



INFORME DE SUPERVISIÓN

03/2022

**DEL MNPT SOBRE LOS SEPAROS DE
SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPALES
DEL ESTADO DE JALISCO**





Mtra. Ma. del Rosario Piedra Ibarra

Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Comité Técnico del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Mtro. Antonio Rueda Cabrera

Director Ejecutivo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Coordinación e integración del informe

- **Mario Santiago Juárez**
Director de Informes, Estadísticas de la Información y Análisis de Contexto
- **Marilu Santiago Mancilla**
Visitadora adjunta
- **Emmanuel Romero Calderón**
Subdirector de Visitas a Lugares de Detención
- **María Elena Álvarez Camacho**
Analista
- **Libertad América Hernández Santiago**
Analista

Visitas a juzgados municipales

- **Debra Gabriela Torres Carrera**
Visitadora adjunta
- **Jorge Mendoza Ortiz**
Visitador adjunto
- **Lennin Pedro Sánchez Olea**
Visitador adjunto
- **Rocío Salgado López**
Visitadora adjunta



Informe de Supervisión 03/2022 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) sobre los Separos de Seguridad Pública Municipales del estado de Jalisco

Ciudad de México, a 11 de septiembre de 2023

AUTORIDADES ESTATALES RECOMENDADAS

Mtro. Juan Enrique Ibarra Pedroza
Secretario General de Gobierno del estado de Jalisco

Congreso del Estado de Jalisco

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión

AUTORIDADES MUNICIPALES RECOMENDADAS

L.C.P. Marco Tulio Moya Díaz
Presidente Municipal de Acatic

Lic. Ricardo Zaid Santillán Cortés
Presidente Municipal de El Salto

Lic. Jaime Enrique Velasco López
Presidente Municipal de Acatlán de Juárez

I.A.Z. Mario Camarena González Rubio
Presidente Municipal de Etzatlán

Lic. José Bladimir Arreola Álvarez
Presidente Municipal de Aqualulco de Mercado

C. José Álvarez Campos
Presidente Municipal de Jalostotitlán

Mtra. Luz Elvira Durán Valenzuela
Presidenta Municipal de Amacueca

Lic. Néstor Emmanuel de la Cruz Macías
Presidente Municipal de Gómez Farías

Ing. Josué Saul Pérez Ocampo
Presidente Municipal de Amatitán

Lic. Jesús Pablo Lemus Navarro
Presidente Municipal de Guadalajara

Lic. José Aurelio Fonseca Olivares
Presidente Municipal de Atotonilco El Alto

Lic. José Heriberto García Murillo
Presidente Municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos

Dr. Miguel Oropeza Ruvalcaba
Presidente Municipal de Cañadas de Obregón

Tec. Francisco de la Cerda Suárez
Presidente Municipal de Juanacatlán

Ing. Marco Trejo Téllez Girón
Presidente Municipal de Magdalena



Mtro. Arturo Israel Ascencio Gómez
Presidente Municipal de Poncitlán

Lic. Alejandro de Anda Lozano
Presidente Municipal de San Juan de los Lagos

C. Octavio González Ruiz
Presidente Municipal de San Juanito de Escobedo

Dr. Luis Alfonso Navarro Trujillo
Presidente Municipal de San Miguel El Alto

Lic. Oscar Daniel Carrión Calvario
Presidente Municipal de Sayula

Ing. Raúl Everardo Gutiérrez Castañeda
Presidente Municipal de Tamazula de Giordano

Lic. Antonio Porfirio Casillas Díaz
Presidente Municipal de Tala

Prof. Héctor Cortés Cortés
Presidente Municipal de Techaluta de Montenegro

C. Juan Manuel Vallejo Pedroza
Presidente Municipal de Teocaltiche

M.C. José Ascensión Murgía Santiago
Presidente Municipal de Teuchitlán

Lic. Miguel Ángel Esquivas Esquivas
Presidente Municipal de Tepatitlán de Morelos

C. Juan Carlos Velázquez Íñiguez
Presidente Municipal de Tototlán

Tec. Hilda Cachux Andrade
Presidente Municipal de Zacoalco de Torres

C. Alejandro Barragán Sánchez
Presidente Municipal de Zapotlán El Grande/Ciudad Guzmán

Lic. Gonzalo Álvarez Barragán
Presidente Municipal de Zapotlanejo

P R E S E N T E S

**TABLA DE CONTENIDO**

I.	GLOSARIO, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	5
II.	PRESENTACIÓN	7
III.	INTRODUCCIÓN	8
IV.	ANTECEDENTES	10
V.	METODOLOGÍA	13
VI.	RESULTADOS DE LA VISITA	16
VII.	FACTORES DE RIESGO	17
1.	Suministro de alimentos y agua para consumo	17
2.	Trato digno	18
3.	Medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables	21
4.	Situación jurídica de las personas detenidas en Comisarías de Seguridad Pública Municipales	24
5.	Debido registro de detenciones y egresos	24
6.	Contacto con el exterior	26
7.	Acceso a una persona defensora	27
8.	Lectura de derechos	29
9.	Acceso a servicios médicos	30
10.	Capacitación a servidores públicos adscritos a los lugares de detención	32
11.	Situaciones de violencia o emergencias	33
VIII.	CONCLUSIONES	35
IX.	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	36
A.	Recomendaciones de política pública dirigidas a las personas titulares de las Presidencias Municipales de los Separos de Seguridad Pública visitados en el estado de Jalisco	37
	Estrategia 1. Adecuado suministro de alimentos y agua para consumo	37
	Estrategia 2. Adecuada revisión y atención médica	37
	Estrategia 3. Adecuada comunicación con el exterior	38
	Estrategia 4. Lectura de derechos y acceso a persona defensora	38
	Estrategia 5. Adecuada separación respecto a personas puestas a disposición del Ministerio Público	39
	Estrategia 6. Fortalecimiento de registros	39
	Estrategia 7. Capacitación a personas servidoras públicas adscritas a lugares de detención	40
	Estrategia 8. Trato digno	40
B.	Recomendaciones de política pública dirigidas a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco	41
	Estrategia 10. Implementación y cumplimiento de las recomendaciones	41
C.	Recomendación de política pública dirigida al Congreso del Estado de Jalisco	42
	Estrategia 10. Implementación y cumplimiento de las recomendaciones	42
D.	Recomendación de política pública dirigida a la Cámara de Diputados y Senadores de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión.	43
	Estrategia 11. Implementación y cumplimiento de las recomendaciones	43
X.	REFERENCIAS	44



I. GLOSARIO, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APT: Asociación para la Prevención de la Tortura

Comisión Interamericana o CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Convención Interamericana: Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Corte Interamericana o Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

Convención contra la Tortura o Convención: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

FGE: Fiscalía General del Estado

FGR: Fiscalía General de la República

IPH: Informe Policial Homologado

Ley o Ley General contra la Tortura: Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

MNP: Mecanismos Nacionales de Prevención

MNPT o Mecanismo Nacional: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Persona PdL o persona privada de su libertad: Persona procesada o sentenciada que se encuentra en el Centro Penitenciario

Protocolo Facultativo: Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura

Protocolo Homologado: Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura

RND: Registro Nacional de Detenciones

Reglas Mandela: Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Reglas de Bangkok: Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios



Subcomité de Prevención de la Tortura: Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

OMCT: Organización Mundial Contra la Tortura



II. PRESENTACIÓN

1. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), fue creado en cumplimiento a la obligación internacional que México asumió en 2003 al firmar el Protocolo Facultativo, por lo que tiene como tarea principal la aplicación de ese tratado internacional.
2. A nivel interno, su funcionamiento se fundamenta en los artículos 102, apartado B, de la CPEUM; 6, fracción XI bis, de la Ley de la CNDH; 73 y 78, fracciones I y VIII, de la Ley General sobre Tortura, y 41, 42 y 45 del Reglamento del MNPT.
3. El 26 de junio de 2017 se promulgó la Ley General sobre Tortura, que establece que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, deberán promover, respetar, proteger y garantizar en todo momento el derecho de toda persona a que se respete su integridad personal, protegiéndosele contra cualquier acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que las acciones, mecanismos y procedimientos que se instrumenten para la prevención de la tortura deben conducirse por el principio de debida diligencia¹.
4. Asimismo, de conformidad con lo que señala el artículo 19 del citado Protocolo Facultativo, dentro de las facultades mínimas de los mecanismos nacionales de prevención, se encuentra la de examinar periódicamente el trato de las personas privadas de la libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4², con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
5. En el cumplimiento de estas atribuciones, este Mecanismo Nacional realizó visitas de supervisión, durante los meses de noviembre y diciembre de 2021, a diversos lugares de privación de la libertad destinados al cumplimiento de sanciones por faltas administrativas establecidas en los bandos de policía y buen gobierno o reglamentos de los municipios. Las visitas se realizaron en 30 municipios del estado de Jalisco.
6. El presente informe sistematiza los principales hallazgos que, desde el punto de vista de los estándares nacionales e internacionales, pueden generar riesgo de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que, a partir de ello, con el afán de que éstos sean atendidos por las autoridades responsables en separos municipales del estado de Jalisco, este MNPT emite una serie de recomendaciones a fin de que su cumplimiento mitigue los factores de riesgo y evite que las personas privadas de la libertad en esos espacios sean víctimas de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

¹ Artículo 6, fracción II, de la Ley General.

² 4. 2. A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.



III. INTRODUCCIÓN

7. La prohibición de la tortura implica preservar el derecho a la integridad física y psíquica de las personas³, por ello el carácter internacional de norma inderogable e imprescriptible, tal prohibición está vinculada con la obligación de prevenir la tortura⁴, según lo dispuesto en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo.
8. La prohibición absoluta exige que los Estados observen las normas jurídicas internacionales y nacionales que la proscriben, que mantengan sistemáticamente en revisión las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como los procedimientos de custodia⁵. Las personas privadas de la libertad, con independencia del lugar de privación en el que se encuentren, deber tener garantizados los derechos contemplados en la CPEUM y en la legislación nacional y estatal.
9. A partir de las nociones de tortura establecidas en la Convención contra la Tortura y la Convención Interamericana, la Ley General sobre Tortura, ordenamiento de la legislación nacional, contiene una definición que incorporó los estándares establecidos en ambas disposiciones internacionales para señalar que: “comete el delito de tortura el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:
 - a) *Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;*
 - b) *Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o*
 - c) *Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo”.*
10. Los elementos en dicho concepto permiten identificar que la tortura no se limita a actos donde se atente contra la integridad física de las personas, sino que considera aquellos tendentes o capaces de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento.
11. Todos los lugares de privación de la libertad deben trabajar en acciones y políticas públicas encaminadas a prevenir actos de tortura tal como lo mandata la Ley General⁶, tarea que implica, entre otras cosas: velar en todo momento por la seguridad de las personas privadas de libertad, teniendo en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables⁷; no agravar los sufrimientos inherentes a la privación de la libertad⁸; separar a las personas pertenecientes a

³ En el primer principio de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos de la ONU señala que todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor inherentes de seres humanos.

⁴ Artículo 2.

⁵ Artículo 11 de la Convención.

⁶ Artículo 60, fracción I, de la Ley General sobre Tortura.

⁷ Regla 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).

⁸ Ídem, regla 3.



categorías distintas según su sexo y edad, sus antecedentes penales, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles⁹; contar con condiciones de alojamiento higiénicas y en buen estado¹⁰; otorgar alimentos y agua para beber¹¹; prestar servicios médicos que observen las mismas normas éticas y profesionales que se apliquen a los pacientes en la comunidad exterior¹²; informar, sin dilación y en un idioma que comprendan, de la naturaleza de los cargos que se les imputen y contar con defensa o asistencia jurídica¹³; garantizar que la persona privada de su libertad se comunique con sus familiares y amigos y que reciba visitas¹⁴, y resguardar, inventariar y conservar en buen estado las pertenencias y objetos de la persona PdL¹⁵.

12. En relación con las salvaguardias o garantías mínimas que deben aplicarse a las personas PdL, la Observación general N.º 2 del Comité contra la Tortura¹⁶ establece entre ellas: llevar un registro oficial de los detenidos, la garantía a ser informados de sus derechos, a recibir sin demora asistencia legal y médica independientes, así como el derecho a ponerse en comunicación con sus familiares.
13. Partiendo de la verificación sobre la obligación estatal de salvaguardar la integridad de las personas PdL y prevenir actos de tortura, el MNPT identificó en las visitas realizadas varios riesgos relacionados con el incumplimiento de las obligaciones y salvaguardias señaladas en los párrafos precedentes: deficiencias en el desempeño de quienes realizan las labores de Juez Municipal, así como en la capacitación en temas de derechos humanos y prevención de la tortura del personal; falta de mecanismos de supervisión, y periodos de detención superiores a los establecidos en la ley.
14. La detección de los factores de riesgo¹⁷ se analiza a partir de los estándares nacionales e internacionales y el impacto que tienen para garantizar a las personas privadas de la libertad condiciones dignas durante la detención que permitan salvaguardar su integridad física y psicológica, por lo que, a través de la formulación de diversas recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables, se señalan algunas acciones que deben emprender para la atención y disminución de tales factores de riesgo.

⁹ Regla 11.

¹⁰ Regla 13 y 17.

¹¹ Regla 22.

¹² Reglas 24 y 32.

¹³ Regla 41.

¹⁴ Regla 58.

¹⁵ Regla 67.

¹⁶ ONU. CAT (2007), párrafo 13. También el Comité de Derechos Humanos de la ONU en el párrafo 11 de la Observación general 20 las refiere como disposiciones que deben observarse para garantizar la protección de los detenidos y prevenir actos de tortura.

¹⁷ Entendidos como aquellas acciones u omisiones cuya existencia actualice el incumplimiento a la legislación nacional e internacional que pudieran derivar en la materialización de actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conforme a señalado en la Ley General sobre Tortura.



IV. ANTECEDENTES

15. En noviembre de 2017, el MNPT visitó 30 lugares de privación de la libertad en el estado de Jalisco: 19 de ellos eran destinados a la aplicación de sanciones administrativas, 10 funcionaban como cárceles municipales y uno como casa hogar para menores de edad.
16. Los primeros 19 lugares se encontraban adscritos a las Direcciones y Comisarías de Seguridad Pública de los municipios de: Atotonilco el Alto, Chapala, El Salto, Guadalajara, Jalostotitlán, La Barca, Lagos de Moreno, Ocotlán, San Juan de los Lagos, Sayula, Teocaltiche, Tepatitlán de Morelos, Tequila, Tlaquepaque, Tonalá, Yahualica de González Gallo, Zapopan, Zapotlán el Grande y Zapotlanejo. Los resultados de la visita y hallazgos se plasmaron en el Informe 3/2018 del MNPT.¹⁸ Entre dichos hallazgos sobresalían la deficiencia en la elaboración de los certificados médicos, uso indebido de métodos de contención, falta de alimentación a las personas que cumplían una sanción administrativa y la inexistencia de jueces calificadoros para la imposición de sanciones.
17. Con la finalidad de dar seguimiento a las recomendaciones emitidas, se realizó una nueva visita en mayo de 2019, cuyos resultados se plasmaron en el Informe de Seguimiento 3/2018¹⁹. En éste se encontró que, si bien se había avanzado en la atención a los factores de riesgo señalados en la visita de supervisión, persistían deficiencias en cuanto a la atención médica adecuada y oportuna a las personas PdL, a la implementación de medidas de seguridad en las instalaciones y a las mejoras en las condiciones de habitabilidad. Los motivos del incumplimiento expuestos por las personas servidoras públicas fueron: falta de presupuesto para proporcionar alimentos y bebidas a las personas detenidas²⁰, limitaciones en la infraestructura e insuficiencia de personal.
18. En ese contexto, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco también ha emitido diversas recomendaciones en las que documentó violaciones a los derechos humanos de las personas PdL por la comisión de infracciones administrativas en municipios del estado de Jalisco. A manera de ejemplo, se identificó que entre los derechos conculcados se mencionan el derecho a la integridad y seguridad personales, a la seguridad jurídica, al trato digno, a la protección de la salud, con énfasis en la salud mental, a la libertad, legalidad, privacidad y propiedad.
19. Entre las autoridades responsables se señaló a la Comisaría de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Puerto Vallarta, servidores públicos de la Dirección de Asuntos Internos de Seguridad Ciudadana de Guadalajara y de la Dirección de Juzgados Municipales del Ayuntamiento de Guadalajara, de la Comisaría de Seguridad Pública de Tlajomulco de Zúñiga, personal de custodia y de la Coordinación de Juzgados Municipales y el director de Innovación Gubernamental del Ayuntamiento de Zapopan,

¹⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. Informe 3/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

¹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2019. Informe de Seguimiento 3/2018 del MNPT.

²⁰ La Corte IDH ha señalado en más de una ocasión que los Estados no pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano. Caso Vélez Lóor vs. Panamá, Serie C, núm. 218, párr. 198. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 85 y 87 y Caso Boyce y otros, Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 88.



elementos de la Comisaría de Seguridad Pública Municipal de Juanacatlán y de la Dirección de los Servicios Médicos Municipales de Guadalajara²¹.

20. Asimismo, la CNDH a través del comunicado de prensa DGC/170/2020 hizo un enérgico llamado a las autoridades estatales y municipales de Jalisco, a fin de que, entre otras cosas, vigilaran que los cuerpos de seguridad respeten y protejan los derechos humanos de todas las personas, en especial de aquellas que se encuentran bajo su custodia, ello con motivo de la detención y muerte de Giovanni López en mayo de 2020, en el contexto de la pandemia por COVID-19, quien fue detenido con uso excesivo de la fuerza por elementos de la policía municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco, por no portar cubrebocas.
21. Considerando los antecedentes descritos y partiendo del estatus de seguimiento al Informe 3/2018, el MNPT programó las visitas de supervisión realizadas en 2021 y tomó como referencia 10 de los lugares visitados en 2018: Atotonilco el Alto, El Salto, Guadalajara, Jalostotitlán, San Juan de los Lagos, Sayula, Teocaltiche, Tepatitlán de Morelos, Zapotlán el Grande y Zapotlanejo. La tabla siguiente muestra los factores de riesgo identificados en dichos lugares, así como el estatus y recurrencia.

Factores de riesgo identificados	Estatus y recurrencia a 2021
No se cuenta con reglamento ni disposiciones en las que se precise, de forma detallada, los procedimientos que deben seguir los servidores públicos durante el ingreso, estancia y egreso de las personas privadas de la libertad.	En 8 municipios persistía el factor de riesgo.
Carece de servicio médico.	En 5 municipios persistía el factor de riesgo.
El Juez Cívico y el encargado del área de aseguramiento no han recibido capacitación en materia de derechos humanos y prevención de la tortura.	El factor de riesgo persistía en 8 municipios.
No cuenta con una partida presupuestal para proporcionar alimentos y bebidas a las personas PdL.	En 6 municipios persistía el factor de riesgo.
El servidor público entrevistado señaló que cuando una persona privada de la libertad refería haber sido víctima de tortura o maltrato, no se presentaba denuncia ante la representación social.	Este factor de riesgo fue identificado en el municipio de Sayula; a pesar de que ameritaba atención inmediata, no se mostró evidencia de que hubiera sido atendido.

22. En materia normativa, del ejercicio interpretativo de los artículos 1°, 115 fracción II y 133 de la CPEUM, se advierte la facultad de los municipios para crear la normatividad que resulte necesaria para el cumplimiento de sus facultades constitucionales, entre ellas, garantizar y respetar los derechos humanos a las personas dentro de su jurisdicción, incluidas aquellas privadas de la libertad. La Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 4°, párrafo cuarto, establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, como consecuencia de ello, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los

²¹ Recomendaciones 3/2013, 28/2014 (la persona agraviada era menor de edad), 38/2015, 25/2016, 38/2017, 46/2018, 37/2019 y 34/2020.



derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

23. En tanto, el artículo 7º, inciso C, último párrafo, de la referida Constitución de Jalisco, establece que “todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”, en tanto que en el inciso D apartado II, inciso b), prohíbe la práctica de actos de incomunicación, intimidación o tortura.
24. En la misma tesitura, el artículo 8, párrafos cuarto y quinto, de la citada Constitución precisa que es competencia de 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 (en ningún caso el arresto excederá esa temporalidad)²². Por lo que hace a las facultades en materia de administración y gobierno municipal, el artículo 86 determina que “corresponde al Presidente Municipal o a quien haga sus veces, la aplicación de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas en el ámbito municipal, así como el ejercicio de la administración [...]”.
25. Asimismo, dicho artículo establece, en el párrafo segundo, que corresponde al Ayuntamiento o al Concejo Municipal, elaborar y aprobar los reglamentos y demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del municipio, así como, en los casos, forma y términos que determinen las leyes, autorizar las decisiones del Presidente y establecer las directrices de la política municipal. En el párrafo tercero señala, a su vez, que es facultad de los jueces municipales la calificación de las infracciones administrativas derivadas de los bandos de policía y buen gobierno.
26. Por otra parte, debe recordarse que el 5 de febrero de 2017 se realizó una reforma al texto del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante, la cual se encuentra pendiente de publicación.
27. En este contexto es que el 8 de julio de 2019, mediante acuerdo 03/XLIV/19, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Este Modelo tiene como propósito transitar del proceso actual de atención y sanción de faltas administrativas, a la incorporación de una visión de Justicia Cívica con enfoque restaurativo, que facilite y mejore la convivencia en una comunidad; así como evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia²³.
28. Para la elaboración de este Modelo se realizó un análisis del marco normativo en 65 municipios —se revisaron los reglamentos locales en relación con el tema de Justicia, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad; además del análisis sobre el funcionamiento y operación de 11 municipios —a través de visitas en campo para revisar documentos y realizar entrevistas—.
29. A partir de los resultados del diagnóstico, el Modelo desarrolla 5 Componentes de la Justicia Cívica. Para los propósitos del presente informe es relevante destacar el

²² El artículo 55 de la Constitución del Estado reitera dicha disposición.

²³ Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Pág. 17



Componente 4: “Organización de la Justicia Cívica”, el cual propone adaptar 6 de los principios que rigen el Sistema Penal Acusatorio al procedimiento de Justicia Cívica, para así incorporar la oralidad, la publicidad, la continuidad, la imparcialidad, la intermediación y la concentración. Ello con el propósito de garantizar el debido proceso y la impartición de justicia de manera pronta, transparente y expedita²⁴.

30. Asimismo, en el Subcomponente 4.4. “Ubicación e infraestructura”, precisa que los juzgados cívicos deben contar con espacios mínimos que permitan el pleno respeto de los derechos humanos de las personas posibles infractoras, entre los que destacan:

- Salas de audiencias con espacios para el público;
- Oficinas para el personal del juzgado cívico;
- Área de aseguramiento (espacios separados por sexo, con baño y buena ventilación);
- Espacio para realizar la evaluación médica de la persona PdL;
- Espacio para realizar la evaluación psicosocial de la persona PdL;
- Sección para niñas y niños;
- Espacio para recepción, y
- Baños²⁵.

31. Finalmente, como parte del Modelo se han elaborado Cuatro Guías de Implementación de la Justicia Cívica para los municipios de México²⁶, las cuales recuperan y desarrollan las mejores prácticas que permiten una adecuada impartición de justicia cívica, basándose en la implementación de salvaguardias y el respeto a los derechos humanos.

V. METODOLOGÍA

32. A partir de los antecedentes expuestos, bajo el enfoque preventivo que enmarca el trabajo del MNPT, durante noviembre y diciembre de 2021, se llevaron a cabo visitas a 30 lugares de privación de la libertad en 7 de las 12 regiones de Jalisco; a saber: Valles, Centro, Ciénega, Altos Norte, Altos Sur, Lagunas y Sur, lo que representa una cobertura de cerca del 24% del total de los 125 municipios con los que cuenta el estado de Jalisco, ello buscando contar con una muestra no probabilística causal, ante la falta de datos sobre el tipo de población que se encuentra en los separos municipales²⁷.

33. La planeación de las visitas, el diseño de los instrumentos aplicados para recabar información, el análisis de los hallazgos y la emisión de las recomendaciones partió de

²⁴ Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Pág. 50

²⁵ Ídem.

²⁶ Guía I Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Elaboración de Diagnóstico y Plan de Implementación

Guía II Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Adecuación Normativa e Infraestructura Municipal

Guía III Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Implementación de Audiencias Públicas

Guía IV Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Medidas para Mejorar la Convivencia Cotidiana

²⁷ Cantoni, N. 2009. Técnicas de muestreo y determinación del tamaño de la muestra en investigación cuantitativa. Revista Argentina de Humanidades y Ciencias Sociales, volumen 7, no. 2, 2009, disponible en: https://www.sai.com.ar/metodologia/rahycs/rahycs_v7_n2_06.htm



un enfoque de derechos humanos para poder supervisar que “el actuar público sea coherente con los contenidos, componentes y principios especificados en el derecho internacional de los derechos humanos”²⁸. Entre los instrumentos que guiaron la incorporación de estándares con enfoque de derechos humanos destacan: la Ley General sobre Tortura, la CPEUM, la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Convención contra la Tortura, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), las Reglas de Bangkok, así como los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, partiendo de su trascendencia como estándares en materia de prohibición y prevención de actos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.

34. Para identificar los riesgos, las personas visitadoras del MNPT realizaron las acciones siguientes: 1) el recorrido físico en las instalaciones donde se llevan a cabo los arrestos administrativos (separos) y las oficinas administrativas; 2) entrevistas con el Juez Municipal, con personal de seguridad de la Comisaría de Seguridad Pública Municipal, con personal médico municipal y con personas privadas de la libertad, y 3) revisión de bitácoras y/o libros de registro de ingreso y egreso de personas privadas de la libertad, expedientes y/o registros de las personas arrestadas.
35. Los resultados obtenidos se sistematizaron para llevar a cabo el análisis de los riesgos identificados, incorporando un enfoque diferencial y especializado para detectar la posibilidad de que éstos se potencializaran al tratarse de poblaciones con características o condiciones en mayor riesgo de vulnerabilidad como ser mujeres, ser población LGBTIQ+, tener alguna discapacidad, o ser niños, niñas o adolescentes.
36. Los riesgos se analizaron a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de prohibición de la tortura y protección a las personas privadas de la libertad, y bajo una perspectiva amplia, no se constriñen a la unidad de observación²⁹, sino al conjunto de separos municipales visitados en el estado de Jalisco, lo que derivó en la elaboración de diversas recomendaciones que, desde la perspectiva preventiva, deberán ser atendidas por las autoridades municipales para atender dichos riesgos.
37. Este informe de supervisión concluye con una serie de recomendaciones en materia de política pública dirigidas a las autoridades responsables de la supervisión y regulación de los centros de privación de la libertad antes mencionados y, de requerirse, a los directores o responsables de éstos.
38. La LGPIST dispone en su artículo 81, fracción I, que los Informes de Supervisión establecerán una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes enfocadas en la superación de la problemática identificada.
39. Es así que las recomendaciones emitidas por el MNPT tienen como objetivo central la prevención de la tortura a través de la generación de una política pública que permita fortalecer las instituciones supervisadas y revertir las malas prácticas observadas. Por

²⁸ Salazar Ugarte, Pedro et al. (2014) La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, p. 147. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

²⁹ Suelen denominarse Unidades de Observación a los referentes empíricos que el investigador **utiliza para obtener los datos** que necesita de la Unidad de Análisis. Azcona, Maximiliano; Manzini, Fernando y Dorati, Javier. Precisiones metodológicas sobre la unidad de análisis y la unidad de observación. Aplicación a la investigación en psicología, Universidad Nacional de La Plata.



ello, con el fin de contribuir a la implementación, se propone un esquema de seguimiento en el que, a través de la coordinación con las autoridades, se llegue a su total cumplimiento.

40. Con enfoque estratégico, las líneas de acción de política pública tienen como base los factores de riesgo identificados por el MNPT durante las visitas, haciendo énfasis en las salvaguardias para las personas privadas de la libertad. Las recomendaciones incorporan una directriz de intervención general que, de manera coordinada, ya sea entre autoridades o entre áreas administrativas que dependen de una sola autoridad, realizarán para atender el factor de riesgo detectado.
41. Asimismo, para facilitar la medición y seguimiento a la implementación de las recomendaciones, se incorporan plazos en los que las autoridades deberán remitir evidencias sobre la consecución de los objetivos señalados en éstas. Para la estimación de dichos plazos, se ha tomado en consideración el contexto, las condiciones materiales y los recursos humanos con los que cuentan los centros de privación de la libertad. En ese sentido, se establecen periodos de seguimiento inmediato, así como de corto, mediano y largo plazos.
42. Las líneas de acción de inmediato cumplimiento son aquellas en las que se propone la implementación de acciones encaminadas a mitigar un riesgo inminente para las personas privadas de la libertad, que de no ser atendido pudiera causar un perjuicio irreparable, considerando la vulnerabilidad de la persona desde un enfoque diferencial. En ese caso, tomando en consideración la necesidad de intervención inmediata, las autoridades deberán remitir informes de cumplimiento dentro de las dos semanas siguientes a la notificación del instrumento.
43. Las líneas de acción de corto plazo son aquellas en las que se propone la realización de actividades y procesos para que se genere un producto, un bien o un servicio que, con base en los enfoques y criterios señalados, contribuya a eliminar los factores de riesgo identificados. Los elementos incluidos en las recomendaciones que sirven para medir y observar su cumplimiento conforman los indicadores³⁰ de insumos, así como los procesos para allegarse de éstos, por lo que las autoridades dentro de un periodo de hasta 60 días³¹ deberán enviar evidencias sobre los avances en la implementación de las recomendaciones.
44. Las líneas de acción de mediano plazo son aquellas en las que se propone la implementación de los productos, bienes o servicios que, considerando el criterio de eficiencia y el enfoque diferencial, contribuyan a eliminar los factores de riesgo identificados, y se contribuya de esta manera a mejorar las condiciones en las que viven las personas privadas de la libertad. Los elementos o atributos que se utilizan para su medición conforman indicadores de los productos generados, así como de los procesos para conseguirlo. Respecto de estas medidas, las autoridades deberán enviar

³⁰ “Los indicadores de desempeño o indicadores generalmente utilizados en la programación [...] permiten verificar cambios debidos a la intervención para el desarrollo o que muestran resultados en relación con lo que se ha planeado” (OCDE, 2002). “De acuerdo con los enfoques de gestión basada en resultados y la lógica del ciclo de los proyectos, la principal referencia o fuente para la identificación de esos indicadores son los resultados previstos del programa de desarrollo. En el marco de evaluación del desempeño, las distintas categorías de indicadores que en general se definen y aplican son: insumo, producto, efecto directo e impacto” (ACNUDH, 2012: 118).

³¹ CONEVAL, 2013, p. 48.

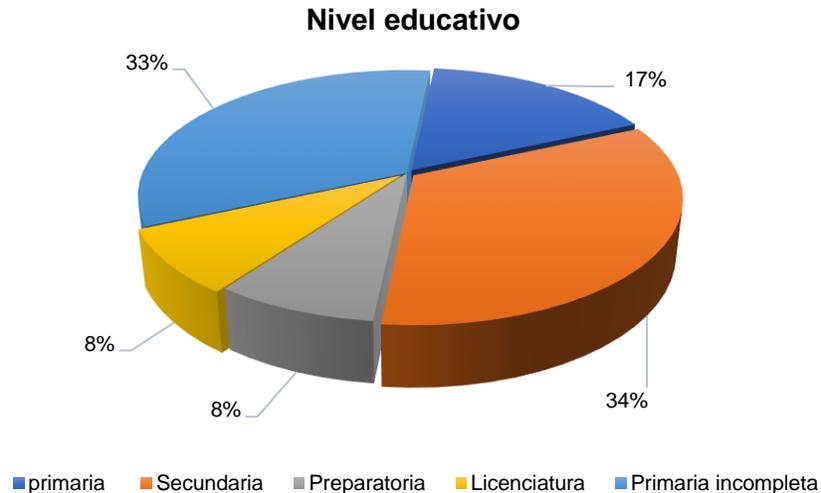


evidencias sobre el avance en la implementación dentro de una temporalidad de hasta 180 días.

45. Las líneas de acción de largo plazo son aquellas mediante las cuales se propone transformar las condiciones que dieron lugar a los factores de riesgo identificados durante la intervención del MNPT en los lugares de privación de la libertad. Con los criterios de eficiencia y enfoque diferencial, se plantea que haya cambios significativos que impacten en la población objetivo mejorando las condiciones detectadas. Los indicadores que se utilizan para medir su cumplimiento permiten conocer los efectos directos de los productos, bienes o servicios generados y los procesos para alcanzarlos. Para el seguimiento de estas acciones, las autoridades deberán enviar evidencias de la implementación en un lapso de hasta 360 días.
46. Finalmente, con base en los reportes con las evidencias sobre la implementación de las líneas de acción, enviados por las autoridades de los lugares de privación de la libertad, el MNPT podrá valorar la programación de visitas de seguimiento, a fin de contar con los insumos necesarios para elaborar los informes correspondientes, a los que se refiere la fracción II del artículo 82 de la Ley General de Tortura.

VI. RESULTADOS DE LA VISITA

47. De los 30 lugares visitados, únicamente 7 tenían capacidad para alojar a más de 10 personas. Al momento de la visita, había en total 21 personas privadas de la libertad —todos hombres—, quienes fueron entrevistadas por el personal del MNPT. De acuerdo con la capacidad instalada reportada por las autoridades, al momento de la visita la población no rebasaba la misma, pues el mayor número de población se encontró en los municipios de Poncitlán y Zapotlán El Grande/Ciudad Guzmán, donde 4 personas se hallaban privadas de la libertad.
48. De las personas privadas de la libertad, el 50% estaba en el rango de edad de 18 a 34 años, el 40%, entre 35 a 58 años y el 10% (2) eran adolescentes de entre 15 y 17 años. Todas eran originarias de los municipios donde se encontraban.
49. Por lo que respecta al nivel de estudios, el 50% de la población contaba con algún nivel de educación básica (primaria trunca o completa); secundaria el 34%; bachillerato el 8%, y otro porcentaje igual con estudios de licenciatura.



50. En relación con la ocupación, cabe destacar que 52% de las personas PdL eran campesinas y 8% estaban desempleadas, lo que cobra relevancia cuando se cuestionan aspectos como la individualización de la pena y su conmutación, de acuerdo con la normatividad municipal (Reglamento de Bando y Policía, Bando de Policía y Buen Gobierno y homólogos), en la cual se indica que la multa no podrá exceder de lo equivalente a un día de jornada, mientras que, si la persona PdL carece de recursos, podrá someterse hasta a 36 horas de detención, sanción que queda sujeta al criterio de la autoridad que la impone, sin considerar el trabajo comunitario como opción.
51. Por lo que hace al motivo de la detención, el 33.3% de las personas PdL señaló que fue por escándalo en la vía pública; el 16%, por solicitud de auxilio por violencia familiar; el 25%, por consumir alcohol o enervantes en la vía pública, y el 25.7% restante desconocía el motivo de su arresto.
52. En los lugares visitados se entrevistó a 23 jueces municipales y/o cívicos, 3 encargados del despacho, 2 secretarios de juzgado y 2 síndicos.

VII. FACTORES DE RIESGO

53. Los factores de riesgo que se identificaron en la visita a los lugares de privación de la libertad se analizan bajo los estándares nacionales e internacionales que contemplan la obligación del Estado de observarlos y garantizarlos cuando tienen bajo su custodia a personas PdL.

1. Suministro de alimentos y agua para consumo

54. Durante las visitas realizadas se advirtió que en 19 de los separos municipales: Ahualulco de Mercado, Etzatlán, Amatitán, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Gómez Farías, Tamazula de Gordiano, Magdalena, Teuchitlán, Magdalena, Juanacatlán, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, San Miguel el Alto, Acatic, Jalostotitlán, Cañadas de Obregón y Teocaltiche, no se les proporcionaban alimentos a las personas PdL, por lo que los familiares debían brindárselos. De las personas privadas de la libertad entrevistadas, sólo 5 señalaron que les habían dado alimentos, y dos de ellas indicaron que habían sido de mala calidad.



55. En tanto que, en los separos municipales de Cañadas de Obregón, Acatic, Poncitlán y Gómez Farías, no se proporcionaba agua para beber a las personas privadas de la libertad.
56. Las condiciones señaladas pudieran constituir un riesgo para la comisión de actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en los lugares bajo jurisdicción de los Ayuntamientos del estado de Jalisco. En ese sentido, en 2016 el Subcomité para la Tortura ya había recomendado al Estado mexicano la “mejora de las condiciones materiales de detención, incluido el nivel de alojamiento y comida [...]”. Además, es importante señalar que el derecho a la alimentación cuando las personas se encuentran en custodia del Estado debe ser garantizado por la autoridad a cargo. Tal derecho se encuentra reconocido en el artículo 4° de la CPEUM, así como en el artículo 11 del PIDCP, y en la regla 22 de las Reglas Mandela.
57. Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en su numeral XI, señalan que las personas PdL tienen derecho a recibir alimentación de buena calidad, nutritiva y suficiente, en condiciones de higiene y en horarios regulares. Respecto al acceso al agua potable para el consumo, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que el agua es un bien público fundamental para la vida y la salud, que es un derecho humano indispensable para vivir dignamente y que es condición previa el acceso a otros derechos humanos.³²
58. Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que si bien el derecho al agua potable es aplicable a todos universalmente, los Estados deben prestar especial atención a las personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercerlo; y en torno a las personas privadas de la libertad, establece que el Estado tiene el deber de adoptar medidas con el fin de que éstas tengan agua suficiente y de calidad para atender sus necesidades diarias, teniendo en cuenta las prescripciones del derecho internacional humanitario y las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos³³.
59. La alimentación y el agua para beber son necesidades básicas de supervivencia, cuya escasez o irregular suministro puede generar sufrimientos y afectaciones físicas y psicológicas que ponen en riesgo la integridad de las personas. Por ello, y observando los estándares citados, este MNPT considera fundamental que las autoridades municipales que tienen bajo su resguardo a personas PdL garanticen la protección de tales derechos.

2. Trato digno

60. En 24 de los separos municipales visitados: Ahualulco de Mercado, Etzatlán, Amatitán, Tala, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Ciudad Guzmán, Sayula, Amacueca, Gómez Farías, Teuchitlán, Magdalena, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Juan de los Lagos, Zapotlanejo, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, Acatic, Jalostotitlán, Cañadas de Obregón y Teocaltiche, se observaron

³²Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2002). Párr.1.

³³ Amparo en revisión 158/2014. 2 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Martín Muñoz Ortiz.



deficientes condiciones de mantenimiento: falta de pintura en paredes, estancias frías y húmedas, malas condiciones de higiene, falta de ventilación tanto artificial como natural, ausencia de servicios sanitarios para las personas arrestadas —ya que cada estancia contaba con una taza sanitaria y/o letrina, sin agua corriente y sin lavabo, en condiciones insalubres—, carencia de instalaciones hidráulicas, falta de iluminación artificial y natural y planchas de cemento sin colchoneta. Asimismo se observó que algunas estancias se ocupaban como bodegas.



Ilustración 1. Estancia del área de arresto de Zapotlanejo.



Ilustración 2. Estancia del área de arresto de El Salto.



Ilustración 3. Estancia del área de arresto de Etzatlán.



Ilustración 4. Estancia del área de arresto de San Miguel el Alto.



Ilustración 5. Estancia del área de arresto de Tala.



61. Preocupan al MNPT las condiciones en que se encontraron los lugares mencionados, puesto que no cumplen con los estándares nacionales e internacionales referentes a las características esenciales de los lugares de detención, pues toda persona privada de libertad tiene derecho a que se salvaguarde su dignidad personal. Como se ha señalado, es obligación del Estado proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad y procurarles las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención³⁴. Asimismo, los artículos 10.1 del PIDCP, 5.2 de la Convención Americana y 1 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de las Naciones Unidas, establecen que las personas PdL deben ser tratadas humanamente y con respeto a su dignidad.
62. La Corte IDH ha resuelto que los daños físicos, como lesiones, o psicológicos, como sufrimientos, que no son consecuencia directa de la privación de la libertad, sino derivados de condiciones de encierro sin adecuadas condiciones de higiene, en aislamiento e incomunicación o con restricciones indebidas al régimen de visitas, constituyen violación a la integridad personal y pueden llegar a constituir una forma de pena cruel³⁵.
63. Entre los estándares que se incumplen en los centros visitados, prevalecen los contenidos en las Reglas Mandela, aplicables a todas las categorías de personas privadas de la libertad, en particular, los contenidos en los numerales 10, 12, 15, 19 y 20.2, referentes a las características esenciales que los lugares de detención deben reunir respecto a higiene, ventilación, instalaciones sanitarias, iluminación natural y artificial, disponibilidad de agua para el aseo de sanitarios e higiene personal. A su vez, el principio XII, punto 2, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados el 31 de marzo de 2008, por la CIDH en su Resolución 1/2008, señala que las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes que aseguren su privacidad y dignidad, así como al agua para su aseo personal.

3. Medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables

64. En este rubro, según las autoridades entrevistadas, 23 de los municipios supervisados: Ahualulco de Mercado, Etzatlán, Amatitán, Tala, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Ciudad Guzmán, Sayula, Amacueca, Gómez Farías, Teuchitlán, Magdalena, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, Acatic, Jalostotitlán, Cañadas de Obregón y Teocaltiche, señalaron que, para salvaguardar la seguridad e integridad de las mujeres, adolescentes, personas de la comunidad LGBTIQ+ y personas de la tercera edad, destinaban los dormitorios que se encontraran vacíos al momento de recibir a dicha población; sin embargo, el personal de MNPT no pudo corroborar la información, ya que no había población con esas características al momento de la visita y tampoco existían registros o evidencias que acreditaran la distribución que se realizaba en el espacio de privación de la libertad.

³⁴Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2002). Párr. 1.

³⁵ Corte IDH. Caso Hernández vs Argentina. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Párr. 60, pág. 20.



65. El numeral 2 de la Regla 2 de las Reglas Mandela prevé de manera sustancial que, para aplicar el principio de no discriminación en la administración penitenciaria, se deben tener en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario y adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales.
66. Por su parte, el CAT puntualizó que: “aunque todos los detenidos constituyen un grupo vulnerable, algunos subgrupos lo son particularmente, por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los miembros de minorías, los extranjeros, las personas con discapacidad, y las personas con condiciones agudas de salud mental. Al respecto, señala que se necesitan especialistas en todos estos factores de vulnerabilidad para reducir las probabilidades de malos tratos”³⁶.
67. En Amacueca, la autoridad refirió que se tenía un dormitorio para mujeres, en el cual se observaron dos planchas de cemento; en el municipio de Juanacatlán la autoridad señaló igualmente que se contaba con un dormitorio para mujeres, sin embargo, durante la supervisión se observó que no existía tal separación, pues las estancias se encontraban de forma contigua sobre un pasillo en un área en forma de rectángulo. En los 28 municipios restantes no había medidas para ubicar a las personas por su género, ya que al recibir a población femenina tenían que alojarla en espacios destinados a la población en general, lo cual genera un riesgo que la autoridad justificaba alegando el bajo índice de población femenil que era privada de la libertad.
68. Las mujeres en espacios de detención deben estar separadas de los hombres, de conformidad con lo previsto en los artículos 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 11, inciso a), de las Reglas Mandela, y el principio XIX de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Es así que las mujeres deben ser reclusas en lugares diferentes a aquellos en los que se encuentren los varones, pues la insuficiencia de áreas para las mujeres se podría traducir en una vulneración a lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo quinto, y 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el derecho de igualdad entre mujeres y hombres.
69. En ese sentido, el numeral 40 de las Reglas Bangkok³⁷ menciona que “Los administradores de las prisiones elaborarán y aplicarán métodos de clasificación centrados en las necesidades propias de su género y la situación de las reclusas, a fin de asegurar la planificación y ejecución individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social”.
70. Es importante para este Mecanismo Nacional incidir en que las autoridades responsables de los lugares de privación de la libertad deben identificar como un riesgo, que puede derivar en malos tratos e incluso tortura, la falta de espacios suficientes para

³⁶ ONU, CAT/OP/12/6. El enfoque del concepto de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por parte del Subcomité para la Prevención de la Tortura en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cuelles, Inhumanos o Degradantes. (2010). Apartado II. Principios orientadores, numeral 5, inciso j).

³⁷Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok), Apartado II. Reglas aplicables a las categorías especiales, Regla 40.



poder realizar la clasificación por género, así como para alojar a personas en condiciones de vulnerabilidad. En el caso de las mujeres, la falta de espacios exclusivos puede representar un riesgo de violencia sexual y vulneración de su integridad psicofísica, en caso de ser alojadas con hombres, pues en la mayoría de los espacios los sanitarios no tienen privacidad, por señalar un factor; se trata de riesgos que se potencializan si a la condición de mujer se suman otras características como: ser indígena, tener discapacidad, ser migrante o de nacionalidad extranjera y no hablar español, etcétera.

71. En ese sentido, en los 30 municipios visitados se observó que no cuentan con accesibilidad física en sus instalaciones, tampoco con intérpretes de lengua indígena, de lengua extranjera o de Señas (LSM), ni con textos en Braille, lo cual vulnera el derecho de personas con discapacidad, así como de personas indígenas y extranjeras a recibir un trato digno y en condiciones de igualdad, lo que las deja expuestas al riesgo de tortura por discriminación.
72. Derivado de lo anterior se debe considerar la implementación del enfoque diferencial y especializado, así como el enfoque de género en la gestión de los juzgados municipales, ya sea ante la presencia de personas mayores, personas embarazadas, personas con enfermedades crónicas o con trastorno mental, personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, personas migrantes, indígenas, de la comunidad LGBTIQ+, así como personas con discapacidad física, sensorial, intelectual o psicosocial.
73. En razón de que en los 30 lugares de detención se observó la misma deficiencia en cuanto a falta de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables, resulta relevante advertir la discriminación estructural que afecta a las personas privadas de la libertad, como “resultado de una situación de exclusión social o de sometimiento por otros, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias”³⁸.
74. La Ley General sobre Tortura en su artículo 6, fracción III, refiere que las autoridades deben tomar en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma o lengua, religión, edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada, lo que constituye la obligación de aplicar un enfoque que prevenga actos de discriminación hacia personas con características o condiciones que las sitúen en mayor riesgo de vulnerabilidad.
75. En ese sentido, preocupa al MNPT que en los lugares de privación de la libertad supervisados no se dispongan de políticas, acciones, protocolos o programas encaminados a identificar y atender las necesidades especiales de grupos en condición de vulnerabilidad, ya que ello, además de ser contrario a los estándares señalados, puede representar un riesgo en las condiciones de privación de la libertad por la comisión de faltas administrativas.

³⁸ Pelletier Quiñones, Paola, La “discriminación estructural” en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 207, Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf> 14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



4. Situación jurídica de las personas detenidas en Comisariías de Seguridad Pública Municipales

76. En cuanto a la situación jurídica de las personas, la separación también es una medida para ayudar a proteger la integridad física y mental de las personas privadas de libertad; sin embargo, en las áreas de sanciones administrativas municipales de Ahualulco de Mercado, Etzatlán, Magdalena, Tala, Atotonilco el Alto y Zapotlanejo, alojan a personas que se encuentran a disposición del Ministerio Público por la probable comisión de un delito, junto a las personas que cumplen una sanción administrativa.
77. Al permitir la estancia de personas cuya situación jurídica es diferente a la de quienes cumplen un arresto por la comisión de una falta administrativa, se podría colocar en situación de riesgo a las personas PdL en los juzgados municipales, debido a que la infraestructura y seguridad no corresponden a las requeridas para alojar a detenidos por la probable comisión de conductas delictivas.
78. En ese sentido, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, en el principio XIX, señalan que éstas deberán ser alojadas en distintas secciones según la razón de su detención.

5. Debido registro de detenciones y egresos

79. Al realizar la revisión de los libros de registro de las personas que ingresan al área de separos, se observó que en Acatic, Ahualulco de Mercado, Cañadas de Obregón, El Salto, Etzatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Magdalena, San Miguel el Alto, Techaluta de Montenegro y Tepatitlán de Morelos³⁹ no se cuenta con registros de ingreso y egreso; y en el resto de los municipios, se omiten los datos relativos a folio, número consecutivo, fecha y hora de egreso, así como la sanción impuesta. Tampoco cuentan con registros de evidencia de llamadas telefónicas de las personas detenidas, según su derecho de comunicación con el exterior, ni registros de traslados e incidentes violentos.
80. En el municipio de Acatic, diversos servidores públicos entrevistados, quienes solicitaron no referir sus nombres o cargos, manifestaron que, de manera frecuente, el personal de la policía municipal realiza detenciones sin que se realice el procedimiento normado de calificación de la falta, omitiendo la presentación ante el juez y la revisión por parte del médico municipal. En ese sentido, señalaron que la actuación del personal del municipio es discrecional. Lo anterior pudo ser corroborado por los y las visitadoras al observar los registros de detenciones, donde la ficha elaborada al ingreso de las personas arrestadas se firma y autoriza por un elemento policial en el rubro del otorgamiento de libertad y no por el juez municipal, como es debido. Se observó que tampoco se documentaba el motivo de la salida, el pago de multa, el tiempo de arresto o la asignación de servicio comunitario.
81. De los 30 municipios visitados en el estado de Jalisco, únicamente en 5: Etzatlán, Guadalajara, San Juan de los Lagos, Tala y Zapotlanejo, llenaban el IPH y registraban a las personas en el Registro Nacional de Detenciones.

³⁹ El registro no tiene la hora y fecha de egreso.



82. En 28 municipios no se acreditó la elaboración del IPH: Ahualulco de Mercado, Amatitán, Etzatlán, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Acatlán de Juárez, Ciudad Guzmán, Sayula, Amacueca, Gómez Farías, Tamazula de Gordiano, Teuchitlán, Magdalena, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, San Miguel el Alto, Acatic, Jalostotitlán, San Juan de Escobedo, Sayula, Cañadas de Obregón y Teocaltiche. Asimismo, se constató la falta de expedientes, documentales y archivos que los contuvieran. Tampoco se acreditó la existencia de informes con los motivos del arresto, la infracción cometida o el respeto en todas las etapas procesales a las personas arrestadas, incluyendo la audiencia, pago de multa o cumplimiento de la sanción.
83. Por lo que hace al registro de pertenencias, en los municipios de: Acatic, Amacueca, Acatlán de Juárez, Cañadas de Obregón, Ciudad Guzmán, El Salto, Etzatlán, Jalostotitlán, Guadalajara, Gómez Farías, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Magdalena, Poncitlán, San Miguel El Alto, San Juan de los Lagos, Tamazula de Giordano, Tala, Techaluta de Montenegro, Teocaltiche, Teuchitlán, Tototlán, Zacoalco de Torres y Zapotlanejo, no se contaba con con un registro de pertenencias, ni con un lugar adecuado para su resguardo.



Ilustración 6. Resguardo de pertenencias, área de arresto de San Juan de los Lagos.

84. Al no identificarse registros de control y resguardo de pertenencias, se dificultaba que las personas privadas de la libertad pudieran reclamarlas a la autoridad al momento de egresar.
85. Normativamente, los riesgos señalados representan diversos incumplimientos, pues el IPH es una herramienta de monitoreo y seguimiento, en la cual, de acuerdo con los artículos 5, 41, fracción I, 43 y 77, fracción XI, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los elementos policiales tienen la obligación de registrar los datos de las actividades e investigaciones que realicen; por su parte, la Guía de llenado del Informe Policial Homologado de Infracciones Administrativas⁴⁰ indica que éste debe correr a cargo del primer respondiente que tuvo conocimiento de la probable infracción administrativa y se debe señalar quién realizó las actuaciones correspondientes en el

⁴⁰ Secretaría de Gobernación. 2020. Guía de llenado del informe Policial Homologado (Infracciones Administrativas). Gobierno de México. Consultado 09 de septiembre de 2021 en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394019/Gu_a_IPH_Infracciones_Administrativas.pdf



caso concreto. Dichas directrices buscan contar con un reporte e identificación oportuna de las detenciones a nivel nacional, reduciendo significativamente la probabilidad de detenciones arbitrarias y posibles desapariciones forzosas.

86. El artículo 3 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones establece que el Registro Nacional de Detenciones consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador.
87. Del mismo modo, el lineamiento segundo, fracción X, de los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones (RND), señala que los mismos son de observancia obligatoria para los Jueces Municipales, Cívicos, Calificadores, Conciliadores o cualquier otra autoridad que, en funciones de seguridad pública, tomen conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de infracciones administrativas en el ámbito de la justicia cívica, en tanto que la aplicación de dichos lineamientos comprende, desde la detención de una persona por un hecho probablemente delictivo o una infracción administrativa, hasta su liberación o ingreso al sistema penitenciario, centro de detención preventiva municipal o similares.⁴¹
88. En la Observación General 2, el CAT refirió que dentro de las garantías básicas que deben aplicarse a todas las personas privadas de libertad se encuentra el llevar un registro oficial de los detenidos⁴².
89. Por lo que hace a resguardar, inventariar y conservar en buen estado las pertenencias y objetos de la persona PdL, la Regla 67 de las Reglas Mandela lo establecen como una obligación de las autoridades.

6. Contacto con el exterior

90. Durante las visitas de supervisión realizadas a los 30 municipios de referencia, los servidores públicos entrevistados informaron que a todas las personas que ingresan a los separos de seguridad pública se les permite realizar la llamada telefónica para que den aviso de su detención a sus familiares, abogados(as) o amistades; sin embargo, sólo en 3 municipios, Ixtlahuacán de los Membrillos, Guadalajara y San Juan de los Lagos, se pudo corroborar dicha información a través del registro de llamadas telefónicas y testimonios de las personas alojadas.
91. Asimismo, se verificó que en 23 municipios: Ahualulco de Mercado, Etzatlán, Amatitán, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Ciudad Guzmán, Sayula, Amacueca, Gómez Farías, Teuchitlán, Magdalena, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Juan de los Lagos (no les permiten recibir visitas), Zapotlanejo, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, Acatic, Jalostotitlán, Cañadas de Obregón y Teocaltiche, no cuentan con un área específica para que las personas PdL realicen la llamada telefónica y reciban visitas de su persona defensora o familiares, por lo cual

⁴¹ DOF. Acuerdo 09/XLVII/21 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, por el que se expiden los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones (RND. 20 de abril de 2022.

⁴² ONU. CAT/C/GC/2. (2008) Observación General N° 2. Párr. 13.



éstas se realizan en el área de galeras o en la barandilla, bajo la vigilancia del personal de seguridad, es decir, sin condiciones de privacidad. Dado que no todos los municipios cuentan con teléfonos para el uso exclusivo de las personas PdL, en ocasiones las autoridades les permiten que utilicen su teléfono celular, por ejemplo, en El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Poncitlán, Atotonilco el Alto y Tototlán.

92. De las entrevistas realizadas a personas arrestadas se tuvo conocimiento que el 80% no realizó la llamada telefónica a su ingreso ni recibió visitas dentro de las instalaciones; a su vez el 100% de quienes sí se pudieron comunicar señalaron que no contaron con privacidad para efectuar la llamada.
93. El derecho de las personas privadas de libertad a comunicarse con personas del exterior constituye una salvaguardia básica que favorece la prevención eficaz de la tortura y el maltrato. Sobre esto, la regla 58, numeral 1, de las Reglas Mandela, señala que las personas PdL tienen derecho a comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con sus familiares o personas cercanas, por los medios de telecomunicaciones, electrónicos, digitales o de otra índole que haya disponibles.
94. El numeral 145, inciso n), del Protocolo de Estambul enlista como un método de tortura la restricción de contactos sociales y la pérdida de contacto con el mundo exterior.
95. En su Informe, el Relator Especial puntualizó, a partir de diversos antecedentes, que la “reclusión en régimen de incomunicación”, que priva a la persona de todo contacto con el mundo exterior —en particular con médicos, abogados y familiares—, ha sido reconocida repetidamente como una forma de tortura⁴³.
96. La Corte IDH, en la sentencia del caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, del 25 de noviembre de 2005, sostiene que la incomunicación o las restricciones indebidas al régimen de visitas constituyen una violación a la integridad personal⁴⁴.
97. Como se ha señalado, la comunicación con el exterior (realizar llamadas telefónicas en los primeros momentos de la detención y recibir visitas durante la privación de la libertad) ha demostrado ser una salvaguardia efectiva para reducir los riesgos de que las personas detenidas sufran tortura u otros malos tratos, por lo que para este Mecanismo Nacional es fundamental que las autoridades de los centros de privación de la libertad lleven a cabo una puntual verificación de que se respete ese derecho como una medida de prevención contra actos de tortura.

7. Acceso a una persona defensora

98. En los lugares de arresto de Aqualulco de Mercado, Gómez Farías, Magdalena, Jalostotitlán, se encontró que los servidores públicos que calificaban las infracciones administrativas e imponían las sanciones correspondientes no estaban facultados para ello, no contaban con capacitación ni con instrucción académica y tampoco cumplían con un perfil específico para calificar sanciones administrativas. Entre las omisiones en que se incurre destacan que no realizan la audiencia correspondiente para informarle a

⁴³ ONU. A/HRC/43/49. informe, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes examina las cuestiones conceptuales, de definición e interpretación que se plantean a propósito del con

⁴⁴ Corte IDH. Caso *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*, op. cit.



la persona privada de la libertad la razón de su detención, la posibilidad de conmutar la sanción —en los hechos se impone doble sanción, arresto y pago de multa— ni se les informa sobre su derecho a acceder a una persona defensora.

99. Asimismo, los servidores públicos entrevistados en 21 municipios: Ahualulco de Mercado, Etzatlán, Amatitán, Tala, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Sayula, Amacueca, Gómez Farías, Teuchitlán, Magdalena, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, Acatic, Jalostotitlán, San Juan de los Lagos y Teocaltiche, reconocieron que no se emite una resolución escrita, fundada y motivada, en donde se determine la infracción, la responsabilidad de la persona infractora y, en su caso, la sanción aplicable.
100. Respecto a la falta de resolución escrita, fundada y motivada, es importante señalar que todos los actos de autoridad, para que atiendan al principio de legalidad, deben estar fundados y motivados y constar por escrito las resoluciones que afecten derechos, pues dichas formalidades dan certeza sobre la situación jurídica de las personas PdL, tienen el propósito de otorgar seguridad jurídica en lo concerniente a las formalidades, a los procedimientos realizados por toda autoridad, así como de garantizar las condiciones mínimas para la defensa de toda persona frente a los actos de la autoridad. En ese sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la CPEUM:

En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento.

101. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la calificación de las infracciones administrativas derivadas de los bandos de policía y buen gobierno corresponde a los servidores públicos denominados jueces municipales, lo que implica una obligación para la autoridad que, de no cumplirse, puede impactar en el derecho de las personas PdL a la seguridad jurídica y a la legalidad, dejándola en estado de indefensión y falta absoluta de certeza jurídica.
102. Cabe señalar que la omisión de otorgar derecho a una audiencia también es contraria a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual indica que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley; por lo que, al transgredirse este numeral, se coloca al infractor en una situación de vulnerabilidad y sometimiento ante la autoridad, la cual estaría adoptando estas atribuciones de manera arbitraria y discrecional.
103. Del mismo modo, la Corte IDH ha reiterado en diversos casos que el detenido debe comparecer personalmente ante la autoridad competente, la cual debe oír personalmente al detenido y valorar todas las explicaciones que éste le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad⁴⁵. La

⁴⁵ Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 118, y Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 109.



inmediata revisión judicial de la detención tiene particular relevancia cuando se aplica a capturas realizadas sin orden judicial⁴⁶.

104. Por las razones expuestas, el MNPT considera relevante para la prevención de actos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que las y los jueces municipales responsables de la calificación e imposición de sanciones administrativas respeten en el ejercicio de sus funciones el derecho a la certeza y seguridad jurídica de las personas PdL, para lo cual deben hacer constar en documentos públicos las determinaciones que emitan de manera fundada y motivada, a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los artículos constitucionales señalados.
105. El artículo 7.4 de la Convención Americana alude a dos garantías para la persona que está siendo detenida: i) la información en forma oral o escrita sobre las razones de la detención, y ii) la notificación, que debe ser por escrito, de los cargos⁴⁷. La información de los “motivos y razones” de la detención debe darse “cuando ésta se produce”, lo cual constituye un mecanismo para evitar detenciones ilegales o arbitrarias desde el momento mismo de la privación de libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo⁴⁸.
106. Asimismo, la Corte IDH ha señalado que no se satisface dicho artículo si la persona no es informada adecuadamente de las razones de la detención, incluyendo los hechos y su base jurídica, no sabe contra cuál cargo defenderse y, en forma concatenada, se hace ilusorio el control judicial⁴⁹.

8. Lectura de derechos

107. Aunque servidores públicos de los 30 municipios visitados indicaron que al momento en que ingresan las personas detenidas, les dan a conocer sus derechos, situación jurídica, la autoridad ante la que se encuentran puestos a disposición, la infracción que se les imputa y la posibilidad de conmutar la sanción mediante el pago de una multa, únicamente en 3 municipios (Zapotlanejo, Guadalajara y Tototlán) acreditaron que informan a las personas de su situación jurídica, cuestión corroborada por las personas entrevistadas.
108. En cuanto al derecho a conmutar la detención por una sanción económica, se halló que la autoridad no informa a las personas sobre esa posibilidad. Al respecto, el 90% de las autoridades entrevistadas aseguraron que sí otorgaban a la persona arrestada su derecho a conmutar; sin embargo, no lo acreditaron con ningún documento o constancia, situación que infringe lo establecido en los diversos bandos municipales.
109. En relación con la lectura de derechos, la APT ha señalado que el hecho de que las personas bajo la custodia del Estado conozcan sus derechos es una salvaguardia

⁴⁶ Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 88, y Caso J. Vs. Perú, supra, párr. 143.

⁴⁷ Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 132.

⁴⁸ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 82.

⁴⁹ Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 124.



comprobada que reduce el riesgo de que ocurran actos de tortura y malos tratos⁵⁰, ello atiende a que en la medida en que las personas conocen sus derechos, la posibilidad de que exijan que éstos se respeten reduce la discrecionalidad de la autoridad y abre la posibilidad a la denuncia de cualquier acto, además de que aminora la incertidumbre; este último factor cobra relevancia en personas con alguna condición de salud mental o discapacidad psicosocial, porque el contar con información clara permite disminuir el eventual sufrimiento y ansiedad.

110. A su vez, el citado derecho se encuentra establecido en el principio 13 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y en Principio IX de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.
111. Así, la lectura de derechos (incluidos los formatos accesibles y los ajustes razonables para hacer comprensible la información) se configura como una salvaguardia para evitar la materialización de actos de tortura, debido a que con base en la transmisión de dicha información hacia la persona detenida, será *prima facie* el primer bloque de protección que la persona PdL por sí misma pueda generar, como sería el poder exigir otros derechos que de igual forma se configuran en salvaguardias y actúan transversalmente. De forma que, desde el punto de vista de la prevención, para este MNPT resulta relevante que se garantice dicha salvaguardia a las personas PdL.

9. Acceso a servicios médicos

112. Durante la visita de supervisión se observó que en 25 municipios: Ahualulco de Mercado, Amatitán, Tala, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Ciudad Guzmán, Sayula, Amacueca, Gómez Farías, Tamazula de Gordiano, Teuchitlán, Magdalena, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, San Miguel el Alto, Acatic, Jalostotitlán, Tepatitlán de Morelos, Cañadas de Obregón y Teocaltiche, no se realiza la certificación médica de ingreso, bajo el argumento de que no cuentan con personal médico. Las autoridades comentaron que realizan un parte médico, el cual consiste en una revisión médica superficial. En éste no se asientan los hallazgos, ni se señala el dicho de las personas PdL, tampoco se hace registro de su estado físico antes y después de su estancia en el área de separos.
113. En los municipios de Ciudad Guzmán, San Juan de los Lagos y Guadalajara cuentan con personal médico institucional para realizar los procedimientos correspondientes a la certificación médica pero no asientan los hallazgos, ni señalan el dicho de las personas privadas de la libertad. En Ciudad Guzmán, personas PdL entrevistadas manifestaron que no se les realizó la revisión médica; inclusive una de ellas manifestó que tenía lesiones producidas por agresiones físicas de los elementos aprehensores y no se hizo registro de ello.
114. En relación con la información contenida en el formato de certificación médica, el 100% de los doctores entrevistados aseguraron que conocían la función del certificado médico y manifestaron que en éste se plasmaba sólo lo observado durante la revisión.

⁵⁰ Serie sobre Salvaguardias para Prevenir la Tortura en la Custodia Policial en América Latina. Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).



Señalaron que si observaban lesiones, las asentaban en la certificación, y en algunos casos, le informaban al superior inmediato, sin realizar la valoración de denunciar actos de maltrato, pues no contaban con un procedimiento para ello.

115. Asimismo, se halló que el 90% de los lugares visitados no contaban con registros de las certificaciones médicas; y que en ninguno de los lugares de privación de la libertad se daba vista al representante social en caso de que la persona PdL manifestara que las lesiones habían sido ocasionadas por elementos policíacos.
116. La visita del MNPT también permitió advertir que en ninguno de los lugares visitados se contaba con médico de manera presencial y permanente para la certificación de las personas alojadas. En el caso de Guadalajara, San Juan de los Lagos y Ciudad Guzmán, contaban con personal a disposición las 24 horas mediante solicitud vía telefónica a los Servicios Médicos Municipales, sin embargo, la atención médica quedaba sujeta al arribo del personal de salud a las instalaciones, lo que dificultaba que la certificación médica se hiciera de manera expedita. Cabe señalar que ninguna de las autoridades entrevistadas pudo mostrar documentación de atenciones médicas brindadas por instituciones externas. Asimismo, los separos municipales no contaban con medicamentos ni material de curación.
117. En relación con la existencia de espacios adecuados para brindar atención médica y la realización de certificaciones, destaca que ningún municipio contaba con un consultorio. Los servidores públicos entrevistados manifestaron que las valoraciones de integridad física se realizaban en barandillas, estancias u oficinas prestadas para ese fin, puesto que no había la infraestructura, mobiliario o condiciones de privacidad necesarias. Lo anterior se corroboró con el resultado de las entrevistas realizadas a las personas PdL, quienes indicaron que la certificación de integridad física se realizó sin condiciones de privacidad y en lugares inadecuados, tales como barandillas, estancias o pasillos.
118. Es importante destacar que, para la adecuada documentación de lesiones, así como para preservar la dignidad de la persona PdL, resulta indispensable contar con espacios específicos para una valoración y atención médica completa e integral; de igual forma, deben realizarse por personal capacitado y con la infraestructura, instrumental y medicamentos que permitan garantizar la salud e integridad de las personas PdL.
119. Al respecto, los numerales 24, 25 y 26 de las Reglas Mandela también señalan el deber del servicio médico de examinar a cada persona detenida tan pronto sea posible después de su ingreso. La APT ha reconocido la certificación médica como una salvaguardia efectiva para prevenir actos de tortura desde la detención⁵¹. Los siguientes ordenamientos sustentan, igualmente, dicha salvaguardia: la CPEUM, en su artículo 4º, párrafo tercero; el punto 12.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y el principio 9 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos.
120. En lo concerniente a la certificación médica, la Regla 31 de las Reglas Mandela apunta que todos los exámenes médicos se deberán llevar a cabo con plena

⁵¹ *Serie sobre Salvaguardias para Prevenir la Tortura en la Custodia Policial en América Latina*. Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).



confidencialidad; mientras que el principio IX.3, de los Principios en las Américas, consagra el derecho de toda persona privada de la libertad a que se le practique un examen médico o psicológico, imparcial y confidencial inmediatamente después de su ingreso. El Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas ha señalado que ésta debe realizarse “desde una perspectiva de prevención”.⁵²

10. Capacitación a servidores públicos adscritos a los lugares de detención

121. En las visitas se advirtió que los jueces calificadoros y encargados de los separos de 23 municipios: Acatic, Amacueca, Atotonilco El Alto, Cañadas de Obregón, El Salto, Etzatlán, Jalostotitlán, Gómez Farías, Juanacatlán, Poncitlán, San Juan de los Lagos, San Juanito de Escobedo, San Miguel El Alto, Sayula, Tamazula de Giordano, Techaluta de Montenegro, Tala, Teocaltiche, Teuchitlán, Tototlán, Zacoalco de Torres, Zapotlán El Grande/Ciudad Guzmán y Zapotlanejo, no habían recibido capacitación sobre prevención de la tortura, derechos humanos, manejo de conflictos, uso racional de la fuerza, protección civil, justicia cívica, sistema de justicia penal acusatorio ni en materia de la Ley General sobre Tortura.
122. En lo que respecta a la capacitación al personal médico, dos doctores —uno de Guadalajara y otro del municipio de Poncitlán— manifestaron al personal del MNPT que habían recibido capacitación en materia de derechos humanos, no así en prevención de tortura ni directrices para la documentación de probables casos de tortura. A excepción de un médico en el municipio de Acatlán de Juárez, en términos generales, el personal de salud señaló que desconocía la definición de tortura y cómo implementar la Ley General.
123. El MNPT expresa su profunda preocupación con relación a los riesgos identificados sobre la capacitación y profesionalización que debían tener las autoridades responsables de la imposición de sanciones a fin de poder actuar de manera inmediata frente a cualquier acto de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Los servidores públicos denominados jueces municipales son los responsables de la calificación de las infracciones administrativas derivadas de los bandos de policía y buen gobierno, tal como lo señalan los artículos 8 y 86 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, por lo que tienen la obligación de contar con la capacitación correspondiente.
124. En ese sentido, en términos del artículo 10 de la Convención Contra la Tortura, todo Estado Parte tiene la obligación de velar para que se incluya el tema de la prohibición de la tortura y malos tratos, en la formación profesional de las y los servidores públicos encargados de la aplicación de la ley, sean de formación civil o militar, así como del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, interrogatorio o tratamiento de personas sometidas a cualquier forma de arresto o detención.
125. Al respecto, el CAT, en las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, instó al Estado a “[a]mpliar los programas de formación profesional dirigidos a jueces y fiscales, a fin de que sean capaces de detectar e investigar eficazmente todas

⁵² Subcomité para la Prevención de la Tortura. Informe sobre la visita a la República del Paraguay del Subcomité para la Prevención de la Tortura.



las denuncias de tortura y malos tratos, y en particular fortalecer su capacidad institucional permitiéndoles desestimar las declaraciones obtenidas bajo tortura”.⁵³

126. Cabe recordar que si bien el personal médico en los separos municipales no realiza dictámenes específicos en materia de tortura, su función de certificar el estado en el que ingresan las personas detenidas es un eslabón indispensable en la cadena de custodia, por lo que es su deber plasmar todas aquellas lesiones observadas o referidas por la persona PdL en la valoración o revisión médica que se realice.
127. Además, la omisión de información durante la certificación puede implicar responsabilidades legales para la servidora o servidor público, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley General sobre Tortura.
128. En el apartado 3.2 de la Opinión Técnica Consultiva ex officio No. 002/2014, la UNODC⁵⁴ refirió que los diferentes actores que participan en la aplicación del marco jurídico, y en particular aquellos que integran el sistema de justicia penal (policía, jueces, funcionarios penitenciarios), deben recibir una adecuada capacitación, en relación con el marco normativo y la prohibición absoluta de la tortura.
129. También la Ley General en su artículo 60, fracción II, establece la obligación de todas las autoridades en el ámbito de su competencia de desarrollar programas de formación, actualización, capacitación y profesionalización permanente de los servidores públicos, entre otros, los que realicen tareas de custodia y tratamiento de toda persona sometida o en proceso de detención, medidas cautelares o prisión.
130. El Relator Especial, en el análisis realizado a la Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, señaló que se debe asegurar que en la formación profesional del personal penitenciario, sea civil o militar, personal médico y de otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o reclusión, se incluya información completa sobre la prohibición de la tortura u otros malos tratos⁵⁵.
131. Por lo anterior, para el MNPT es de suma importancia que las autoridades responsables de la imposición de sanciones, así como aquellas que realizan actividades de revisión o valoración médica a las personas PdL, tengan la formación y conocimientos básicos de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como las obligaciones contenidas en la Ley General para que su actuación atienda a los estándares y obligaciones estipuladas.

11. Situaciones de violencia o emergencias

132. Con relación al tema de contar con protocolos para prevenir o enfrentar situaciones de emergencia o violencia, un elemento de prevención relevante para evitar malos tratos o incluso actos de tortura, de la observación en la visita de supervisión se destaca que

⁵³ CAT/C/MEX/CO/7. (2019) Observaciones finales sobre el Séptimo Informe Periódico de México. Párr. 21, inciso c).

⁵⁴ UNODC ROPAN. Opinión Técnica Consultiva ex officio No. 002/2014, dirigida a las organizaciones involucradas en la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en la República de Panamá. Apartado 3.2.

⁵⁵ ONU. A/68/295. (2013). Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Párr. 83.



24 de los municipios visitados: Ahualulco de Mercado, Etzatlán, Amatitán, Tala, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Ciudad Guzmán, Sayula, Amacueca, Gómez Farías, Teuchitlán, Magdalena, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Juan de los Lagos, Zapotlanejo, Poncitlán, Atotonilco el Alto, Tototlán, Acatic, Jalostotitlán, Cañadas de Obregón y Teocaltiche, carecen de programas para prevenir y atender situaciones de emergencia o eventos violentos tales como: incendios, homicidios, suicidios, evasiones y riñas.

133. En ninguno de los 30 municipios visitados del estado de Jalisco se cuenta con una estrategia establecida para denunciar actos de tortura y malos tratos ante la representación social.
134. De igual manera, a partir de la información proporcionada por jueces municipales y encargados del área de separos, se encontró que únicamente en el municipio de Guadalajara se realiza la supervisión por parte de la Visitaduría de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco; los 29 municipios restantes indicaron que ninguna autoridad o superior ajeno al área de separos realiza visitas de supervisión. Asimismo, señalaron que el Comisario o el Juez Municipal son los únicos que realizan recorridos, a fin de verificar el estado de las personas y de las instalaciones; sin embargo, al solicitar algún registro o documento que acreditara dichas visitas, la autoridad señaló que no contaba con los mismos.
135. Al respecto, el numeral XXIII, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, establece diversas medidas para combatir la violencia y las situaciones de emergencia acordes al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre los cuales se encuentra el establecimiento de patrones de vigilancia continua; evitar de manera efectiva el ingreso de armas, drogas, alcohol y de otras sustancias u objetos prohibidos por la ley a través de registros e inspecciones periódicas; la utilización de medios tecnológicos u otros métodos apropiados, incluyendo la requisita al propio personal; mecanismos de alerta temprana para prevenir las crisis o emergencias; la mediación y la resolución pacífica de conflictos internos, así como evitar y combatir todo tipo de abusos de autoridad y actos de corrupción. Para garantizar el establecimiento de tales medidas se requiere, sin duda, personal de seguridad y custodia suficiente y capacitado.
136. El CAT, en las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, instó al Estado a garantizar la seguridad de las cárceles mediante la adecuada formación de los funcionarios de prisiones y potenciar las medidas para prevenir y reducir la violencia entre personas privadas de libertad, en particular mediante la implementación de estrategias adecuadas de prevención que permitan vigilar y documentar los incidentes de este tipo, con miras a investigar todas las denuncias y velar por que todos los responsables rindan cuentas⁵⁶.
137. En la Observación General 2, el CAT apuntó que, dentro de las garantías básicas que deben aplicarse a todas las personas privadas de libertad, figura el establecimiento de mecanismos imparciales para inspeccionar y visitar los lugares de detención y de encarcelamiento, así como la existencia de recursos jurisdiccionales, y de otro tipo, a su alcance, a fin de evitar riesgos de tortura o malos tratos. Esto con la finalidad de que

⁵⁶ ONU. CAT/C/MEX/CO/7. (2019). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. Párr. 42, inciso c).



sus quejas puedan ser examinadas sin demora, de forma imparcial, de modo que los interesados puedan invocar sus derechos e impugnar la legalidad de su detención o el trato recibido⁵⁷.

138. Por lo que hace a la falta de procedimientos para denunciar la tortura, es importante que las autoridades la identifiquen como un riesgo que, en caso de persistir, pudiera incentivar la ocurrencia de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Un efecto adicional es que obstaculice la investigación inmediata y diligente que mandata la Ley General, lo que, a su vez, actualiza el supuesto de que la persona servidora pública que tiene conocimiento de los hechos y no los denuncia, incurre en incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 33, párrafo cuarto, de la Ley General: todo Servidor Público que tenga conocimiento de la comisión del delito de tortura tiene la obligación de denunciarlo de manera inmediata ante las autoridades competentes, a su vez que dicho incumplimiento es sujeto de la imposición de la sanción prevista en el artículo 30 de la Ley General sobre Tortura⁵⁸.

VIII. CONCLUSIONES

139. De las visitas realizadas por este MNPT a 30 separos municipales en el estado de Jalisco se obtuvo información que permitió identificar factores de riesgo de posible maltrato a los que se encuentran expuestas las personas que son puestas a disposición con motivo de su posible participación en infracciones a la justicia cívica municipal.
140. Dentro de los factores de riesgo identificados destaca la inadecuada aplicación del Registro Nacional de Detenciones, pues en 10 de los 30 separos visitados no se cuenta con registros de ingreso de las personas privadas de la libertad; y en los casos de los municipios en los que sí se consigna esta información, se omiten los datos relativos a folio, número consecutivo, fecha y hora de egreso de las personas.
141. Esta situación llama la atención del MNPT pues de no atenderse oportunamente podría exponer a las personas a contextos en los que no existe certeza sobre el motivo de su detención o sobre el tiempo que llevan privadas de la libertad, circunstancias que en interacción con otros factores de riesgo podrían llegar a materializar algún tipo de maltrato.
142. Por otra parte, se identificó que sólo 3 de los 30 municipios cuentan con registros en los que consta la forma en que se atiende la salvaguardia de comunicación con el exterior, lo que, tomando en consideración que de las entrevistas realizadas a personas privadas de la libertad se advirtió que el 80% refirió no haber realizado una llamada telefónica a su ingreso, permite señalar que existe un riesgo de que esta salvaguardia no se esté implementando de forma adecuada.
143. Ahora bien, respecto de la salvaguardia de certificación médica, se observó que 25 de los 30 municipios visitados no la realizan bajo el argumento de que no cuentan con personal médico en sus instalaciones, situación que, en su caso, no permite dejar

⁵⁷ ONU. CAT/C/GC/2. (2008) Observación General N.º 2. Párr. 13.

⁵⁸ Artículo 30. Al Servidor Público que sin tener la calidad de garante y teniendo conocimiento de la comisión de conductas constitutivas de tortura se abstuviere de denunciar inmediatamente las mismas, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión y de doscientos cincuenta a quinientos días multa.



constancia de lesiones por posibles actos de maltrato, anulando así el efecto preventivo de dicha medida.

144. Aunado a lo anterior, durante las visitas se observó que las áreas de detención de los separos presentan deficientes condiciones de mantenimiento, inadecuadas condiciones de higiene, falta de ventilación tanto artificial como natural y ausencia de servicios sanitarios para las personas privadas de la libertad.
145. En este sentido, se puede concluir que en los separos municipales visitados existen problemáticas estructurales (infraestructura inadecuada, falta de personal) que dificultan la implementación de las salvaguardias expuestas en el presente informe; circunstancias que, además, al interactuar entre ellas propician la existencia de ambientes de posible maltrato o incluso tortura.
146. Al respecto, ese MNPT considera que la propuesta realizada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre el Modelo Homologado de Justicia Cívica constituye un importante esfuerzo para armonizar y coordinar bases para la implementación de un modelo de justicia que incorpora salvaguardias con perspectiva de derechos humanos y, en consecuencia, que contribuyen a la prevención de actos de posible maltrato.
147. Es así que, además de las líneas de acción que a continuación se presentan, el MNPT estima conveniente que los municipios visitados retomen las buenas prácticas y estándares contemplados en el Modelo Homologado, con el propósito de fortalecer los espacios de impartición de justicia cívica y las áreas de detención que dependen de los mismos, a partir de un modelo con enfoque de derechos humanos en el que se privilegie la adecuada implementación de salvaguardias y, en consecuencia, la prevención de posibles actos de maltrato.

IX. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

148. Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, considerando que el MNPT tiene una acción esencialmente preventiva, a cuyo efecto, en atención a lo dispuesto por los artículos 72, 73, 78, fracción I, y 81, fracción I, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos y Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, y 41 y 42 del Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, realiza informes y derivado de éstos emite Recomendaciones a las autoridades competentes, de conformidad con lo que establecen los artículos 19, inciso b) y 22 del Protocolo Facultativo y con el objeto de mejorar el trato y las condiciones en que se encuentran las personas privadas de su libertad, así como prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas nacionales e internacionales en la materia, se emiten las siguientes recomendaciones de política pública.



A. Recomendaciones de política pública dirigidas a las personas titulares de las Presidencias Municipales de los Separos de Seguridad Pública visitados en el estado de Jalisco

Estrategia 1. Adecuado suministro de alimentos y agua para consumo

149. **Línea de acción 1.1.** Emprender las acciones necesarias a efecto de que todas las personas privadas de la libertad tengan acceso a alimentos nutritivos, de calidad, en porciones y horarios adecuados. Asimismo, se deberán considerar los requerimientos de personas con enfermedades crónicas y necesidades específicas.

A corto plazo

150. **Meta 1.1.1.** Cada separo deberá contar con registros de dispersión del servicio de alimentos en el que, por lo menos, conste el nombre de la persona servidora pública responsable de la dispersión, horarios de entrega de alimentos, menú de alimentos entregados y nombre de las personas privadas de la libertad que los recibieron.
151. La entrega de alimentos y/o agua no podrá restringirse ni depender de que la familia, amistades o redes de apoyo de la persona privada de la libertad los proporcionen.

A corto plazo

152. **Meta 1.1.2.** Cada separo deberá contar con un mecanismo para que las personas privadas de la libertad tengan acceso, en el momento que así lo requieran, al agua potable para su consumo.

Estrategia 2. Adecuada revisión y atención médica

153. **Línea de acción 2.1.** Emprender las acciones necesarias para que las personas médicas que se encuentran ubicadas en los separos municipales realicen invariablemente el examen médico de ingreso bajo los estándares y directrices reguladas en los artículos 38, 46 y 47 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

A largo plazo

Meta 2.1.1. Cada Municipio deberá implementar las acciones correspondientes para contar con los convenios o acuerdos con instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud con el objetivo de contar con el personal médico necesario para realizar la certificación médica de personas privadas de la libertad.

A largo plazo

154. **Meta 2.1.2.** Cada Municipio deberá emprender las acciones necesarias para que, dentro de su planeación y presupuestación, se realicen los ajustes que correspondan para solicitar al Congreso del Estado los recursos que le permitan contar con personal médico en cada separo municipal.



A corto plazo

155. **Meta 2.1.3.** La persona responsable de los separos municipales deberá desarrollar un mecanismo de supervisión periódico y permanente a fin de verificar que todas las personas que son presentadas por la presunta comisión de una falta administrativa sean certificadas por personal médico obligatoriamente a su ingreso y egreso, así como antes de rendir su declaración.

Estrategia 3. Adecuada comunicación con el exterior

156. **Línea de acción 3.1.** Garantizar que las personas privadas de la libertad tengan acceso a comunicación gratuita con el exterior vía telefónica desde el momento en que son puestas a disposición.

A corto plazo

157. **Meta 3.1.1.** Generar registros en los que conste de qué forma las personas privadas de la libertad ejercen su derecho a la comunicación con el exterior dentro de las primeras horas posteriores a su ingreso; en caso de que la persona decida no hacer uso de tal derecho, se deberá dejar constancia de ello.

Estrategia 4. Lectura de derechos y acceso a persona defensora

158. **Línea de acción 4.1.** Garantizar que desde el momento de la puesta a disposición de la persona privada de la libertad se hagan de su conocimiento los derechos que le asisten en el marco del procedimiento de justicia cívica, destacando su derecho a contar con la representación de una persona defensora, ya sea pública o privada.

A corto plazo

159. **Meta 4.1.1.** Generar un expediente administrativo que contenga el Informe Policial Homologado, los Registros de la Detención, el Registro de la puesta a disposición de la persona presunta infractora, las constancias del procedimiento de justicia administrativa que se sustanció y la determinación con la que se resolvió.

A corto plazo

160. **Meta 4.1.2.** Generar constancias dentro de los expedientes administrativos en las que se deje registro sobre la forma en que se comunica a las personas privadas de la libertad los derechos que les asisten. Dentro de estas constancias deberá incluirse un registro de que se proporciona a la persona detenida el número telefónico de los servicios de defensoría pública del Estado; y se precise de qué forma se permite y facilita que las personas detenidas se reúnan y se comuniquen con quienes les asistan en la defensa de sus derechos.

A corto plazo

161. **Meta 4.1.3.** Generar un mecanismo de supervisión a fin de verificar la creación de un expediente administrativo para cada una de las personas detenidas, en el cual se incluya la correspondiente resolución fundada y motivada, conste la infracción administrativa y, en su caso, la sanción que haya sido impuesta, así como su ejecución.



Estrategia 5. Adecuada separación respecto a personas puestas a disposición del Ministerio Público

162. **Línea de acción 5.1.** Emprender las acciones necesarias con la finalidad de garantizar que, en los espacios municipales destinados a la detención de las personas, exista una adecuada separación entre personas que fueron presentadas con motivo de la posible comisión de una falta administrativa y aquellas que fueron puestas a disposición del Ministerio Público; así como separación entre hombres, mujeres y personas menores de edad, considerando sus necesidades específicas.

A corto plazo

163. **Meta 5.1.1.** Realizar supervisiones periódicas y permanentes para verificar que dicha separación sea respetada. Para ello se deberán generar registros de las acciones realizadas, en las que se haga constar, entre otros datos, los siguientes: fecha y hora de la supervisión, condiciones de seguridad y de salud de las personas y, en su caso, las irregularidades observadas y de qué forma fueron atendidas.

A corto plazo

164. **Meta 5.1.2.** Contar con un registro en el que, como mínimo, se haga constar la fecha y hora, nombre del servidor público que realizó la supervisión que se refiere en la **Meta 5.1.1.**, los hallazgos obtenidos y, en su caso, las acciones que se emprendieron al identificar irregularidades.

Estrategia 6. Fortalecimiento de registros

165. **Línea de acción 6.1.** Elaborar un programa de trabajo en el que se detallen las acciones a desarrollar para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, con relación a la obligación de ingresar la información sobre las personas privadas de la libertad en el Registro⁵⁹.

A largo plazo

166. **Meta 6.1.1.** Dotar de las herramientas informáticas y tecnológicas suficientes a la Policía Municipal y personal de los Juzgados Calificadores y demás sujetos obligados⁶⁰ según la LNRD para el adecuado funcionamiento del Registro⁶¹.

⁵⁹ LNRD. Artículo 17. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. En caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro deberá informar, inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro.

⁶⁰ Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: I. Sujeto Obligado: servidor público que por motivo de su empleo, encargo o comisión intervenga en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro.

⁶¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.



A corto plazo

167. **Meta 6.1.2.** Hasta en tanto sean cumplidas las disposiciones de la LNRD en los términos señalados y se dote a los Juzgados Calificadores de los recursos materiales e informáticos necesarios, los Juzgados Calificadores deberán contar con registros físicos y electrónicos en los que se deje constancia, como mínimo, de los siguientes datos:

- a) Nombre y cargo de la persona que realizó la puesta a disposición,
- b) Nombre de la persona detenida,
- c) Edad,
- d) Género,
- e) Lugar,
- f) Fecha y hora en que se haya practicado la detención,
- g) Razón de la detención administrativa, e
- h) Inventario de las pertenencias de la persona detenida.

Estrategia 7. Capacitación a personas servidoras públicas adscritas a lugares de detención

168. **Línea de acción 7.1.** Diseñar e implementar un programa de capacitación para personas servidoras públicas que prestan sus servicios en instalaciones de justicia cívica y separos municipales, garantizando que todo el personal de nuevo ingreso sea capacitado.

169. **Meta 7.1.1.** Generar un plan y cronograma de capacitación a personal adscrito a lugares de detención en el que deberán considerarse, como mínimo, las siguientes directrices:

- a) Capacitación periódica y profesionalizante;
- b) Enfoque de derechos humanos;
- c) Capacitación sobre uso de la fuerza;
- d) Igualdad y no discriminación;
- e) Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela);
- f) Prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y
- g) Derechos de las personas privadas de la libertad.

Estrategia 8. Trato digno

170. **Línea de acción 8.1.** Elaborar un programa de fortalecimiento institucional enfocado en resolver las problemáticas en infraestructura descritas en el presente Informe.

A largo plazo

171. **Meta 8.1.1.** Generar un programa de fortalecimiento institucional en el que cada Municipio deberá considerar por lo menos, las siguientes áreas:

- a) Mantenimiento preventivo mayor y procesos de remodelación a separos y áreas de detención a fin de garantizar una estancia digna de las personas privadas de la libertad (adecuaciones arquitectónicas para proveer luz y ventilación natural, número de



camas/literas, mantenimiento a instalaciones hidráulicas para que los sanitarios cuenten con agua corriente).

b) Modificaciones arquitectónicas que se requieran para garantizar la accesibilidad universal en las instalaciones. Dentro de éstas se deberán considerar las necesidades de movilidad de personas con discapacidad motriz y visual.

c) Modificaciones arquitectónicas y/o procesos de mantenimiento para garantizar espacios de visita suficientes y dignos.

172. **Línea de acción 9.1.** Las áreas correspondientes de los Ayuntamientos visitados deberán emprender las acciones necesarias para que dentro de la planeación, programación y solicitud del presupuesto al Congreso del Estado se valore realizar los ajustes necesarios para allegarse de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para mejorar las condiciones de vida y de integridad de las personas privadas de la libertad, procurando el ejercicio eficiente y democrático del gasto público.

173. **Meta. 9.1.1.** Se promueva que, desde el área encargada de la elaboración del proyecto de presupuesto, de inmediato se valore y en su caso, se soliciten los recursos presupuestales al Congreso del Estado, de manera que se asegure la eficaz implementación del presente Informe para la erradicación de los factores de riesgo identificados en éste.

B. Recomendaciones de política pública dirigidas a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco

Estrategia 10. Implementación y cumplimiento de las recomendaciones

174. **Línea de acción 10.1.** Empezar acciones de vinculación con los Municipios visitados a fin de promover la implementación de las líneas de acción en materia de política pública contenidas en el presente Informe y así erradicar los factores de riesgo de posible maltrato identificados.

A largo plazo

175. **Meta 10.1.1.** Las áreas encargadas de la coordinación interinstitucional con los Ayuntamientos valoren articularse con las personas titulares de los Municipios visitados para generar una estrategia de acompañamiento institucional desde el Gobierno del Estado para la adecuada implementación de las líneas de acción en materia de política pública contenidas en el presente Informe y así erradicar los factores de riesgo de posible maltrato identificados.

176. **Línea de acción 10.2.** Empezar acciones de vinculación con los Municipios visitados a fin de promover el cumplimiento de las obligaciones que tienen los separos municipales en términos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

A largo plazo

177. **Meta 10.2.1.** Las áreas encargadas de la coordinación interinstitucional con los Ayuntamientos valoren y, en su caso, se articulen con las personas titulares de los Municipios visitados para generar una estrategia de acompañamiento institucional desde el Gobierno del Estado para el adecuado cumplimiento de las obligaciones que



tienen los separos municipales en términos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

178. **Línea de acción 10.3.** Empezar las acciones de vinculación con la totalidad de Municipios del Estado con el propósito de amplificar el efecto preventivo de las líneas de acción contenidas en el presente Informe, así como generar condiciones normativas, de recursos humanos y materiales que permitan un adecuado tránsito al Modelo Homologado de Justicia Cívica.

A largo plazo

179. **Meta 10.3.1.** Las áreas encargadas de la coordinación interinstitucional con los Municipios del Estado de Jalisco repliquen e implementen las líneas de acción contenidas en el presente Informe en la totalidad de Ayuntamientos señalados, a fin de amplificar el efecto preventivo en materia de tortura.

A largo plazo

180. **Meta 10.3.2.** Las áreas encargadas de la coordinación interinstitucional con los Ayuntamientos valoren y, en su caso, se articulen con las personas titulares de los mismos para generar una estrategia de revisión, actualización y armonización de los bandos municipales y reglamentos de justicia cívica. Para ello se deberán de tomar como referencia los estándares desarrollados en el presente Informe, así como los contenidos en el Modelo Homologado de Justicia Cívica y las Guías de Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México.

C. Recomendación de política pública dirigida al Congreso del Estado de Jalisco

Estrategia 10. Implementación y cumplimiento de las recomendaciones

181. **Línea de acción 10.1.** Empezar las acciones necesarias para que dentro de la dictaminación y aprobación del presupuesto del Estado se proporcione a los Municipios los fondos necesario para allegarse de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de manera que se asegure la eficaz implementación del presente Informe para la erradicación de los factores de riesgo identificados en éste y se generen condiciones para la implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica, procurando el ejercicio eficiente y democrático del gasto público.

A largo plazo

182. **Meta 10.1.1.** Se promueva que, desde las comisiones encargadas de la elaboración del presupuesto del Estado, se valore aprobar la solicitud de recursos presupuestales que, en su caso realicen los Municipios, de manera que se asegure su eficaz implementación para erradicar los factores de riesgo identificados en el presente Informe y se generen condiciones para la implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica, procurando el ejercicio eficiente y democrático del gasto público.



D. Recomendación de política pública dirigida a la Cámara de Diputados y Senadores de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión.

Estrategia 11. Implementación y cumplimiento de las recomendaciones

183. **Línea de Acción 11. 1.** Empezar las acciones necesarias para la aprobación de la Ley General a las que se refiere la fracción XXIX-Z del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de contar con la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante.
184. **Meta 11.1.1.** Para la aprobación de la Ley General a la que se refiere la fracción XXIX-Z del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde las comisiones competentes se discuta, dicte y, en su caso, se someta al pleno el proyecto correspondiente, con el objetivo de contar con una norma general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante.
185. En atención a lo dispuesto por los artículos 72, 73, 78, fracción I, y 81 de la Ley General y 22 del Protocolo Facultativo, se presenta este Informe de Supervisión del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, cuya adscripción por parte del Estado Mexicano fue conferida a la CNDH, como un área independiente de las Visitadurías que integran a la misma.
186. En atención a lo que señala el artículo 42 del Reglamento del MNPT, en un plazo de treinta días naturales, contados a partir de la notificación del citado informe, se deberá comunicar una respuesta formal a este Mecanismo sobre las mencionadas recomendaciones, a las que se les dará seguimiento, a través de las respectivas visitas que para ese efecto realice, con el fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
187. Para la atención y cumplimiento cabal de las presentes recomendaciones, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en su artículo 22: "Las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención y entablarán un diálogo con este Mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación".
188. Se solicita a las autoridades la designación de una persona en calidad de responsable, con capacidad de decisión suficiente, para entablar un diálogo con personal de este Mecanismo Nacional (Carretera Picacho-Ajusco 238, 2º piso, Jardines en la Montaña, Tlalpan C.P. 14210 Ciudad de México, Tels.: (55) 5681 8125 y (55) 5490 7400, ext. 1768, 1769).

Mtra. Ma. del Rosario Piedra Ibarra

Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y
del Comité Técnico del MNPT



X. REFERENCIAS

- Asociación para la Prevención de la Tortura (APT). Prevención de la Tortura. Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
- Asociación para la Prevención de la Tortura. Sí, la prevención de la tortura funciona. Estudio Metodológico
- CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, 2011
- ONU. Protocolo Facultativo de la CAT-ONU (OP-CAT), 2002

Legislación internacional

- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Reglas Nelson Mandela

Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar La Tortura y Otros Tratos O Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

Decisiones órganos internacionales de protección de derechos humanos

- CAT/C/MEX/CO/7: Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México
- Comité contra la Tortura. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Observación General N°2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes. CAT/C/GC/2, 24 de enero de 2008. Numeral 23
- Juan E. Méndez (2014), A/HRC/28/68/Add.3
- ONU. Subcomité. (2016). Prevención de la tortura y los malos tratos contra mujeres privadas de libertad. CAT/OP/27/1
- ONU. Informe del Subcomité. CAT/OP/MEX/2, (2016)
- ONU. A/HRC/28/68/Add.3. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan. M. Méndez. (2014)



Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100.
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 153
- Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134
- Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 118
- Corte IDH. Caso Vélez Llor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 109.
- Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 88, y Caso J. Vs. Perú, supra, párr. 143.