicionamiento de la cárcel, como el estado psicofísico de las personas, la infestación de plagas de insectos a los insumos, la destrucción del retrete y la ausencia de agua al argüirse que la existencia de estos dos últimos implican cierto grado de riesgo a la integridad personal, y la imposibilidad estructural para dotar de ventilación a las galeras, lo cierto es que las presuntas inconveniencias pueden superarse con la correcta implementación del deber de cuidado, supervisión y vigilancia al interior de las galeras.

Ahora bien, tocante a los cinco puntos conciliatorios, se pudo distinguir que han sido atendidos de manera deficiente. A mayor precisión, el punto primero, que versó en la colocación de un retrete en una de la celdas para que esté en óptimas condiciones de uso y sanidad, si bien la autoridad municipal refirió el cumplimiento de la petición, lo cierto es que los datos de prueba ilustran la existencia de una obra de albañilería no concluida que supuestamente hará la función de retrete.

Asimismo, y directamente relacionado con el punto que antecede, la segunda petición, que estribó en la implementación de un mecanismo que provea de agua corriente en las áreas sanitarias de las celdas, si bien la autoridad municipal refirió que se había peticionado el recurso al Organismo Público de Agua Municipal, la justificante de no dotar del líquido se basó, por una parte, en el riesgo de que los detenidos rompan las tuberías e incluso las usen como armas; y por otra, en la inconveniencia expresada en opinión médica, que de forma insistente subrayó la posibilidad de un daño a la salud en caso de ingesta de agua de una persona que previamente haya tomado bebidas alcohólicas.

Sobre el particular, la ausencia de retrete, sin la instalación necesaria que facilite la higiene, como lo es tubería y agua de uso corriente, amén de ser más perjudicial a un riesgo controlable, incumple con el requerimiento básico de contemplar medidas higiénicas suficientes a favor de la persona sometida a encarcelamiento. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud refiere que la falta de instalaciones de saneamiento que garanticen un uso higiénico adecuado aumenta el riesgo de transmisión de enfermedades relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene, como son las enfermedades diarreicas, el cólera, la disentería, la fiebre tifoidea y la hepatitis A, entre otras.<sup>5</sup>

El hecho de contar con una letrina sin servicio de agua es un factor de riesgo sanitario, ante la posibilidad de que se pueda adquirir alguno de los padecimientos indicados al entreverse un estado de insalubridad que incluye mosquerío y malos olores, situación que se planteó en el punto conciliatorio tercero, reconociéndose por la autoridad municipal que el mal olor se propagaba a la oficialía calificadora y el origen eran las áreas sanitarias de las celdas.

Del mismo modo, es incuestionable que cada uno de los riesgos contrapuestos a las medidas sugeridas, son atendibles al cubrirse mediante la debida custodia, toda vez que la persona está sujeta al completo control de la autoridad sancionadora, quien se ve obligada a cumplir funciones protectoras, al ser la principal responsable de la integridad personal del asegurado.

Por otra parte, respecto al punto quinto conciliatorio, en el cual se pidió la instrumentación de la garantía de audiencia, se pudo advertir que el personal de la Oficialía Calificadora lo realiza **de manera verbal**, además de que la autoridad municipal manifestó acogerse a lo previsto en el artículo 129 segundo párrafo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, estipulándose tan solo que los supuestos infractores firmaran la remisión.

---

<sup>5</sup> Organización Mundial de la Salud, *Garantizar saneamiento en las Américas ayuda a prevenir enfermedades relacionadas con el agua y la higiene*. Disponible en la liga: [www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9173:improved-sanation-in-the-americas-needed-to-prevent-water-and-hygiene-related-diseases&catid=1443:news-front-page-items&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9173:improved-sanation-in-the-americas-needed-to-prevent-water-and-hygiene-related-diseases&catid=1443:news-front-page-items&lang=es)

En proporción a lo anterior, es axiomático que la exigencia más puntual del principio de debido proceso lo constituye la garantía de audiencia. La oportunidad de defensa es base de los principios de legalidad y seguridad jurídicas establecidos en los artículos 14 y 16 del Texto Fundamental y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sobre todo, en tratándose de procedimientos que pueden restringir derechos y libertades ciudadanas. Por supuesto, las autoridades administrativas no quedan eximidas de respetarlo en el debido proceso, toda vez que dicho derecho, prodigado con otros requisitos, puede frenar cualquier exceso o arbitrariedad que derive del aseguramiento, así como cualquier incertidumbre jurídica que deje en estado de indefensión al supuesto infractor.

Sobre el particular, se pudo advertir que la autoridad calificadora presumiblemente otorga garantía de audiencia a los asegurados de manera verbal, ausencia de formalidad que equivale a su inexistencia virtual, incluso en la norma, tal y como se advierte en el Reglamento de Justicia Cívica para el municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, artículo 39, donde no se estipula **la garantía de audiencia por escrito**, pues la puntualización a la dicción previene:

*Cuando sea presentada una persona ante la Oficialía Calificadora, él o los policías remitentes informarán al personal en turno la causa de la presentación, en presencia del presunto infractor, **procediendo el oficial calificador a escuchar la versión del presentado para formarse un juicio respecto de la probable comisión de la infracción atribuida; pudiendo el presentado aportar los medios de prueba de que disponga para en su caso, desvirtuar la acusación en su contra. Se elaborará en forma inmediata la boleta de remisión...***

Ahora bien, respecto a la invocación del precepto aludido en el Código de Procedimientos Administrativos vigente en la entidad, lo cierto es que el artículo 129 es claro al establecer lo siguiente:

*Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos **que priven a los particulares de la libertad**, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas...*

*II. La diligencia se desahogará en términos del citatorio, por lo que:*

- a) La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso.*
- b) Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan.*
- c) El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes.*
- d) **Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.***

Por tanto, no puede excusarse la ausencia de formalidad en la garantía de audiencia, toda vez que deja sin sustento legal el acto de molestia proveniente de la autoridad, contraviniéndose los principios de legalidad y seguridad jurídica.

**b)** Por todo lo anterior, el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz debe observar invariablemente los principios y buenas prácticas que protegen a las personas sujetas a encarcelamiento, que servirán para estimular el esfuerzo constante por vencer las dificultades prácticas que se opongan a su aplicación, al representar condiciones mínimas de infraestructura y humanas que evolucionan constantemente y responden fielmente a los estatutos humanistas en que se sostiene la justicia social contemporánea.

Debe resaltarse que esta Comisión, en alusión a los instrumentos internacionales en la materia, reconoce que en el entramado gubernativo, todo esfuerzo es válido siempre y cuando no tienda a excluir la posibilidad de que las experiencias y prácticas se ajusten a los principios y propósitos que hagan viable la estancia digna, en caso de existir privación de la libertad con motivo de infracciones administrativas.

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

### **RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** En miras a lograr una cultura de legalidad propiciada desde la práctica municipal, que considere principios y buenas prácticas que protejan a las personas privadas de la libertad, se diera cabal cumplimiento a los **puntos primero, segundo, tercero, y quinto** de la propuesta de conciliación aceptada por esa autoridad edilicia en sus términos, tomándose en consideración lo esgrimido en el inciso a) de este documento, para lo cual deberán enviarse a este Organismo pruebas de su debido cumplimiento.

**SEGUNDA.** Sobre la base de la certeza que exigen los principios de legalidad y seguridad jurídica, fundamentados en los artículos 14 y 16 constitucionales, se instruyera a quien corresponda la necesidad de incluir en el Reglamento de Justicia Cívica para el municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, la formalización de la garantía de audiencia, al ser el basamento del debido proceso.

**TERCERA.** Con un enfoque preventivo que promueva una cultura de derechos humanos, ordenara por escrito a quien corresponda se impartan cursos de capacitación y actualización en materia de derechos humanos y del marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos adscritos tanto a la Oficialía Conciliadora y Calificadora, como a la Comisaría General de Seguridad Ciudadana de Tlalnepantla de Baz, a fin que durante el desempeño de su cargo actúen con puntual respeto a los derechos humanos y con apego a las normas legales que regulan su función pública, para lo cual esta Comisión le ofreció su más amplia colaboración.