

## RECOMENDACIÓN GENERAL 1

Culiacán Rosales, Sinaloa, a 17 de julio de 2009

### **SEÑORA Y SEÑORES PRESIDENTES MUNICIPALES DEL ESTADO DE SINALOA:**

De conformidad con lo dispuesto con el artículo 7º, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, este organismo goza de competencia para proponer a las diversas autoridades del Estado y los Municipios en el ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Estatal redunden en una mejor protección de los derechos humanos. Es por lo anterior que se tiene a bien emitir la presente resolución.

#### **I. ANTECEDENTES:**

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa (CEDH), derivado del análisis de los expedientes de queja integrados a partir del año 2008 así como del estudio comparado realizado a los 18 Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios inició de oficio el expediente en que se actúa.

El estudio respectivo se efectuó sobre los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Ahome, Angostura, Badiraguato, Concordia, Cosalá, Culiacán, Choix, Elota, Escuinapa, El Fuerte, Guasave, Mazatlán, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa, todos del Estado de Sinaloa.

Estas disposiciones administrativas fueron publicadas en el transcurso de los años 2008 y 2009 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Esta CEDH ha detectado una serie de disposiciones normativas que se plantea en el presente documento se estudien a efecto de dar cumplimiento a la jerarquía normativa que exige nuestro sistema jurídico mexicano; y en consecuencia, hacer una realidad el reconocimiento de los derechos humanos desde la normatividad municipal en total congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política Local, los instrumentos internacionales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, así como el resto de la normatividad vigente en el país.

Se identificaron también en el texto de los Bandos, una serie de prácticas administrativas que pueden redundar en perjuicio de los gobernados, por lo que con el afán de que esa autoridad gubernamental municipal competente tenga algunos elementos de valoración de posibles adecuaciones, esta CEDH se dio a la tarea de estructurar la información a tratar bajo los siguientes rubros:

- La utilización incorrecta de algunas palabras;
- tratamiento legal a menores de edad, adultos mayores, mujeres embarazadas o lactando, intoxicados y enfermos mentales;
- respeto de los derechos consulares de los extranjeros;
- sanciones por mendicidad;
- aspectos a considerarse en torno a la regulación de la prostitución;
- contemplar delitos como faltas;
- considerar acciones como faltas administrativas que ya están contemplados en otras leyes;
- inconsistencia de algunas faltas;
- existencia de faltas sin sanciones específicas;
- formas alternativas de justicia;
- faltas redactadas en sentido positivo;
- algunas peculiaridades respecto de las sanciones;
- situación de los reincidentes;
- situaciones a considerarse respecto de las valoraciones médicas;
- aspectos respecto de la remisión de personas que cometieron delitos y la presentación de quienes presuntamente cometieron faltas, detenidos en flagrancia;
- sobre la autodeterminación;
- faltas administrativas no previstas en los bandos;
- consideraciones respecto de los comisarios y los síndicos;
- sobre los registros de los infractores;
- respecto de la capacitación del personal de los Tribunales de Barandilla;
- sobre los asesores jurídicos;
- consideraciones en torno a la flagrancia delictiva;
- aspectos sobre los partes informativos;
- de los bienes de los presuntos infractores;
- sobre la prescripción de la acción administrativa;
- sobre las responsabilidades derivadas de los bandos;
- de la reparación del daño;
- aspectos del Recurso de Revisión;
- así como la necesidad de dar a conocer los derechos que atañen tanto a presuntos infractores como a víctimas de la infracción;

Son parte de los temas a plantearse en el cuerpo de este documento.

## **II. SITUACIÓN JURÍDICA**

El reconocimiento de los derechos humanos hoy en día se constituye como uno de los ideales sociales más importantes en toda acción estatal.

El reconocimiento implica en consecuencia una aceptación de los órganos de gobierno hacia éstos y la cristalización de las aspiraciones de grupos sociales

que han pugnado por su valoración efectiva en el que se logra anteponer el principio y valoración primaria del hombre.

A su vez admite y determina una serie de actuaciones que el Estado, particularmente su orden de gobierno o gubernamental integrado por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, debe derivar en pro de su protección.

Pero esta acción sería insuficiente sin los matices reglamentarios legislativos y/o administrativos que la propia autoridad de gobierno debe hacer a través de decisiones reglamentarias como de las indicaciones legales necesarias que deban efectuarse a fin de dotarlos de garantías de protección para su eficaz cumplimiento, aunado a la obligación de abstenerse de violentarlos y, en su caso, de su compromiso de crear las condiciones sociales, de infraestructura y legales para su realización efectiva.

Para el logro del goce efectivo de los derechos de las personas, el Estado en su conjunto debe proporcionar una normatividad acorde con tal fin, que establezca de manera puntual los alcances y límites en el actuar de las autoridades para efecto de reafirmar así, el derecho a la seguridad jurídica de toda persona en nuestro país, la que consiste en la certeza que como ciudadanos mexicanos debemos tener respecto del actuar de todo órgano de gobierno y las formas en la que nos relacionamos con éstos, así como las consecuencias que de estas actividades resulten.

Por esto es importante contar con normatividad que regule este tipo de relaciones, acciones y omisiones, las cuales forman parte de la cotidianeidad social. Sin que suene paradójico, el gobierno cuenta con la atribución de disciplinar actos de gobernados pero siempre y cuando se den tales bajo el amparo del pleno cumplimiento a sus derechos constitucionales.

En este sentido, los Bandos de Policía y Gobierno constituyen para los habitantes de cada municipio, la normatividad más cercana a sus realidades y circunstancias, por lo que debe recoger esas particularidades derivadas de las relaciones entre personas y de éstas con la autoridad municipal para efecto de propiciar la seguridad jurídica reconocida como derecho humano, además de constitucional y fundamental.

Los Bandos de Policía y Gobierno de todo Estado, y en particular del Estado de Sinaloa que hoy nos ocupa, deben ser el referente normativo que garantice a habitantes, vecinos y visitantes de los municipios, la certeza jurídica necesaria para saber cuáles son las consecuencias de sus conductas infractoras, cuáles son esas conductas infractoras, qué espera de ellos la autoridad municipal, qué derechos les garantiza y qué deberes les exige, en particular, cuando se ven envueltos en problemas de carácter administrativo.

Los contenidos de los Bandos deben, por ser posteriores a la publicación de la reforma de 26 de mayo de 2008 a la Constitución Política del Estado de Sinaloa, misma que precisa *que el Estado de Sinaloa tiene como objetivo último la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes*, apegarse a tal objetivo y facilitar éste desde la emisión de la normatividad que les es propia y los contenidos de esta normatividad.

Si bien es cierto que cada gobierno municipal cuenta con autonomía para la creación y posterior puesta en vigencia de la normatividad que le es propia, deben de manera irrenunciable atender al pacto estatal y después al pacto federal, para acordar su normatividad de conformidad a la norma suprema de éste país como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su caso, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Es así que derivado del análisis de tales ordenamientos, esta Comisión Estatal llegó a la conclusión de que existen una serie de situaciones que merecen atención y son susceptibles de ser posiblemente analizados por las autoridades competentes.

### **III. OBSERVACIONES**

La administración pública municipal es una función que compete al Estado.

Es una forma de organización política que se ha implantado en nuestro país, que ha funcionado, sentado y arraigado sus bases dentro de la sociedad mexicana.

En este sentido, el gobierno estatal se ha desglosado en tres ámbitos de acción para efectos de su competencia: federal, estatal o local y municipal, recayendo en éste último la administración de los ayuntamientos y los servicios públicos que éstos prestan.

La normatividad municipal por tanto, cumple una función de gran importancia en el establecimiento de las bases normativas a partir de las cuales se sustentará la actividad municipal, por lo que dicha normatividad debe ser acorde -como ya se señalaba- a las necesidades reales de la población y estructura gobierno que regula.

Debe respetar en todo momento la jerarquía normativa que atañe al orden jurídico mexicano y reconocer y pugnar por la aplicación y respeto de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente y en la normatividad internacional con la que nuestro país se ha comprometido a través de la firma de éstos bajo los requisitos constitucionalmente exigidos.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que dicha Constitución, las Leyes Generales de la Unión y los Tratados Internacionales celebrados y que se celebren con aprobación del Senado de la República, serán la ley suprema de toda la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano de interpretación constitucional, ha determinado en su última postura respecto la jerarquía de normas en nuestro país la cual data desde el año de 1999, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento normativo que se encuentra en la cúspide de nuestro sistema jurídico, al que le sigue en importancia los tratados internacionales, después de éstos las leyes federales y enseguida las constituciones locales para concluir con las leyes locales y por último el resto de los ordenamientos jurídicos, entre los que se encuentran indudablemente los ordenamientos municipales.

Así pues, los Bandos de Policía y Gobierno al ser ordenamientos de carácter municipal, deben ineludiblemente apegar su contenido a las disposiciones estipuladas en los ordenamientos antes señalados para efecto de cumplir en este sentido con el deber de la legalidad.

Ahora bien, en nuestra Constitución Local se autoproclama el Estado Democrático de Derecho y para poder constituirnos como tal, es menester no sólo contar con un conjunto de normas jurídicas que establezcan la forma de gobierno y facultades, atribuciones funciones u obligaciones de sus integrantes, sino que se debe además garantizar a la población del Estado, que las normas expedidas por éste, reconozcan y garanticen los derechos humanos, puesto que la administración estatal y consecuentemente, la municipal deben conducir todos sus esfuerzos a este propósito.

Más aún tratándose de acciones u omisiones que pueden afectar la esfera de derechos de los gobernados, específicamente en lo que se refiere a la relación que se da entre la administración pública municipal y las personas por la realización de una conducta infractora, de las que pueden derivar actos de molestia que deben estar sustentadas en una normatividad respetuosa del reconocimiento y otorgamiento constitucional de los derechos humanos.

En virtud de lo anterior, se expone el siguiente análisis de diversas circunstancias a considerarse al seno de los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios del Estado de Sinaloa:

#### **A) La utilización jurídicamente inapropiada de algunas palabras o términos**

*Derecho Internacional Humanitario:*

Del análisis de los 18 ordenamientos municipales de referencia, se evidenció la utilización inadecuada de ciertas palabras que consideramos pertinente señalar a efecto de ser considerado el cambio correspondiente en los bandos en que esto aplique.

La primera de ellas atañe al *Derecho Internacional Humanitario*. La mayoría de los Bandos establecen que los policías municipales tienen como deber el difundir los derechos humanos y de manera errónea establecen que también deberán difundir las normas del derecho internacional humanitario.

Suponemos que se quisieron referir al derecho internacional de los derechos humanos, emanado de los grandes consensos internacionales gracias a las organizaciones internacionales en la materia tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, en lo que a nuestro país atañe, de las que han emanado diversos instrumentos internacionales que reconocen derechos de las personas en las más diversas materias.

Nuestro país se ha comprometido con ellos haciéndolos parte de nuestro sistema jurídico mexicano; y por tanto, ley vigente.

Consideramos que la utilización que se le dan en los Bandos al término *derecho internacional humanitario*, es inapropiado al caso que nos ocupa.

El *Derecho Internacional Humanitario* del cual refieren los Tratados de Ginebra, regulan estrictamente los derechos y obligaciones de los participantes y víctimas de los conflictos bélicos.

Como podrá observarse, las materia de conocimiento de las expresiones que nos ocupan son de contenido diverso y lo que interesa para efectos del Bando es propiamente lo que atañe al derecho internacional de los derechos humanos, entre los que se incluye el derecho internacional humanitario.

*Estado de Derecho:*

Los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Angostura, Badiraguato, Concordia, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Guasave, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa, utilizan la expresión *Estado de Derecho* para referirse al orden jurídico mexicano.

Al efecto, cuando hacen referencia a los derechos de los ciudadanos del municipio determinan que “se encuentran contemplados en el estado de derecho que nos rige”.

Consideramos oportuno se cambie la expresión, ya que estado de derecho alude a una característica de la organización estatal, a un ideal político que busca la comunidad a través del cual se consoliden ciertas instituciones jurídicas como la democracia y el reconocimiento de los derechos humanos, la implementación de garantías para su protección y la sujeción de los órganos estatales al derecho establecido.

El Estado de Derecho por tanto no es un conjunto de normas, es, -insistimos- una característica estatal que consiste no solamente en advertir la existencia de un orden jurídico dado, sino también que el Estado verifique que esas normas reconocen la democracia y los derechos de las personas, así como otorgar garantías de protección para las mismas. Por lo que incorporar en el apartado específico la expresión orden jurídico mexicano es mucho más apropiada por lo ya señalado.

#### **B) El tratamiento legal a menores de edad**

El Estado Mexicano con fundamento en la firma y posterior ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el año de 1990, tiene la obligación de crear las condiciones tanto sociales como jurídicas, a efecto de poder aplicar de manera efectiva el contenido de las disposiciones que conforman tal Convención.

En torno a los menores en conflicto con la ley, se han realizado una serie de modificaciones legislativas que a su vez han impactado en el tratamiento legal aplicable a éstos.

Una de esas reformas la constituyó sin duda la efectuada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 12 de diciembre de 2005, cuya vigencia dio inicio el 12 de marzo de 2006.

De dicha reforma se desprenden una serie de acciones en beneficio de los menores de edad en conflicto con la ley, al establecer un Sistema Integral de Justicia para Adolescentes que comprende:

- La unificación de los mínimos y máximos de la edad penal;
- la unificación de las edades a partir de las cuales se recibirán sanciones restrictivas de la libertad y por qué causas;
- la preponderancia de los principios “interés superior del menor” y “presunción de inocencia”;
- la aplicación de formas alternativas de justicia;
- el trasladar el procedimiento del ámbito administrativo al ámbito judicial;
- la privación de la libertad como último recurso, solo por delitos graves y por el tiempo más breve que proceda; entre otras.

Este cambio de proceder respecto de los menores de edad, busca implantar un sistema de carácter garantista a través del cual el menor pueda hacer frente a un procedimiento en el que ejerza todos los derechos que en su calidad de procesados les reconoce el orden jurídico mexicano, y aquellos específicos derivados de su condición de personas en desarrollo.

Esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa advierte que para 16 Municipios del Estado (Angostura, Badiraguato, Concordia, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Guasave, Mazatlán, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa) los menores de 18 años de edad no serán sujetos a sanción alguna por la comisión de conductas infractoras, sino que serán los responsables legales de éstos quienes respondan a través del pago de multas.

Resulta pertinente solamente señalar que la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*, establece en su artículo 14, que a los menores de edad no serán aplicadas sanciones privativas de la libertad, pero no limita en cuanto al establecimiento del resto de las sanciones administrativas a saber: amonestación, multa y trabajo comunitario.

Por lo que hace a los Municipios de Culiacán y Ahome, los adolescentes de 12 años de edad y menores de 18 años de edad, sí serán sujetos de sanciones administrativas en caso de cometer conductas infractoras.

Es dable señalar que no se excluye expresamente como sanción a aplicar, la restrictiva de la libertad en su modalidad de arresto, lo que puede en su caso contravenir el numeral 14 de la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*, antes señalado.

Además se aparta del objetivo precisado en el artículo 18 Constitucional, el cual establece que a los adolescentes mayores de 14 y menores de 18 años de edad, les serán aplicables medidas privativas de la libertad pero como último recurso, y por el tiempo más breve que proceda por la comisión de delitos.

Conforme al artículo 18 Constitucional se precisa que los menores con una edad superior a los 12 años pero menores de 14, no les será aplicada sanción privativa de la libertad por ninguna circunstancia y serán sujetos a sanciones de otro tipo.

Los citados Bandos de Culiacán y Ahome sólo determinan que los mayores de 12 años de edad serán responsables por las faltas que cometan, haciéndose acreedores de las sanciones administrativas que contemplan tales disposiciones, sin contemplar las distinciones ya señaladas por la Constitución Federal, lo que

consideramos puede resultar en detrimento de los derechos constitucionales de los menores por lo que sería dable mejor apegarse a la normatividad constitucional.

Sirve para dar sustento a lo planteado, la siguiente tesis jurisprudencial:

**“SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SUS NOTAS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO.**

“El sistema de justicia juvenil establecido con motivo de la reforma y adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es aplicable a quienes tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, en lo relativo a la comisión de conductas delictuosas, según sean definidas en las leyes penales, se distingue por las siguientes notas esenciales: 1) se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad; 2) el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista); 3) el sistema es de naturaleza penal, aunque especial o modalizada, en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas; y, 4) en lo que atañe al aspecto jurisdiccional procedimental, es de corte preponderantemente acusatorio. Por otra parte, este sistema especializado de justicia encuentra sustento constitucional en los numerales 4o. y 18 de la Carta Magna, pues el primero de ellos prevé los postulados de protección integral de derechos fundamentales, mientras que el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal. Además, el indicado modelo también se sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones Unidas y formalmente acogida por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

“El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 68/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.”

Ahora bien, los Bandos de Policía y Gobierno de Badiraguato, Concordia, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Mazatlán, Mocorito, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa determinan que en caso de que la conducta atribuible al menor constituya delito, se deberá remitir al Consejo Tutelar para Menores.

Debemos subrayar que el Consejo Tutelar para Menores actualmente es una institución sin existencia jurídica, puesto que con la entrada en vigor de la reforma constitucional de referencia, estos Consejos Tutelares dejaron de existir para dar paso a nuevas instituciones judiciales encargadas del procedimiento para los adolescentes, y de carácter administrativo para la aplicación de las medidas (Centros Estatales de Internamiento para Adolescentes).

Por lo que la remisión a la que obligan los Bandos antes señalados, no es correcta puesto que se hace tal señalamiento en una Ley que ya no posee vigencia en nuestro Estado como lo es la Ley Orgánica del Consejo Tutelar para Menores para el Estado de Sinaloa, la cual ha sido abrogada al entrar en vigor la Ley de Justicia para Adolescentes, debiendo en todo caso, remitir el asunto y a los adolescentes entre 12 años cumplidos y los 18 años de edad no cumplidos al Ministerio Público para Adolescentes correspondiente, quien es la autoridad administrativa especializada en la atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

En este sentido existe jurisprudencia que viene a confirmar lo planteado:

“Novena Época

“No. Registro: 168775

“Instancia: Pleno

“Jurisprudencia

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“XXVIII, Septiembre de 2008

“Materia(s): Constitucional, Penal

“Tesis: P./J. 66/2008

“Página: 617

**“SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. CUÁNDO DEBE ACREDITARSE LA ESPECIALIZACIÓN DEL FUNCIONARIO QUE FORMA PARTE DE AQUEL (REGÍMENES CONSTITUCIONALES VIGENTES Y DE TRANSICIÓN).**

“En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoció como derecho para los adolescentes el que sean procesados por funcionarios especializados, lo cual ha sido entendido como una exigencia de orden instrumental para hacer viables y asequibles los fines del sistema de justicia juvenil y como un requisito exigible a quienes ejercen tales funciones, por lo que, para hacer vigente ese derecho, es necesario que cada orden de gobierno implemente la medidas necesarias durante el proceso de selección que garantice la especialización y adecuación del perfil, previamente a acceder al cargo. Sin embargo, no puede desconocerse que en virtud de la transición constitucional a que dio lugar la reforma de 2005 al artículo 18 constitucional, habrá funcionarios que desde antes de la reforma se desempeñaban en la justicia juvenil y continúan en el ejercicio de su empleo, supuesto en el que, en aras de cumplir con el nuevo mandato constitucional, es exigible que acrediten, en un plazo razonablemente breve, su especialización en la materia.

“El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 66/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.”

En el mismo cause encontramos las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia para Menores “Reglas de Beijing”*, las que determinan:

***“12. Especialización policial***

***12.1*** *Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, recibirán instrucción y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad.”*

Es oportuno señalar que esta regla es completamente aplicable también para el caso de los niños en conflicto con las leyes administrativas, puesto que del contenido de tal ordenamiento internacional, se desprende que la intención de tales reglas no es incidir de manera exclusiva en el ámbito penal, sino en cualquier ámbito donde los menores de edad puedan verse afectados en sus derechos. En torno a esto las Reglas de Beijing señalan:

***“3. Ampliación del ámbito de aplicación de las Reglas***

***3.1*** *Las disposiciones pertinentes de las Reglas no sólo se aplicarán a los menores delincuentes, sino también a los menores que puedan ser procesados por realizar cualquier acto concreto que no sea punible tratándose del comportamiento de los adultos.*

***3.2*** *Se procurará extender el alcance de los principios contenidos en las Reglas a todos los menores comprendidos en los procedimientos relativos a la atención al menor y a su bienestar.*

***3.3*** *Se procurará asimismo extender el alcance de los principios contenidos en las Reglas a los delincuentes adultos jóvenes.”*

Por su parte el Bando de Policía y Gobierno de Angostura determina que la remisión del menor deberá hacerse al Delegado Municipal para la atención Integral del Menor y no al Ministerio Público para Adolescentes que es a la instancia a quien corresponde de acuerdo a lo establecido en el artículo 16, fracción I y 41 de la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Sinaloa.

El Bando de Policía y Gobierno de Culiacán, en el mismo supuesto establece la puesta a disposición del adolescente, a los jueces competentes.

El Bando de Guasave establece la remisión a la autoridad competente, sin especificar cuál.

En ambos casos resultará conveniente precisar que será directamente al Ministerio Público para Adolescentes que corresponda.

### C) De los adultos mayores

Para la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa, el bienestar general y el respeto de los derechos humanos de los adultos mayores es importante por tratarse de un grupo en condiciones de vulnerabilidad, que por sus circunstancias particulares pueden verse fácilmente violentados en sus derechos.

Se identificó en la totalidad de los Bandos Municipales, faltas administrativas que sancionan a quienes con su acción u omisión atentan contra los derechos de los adultos mayores, por lo que se evidenció el compromiso de los gobiernos municipales en contribuir con el resto de las autoridades tanto estatales como federales en el reconocimiento y protección de los derechos humanos de éstos.

Sin embargo, del análisis de los Bandos de referencia se detectó que en 16 Bandos de Policía y Gobierno que corresponden a los Municipios de Ahome, Angostura, Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix, Elota, Escuinapa, El Fuerte, Guasave, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa, existe en el Capítulo denominado *“De los Adultos Mayores”*, una obligación dirigida a toda persona en el Municipio de que se trate respecto a *“Brindarles la protección y el cuidado necesario para su bienestar y alegría y apoyarlas en sus actividades recreativas y de esparcimiento social”*.

Obligación ésta que nos parece positiva, pero sólo para quienes tienen el deber legal de brindar tal protección.

La responsabilidad de crear las condiciones señaladas por la falta de referencia, no puede serle exigida a cualquier persona, ya que legalmente no cualquiera se encuentra en una posición de garante respecto de cualquier adulto mayor, sino sólo de aquellos de quienes existan obligaciones familiares concretas o, en su caso, -insistimos- por responsabilidad legal, así contemplada en el orden jurídico mexicano.

Por tanto la falta que nos ocupa, podría ser delimitada de manera clara y precisa en cuanto a quién obliga y en qué circunstancias; ya que la descripción legal hoy identificada, podría traer aparejada una consecuencia que no consideramos apropiado se le pueda exigir a cualquiera, por lo que puede derivar en actos de molestia sin sustento legal alguno y generar inseguridad jurídica.

El Poder Judicial Federal en torno a este tema ha resuelto:

“Novena Época

“No. Registro: 169165

“Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

“Tesis Aislada

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“XXVIII, Julio de 2008

“Materia(s): Penal

“Tesis: II.2o.P.230 P

“Página: 1910

**“VIOLACIÓN AL DEBER DE CUIDADO DERIVADO DE LA CALIDAD DE GARANTE. PARA QUE SE ACTUALICE DEBE ESTABLECERSE QUÉ DISPOSICIÓN DEL ORDENAMIENTO O QUÉ OTRA CLASE DE FUENTE, EN SU CASO, PREVÉ LA OBLIGACIÓN DEL INCUPLADO DE ACTUAR EN DETERMINADO SENTIDO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL BIEN JURÍDICO DE QUE SE TRATE.**

“Si la autoridad responsable estima que el deber de cuidado que le era exigible al inculpado derivado de su calidad de garante, estriba en no haber acatado una disposición legal de un reglamento específico, es necesario dejar establecido qué disposición del referido ordenamiento o de uno diverso, o bien otra clase de fuente, en su caso, señala a aquél la obligación de actuar en determinado sentido en relación con la protección del bien jurídico de que se trate, para así estar en posibilidad de afirmar que debido a ese incumplimiento se violó el deber de cuidado que le correspondía, dada su calidad de garante del bien jurídico tutelado, pues no basta afirmar dogmáticamente que se omitió cumplir con obligaciones derivadas de la ley, contratos o actuaciones precedentes, sin exponer las razones particulares que llevaron a esa conclusión.

“SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

“Amparo en revisión 276/2007. 12 de febrero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: José Nieves Luna Castro. Secretaria: Gigliola Taide Bernal Rosales.

#### **D) El trato a intoxicados**

Para el caso de aquellas personas que en estado de intoxicación generada por alcohol, drogas o cualquier otra sustancia adictiva cometan faltas administrativas, la mayoría de los Bandos estipulan la obligación de suspender el procedimiento cuando el médico confirme esta circunstancia.

También precisan requerir a la familia del intoxicado a efecto de que sea trasladado a una institución de salud o en caso de no poder contactar a ésta, sea remitido directamente por el Tribunal de Barandilla a la institución de salud que corresponda y una vez recuperada ésta, se reinicie el procedimiento correspondiente.

Estas medidas nos parecen adecuadas al caso, puesto que una persona intoxicada carece de la posibilidad real de tener una defensa adecuada por sí misma o en todo caso, poder objetar algún acto de autoridad que atente o restrinja sus derechos, o bien ejercer tales derechos de manera oportuna y directa.

Del análisis de los 18 Bandos municipales, se detectaron dos de estos en los que no se establece la obligatoriedad de realizar las acciones antes descritas.

Nos referimos en primer término al Bando de Policía de Mazatlán, el cual no establece nada respecto del trato legal a intoxicados, lo que puede dejar en indefensión a éstos en tal municipio.

En segundo término, el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Culiacán determina en torno a intoxicados que les será practicado un examen médico para determinar la aplicación de la sanción correspondiente, pero no se señala expresamente la suspensión del procedimiento.

Por tanto, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos conmina a las autoridades municipales correspondientes a valorar las posibles adecuaciones en beneficio no sólo de los presuntos infractores, sino de la sociedad en general, la que sin duda alguna se verá beneficiada también con la remisión que se haga de estas personas a instituciones de deshabitación, debiendo prever en todo caso la aplicación de medidas preventivas para asegurar la reparación del daño en los casos que proceda y evitar la fuga del presunto infractor.

#### **E) Los extranjeros**

Los extranjeros en caso de conflicto con las autoridades administrativas o judiciales en nuestro país, cuentan con una serie de derechos que les permiten afrontar el conflicto; derechos generales que goza toda persona en el país, así como derechos específicos por su calidad propia de extranjero.

Entre estos últimos derechos identificados, se tiene el de la protección y asistencia consular de la que deben beneficiarse ante cualquier forma de detención o restricción de la libertad por parte de autoridades mexicanas.

Los Consulados (de Estados nacionales) tienen entre sus propósitos el auxiliar y asistir a sus connacionales que se encuentren en territorio extranjero (en este caso mexicano, particularmente sinaloense), aún más en tratándose en situaciones de conflicto con la ley tanto penal como administrativa, bajo previo consentimiento de los países parte sobre la instalación de dichas oficinas consulares en su territorio.

Así lo exige la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho, en sus numerales 2, 4, 5 incisos a y e, así como el numeral 36.1, inciso c); éste último que expresamente establece: *“los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.”*

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos, se ha manifestado también a través de Opinión Consultiva OC-16/99 en torno al derecho que tiene toda persona a que se respete su derecho a la asistencia consular, ya que según sostiene: *“la omisión de notificar el derecho a la asistencia consular representa una violación de los derechos humanos o del debido proceso”*.

En este sentido se confirma también el principio 16. 2 del *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*, el cual señala expresamente:

*“Si se trata de un extranjero, la persona detenida o presa será también informada prontamente de su derecho a ponerse en comunicación por los medios adecuados con una oficina consular o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o de aquel al que, por otras razones, compete recibir esa comunicación, de conformidad con el derecho internacional o con el representante de la organización internacional competente, si se trata de un refugiado o se halla bajo la protección de una organización intergubernamental por algún otro motivo”*.

Nótese que los ordenamientos internacionales antes descritos, no constriñen su protección solamente a extranjeros detenidos por autoridades penales, sino que la protección se extiende a cualquier extranjero restringido o privado de su libertad por cualquier autoridad.

La intervención de las autoridades consulares se constriñe a la asesoría legal y a verificar el respeto de los derechos de los detenidos, de acuerdo al principio del debido proceso legal.

Pues bien, los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Culiacán y Mazatlán omiten reconocer en el texto de sus Bandos, tal derecho de protección y asistencia consular, situación que no sucede con el resto de los Municipios Sinaloenses en sus Bandos.

Es por ello que para esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos es importante el reconocimiento expreso, en atención a los instrumentos internacionales en los cuales nuestro país ya generó compromiso internacional y la obligación de armonizar la normativa interna con las disposiciones contenidas en tales instrumentos internacionales, por lo que respetuosamente se les conmina a proceder en consecuencia.

El Poder Judicial Federal, se ha manifestado también a través de tesis aisladas en este sentido:

“Novena Época

“No. Registro: 174902

“Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

“Tesis Aislada

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“XXIII, Junio de 2006

“Materia(s): Penal

“Tesis: XV.3o.17 P

“Página: 1155

**“EXTRANJEROS. OBLIGACIONES DEL JUEZ DEL PROCESO EN TORNO A LOS DERECHOS DE AQUÉLLOS, CUANDO SE ENCUENTRAN SOMETIDOS A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN.**

“El numeral 133 de la Constitución Federal consigna el principio de supremacía constitucional mediante el cual la Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión; en consecuencia, para la protección de las personas que refieran ser de nacionalidad extranjera sometidas a cualquier forma de detención o prisión, debe aplicárseles el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho, así como el principio 16 del Conjunto de principios de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, de nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, que establece que el juzgador debe notificar sin retraso alguno a la oficina competente del país del que él se dice nacional, que se encuentra sujeto a proceso y el lugar de su detención, así como ponerse en comunicación por los medios adecuados con dicha oficina consular o misión diplomática; igualmente que en caso de pedirlo, ese órgano jurisdiccional transmita su solicitud y salvaguarde sus derechos para que en todo momento se mantenga comunicación.

“TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

“Amparo directo 512/2005. 24 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio González Esparza. Secretario: Miguel León Bio.

“Amparo directo 462/2005. 25 de enero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio González Esparza. Secretario: Miguel León Bio.”

#### **F) Mujeres embarazadas o en período de lactancia:**

Especial consideración ha recibido la mujer embarazada y aquella que se encuentra en una etapa de lactancia para nuestro sistema legal, ya sea en el ámbito del derecho penal, civil, laboral, entre otros, no siendo la excepción el reconocimiento de sus derechos en el ámbito administrativo, específicamente cuando ésta se ve envuelta en un conflicto respecto a faltas administrativas.

Es de considerarse que la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*, determina en torno a mujeres embarazadas, que no será aplicable a aquellas en “notorio estado de embarazo” sanción privativa de la libertad, debiéndose aplicar otra sanción administrativa que corresponda.

Del análisis a los Bandos municipales detectamos que este beneficio se amplía considerablemente a efecto de cubrir también a las mujeres que se encuentren lactando dentro del periodo de un año con posterioridad al alumbramiento.

Tal medida y ampliación de derechos en el texto de los Bandos nos parece positiva y se salvaguarda además el derecho del bebé a ser alimentado por la madre, ya que en caso de comprobarse alguna infracción al bando respectivo, ésta solamente podrá ser sujeta a multa, amonestación, trabajo a favor de la comunidad o reparación del daño, según proceda, sin la necesidad de separarla del menor es esta etapa del desarrollo, especialmente cuando la alimentación del menor es a través de leche materna, o en su caso, exponer al infante a la restricción de la libertad junto a la madre.

En este sentido, se pronuncia el *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión*, el cual prevé:

*“Principio 5.2. Las medidas que se apliquen con arreglo a la ley y que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer, en particular de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, los niños y los jóvenes, las personas de edad, los enfermos o los impedidos, no se considerarán discriminatorias. La necesidad y la aplicación de tales medidas estarán siempre sujetas a revisión por un juez u otra autoridad.”*

17 de los Bandos de Policía y Gobierno del Estado recogen estos derechos, con excepción del expedido en el Municipio de Mazatlán que considera para estos efectos de manera restrictiva, solamente a las mujeres en notorio estado de embarazo, por lo que para esta CEDH resulta oportuno sugerir que se considere también el supuesto de las madres lactando a efecto de no ser restringidas de su libertad a través de la sanción de arresto por las consideraciones ya planteadas.

#### **G) Los enfermos mentales.**

En torno a las personas que padecen de enfermedad mental, se ha generado amplia información ya de carácter jurídico, doctrinal o legal, y la mayoría en el sentido de excluir a este tipo de personas de la imposición de sanciones por la comisión de delitos o por cualquier otra circunstancia de la que derive el ejercicio del *ius puniendi* estatal.

La causa de esa exclusión, se ha justificado en cuanto a identificar que son personas que carecen de capacidad legal para el uso, ejercicio y disfrute de sus derechos; además de que como resultado de su padecimiento, no tienen la facultad de conducir su conducta conforme a lo exigible social y legalmente.

En este sentido, 17 Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios Sinaloenses, determinan la obligatoriedad para el personal de los Tribunales de Barandilla, de que una vez detectada por el personal médico la enfermedad mental del presunto infractor, el juez debe suspender el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo, y a falta de éstas, se remitirá éste a las autoridades de salud que corresponda para su debida asistencia médica.

En este punto, la normatividad municipal es congruente con el Instrumento Internacional denominado *Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental*, que en atención al punto que se analiza determina:

*“Principio 20.3. La legislación nacional podrá autorizar a un tribunal o a otra autoridad competente para que, basándose en un dictamen médico competente e independiente, disponga que esas personas (enfermos mentales) sean internadas en una institución psiquiátrica.”*

Solamente el Bando de Policía y Gobierno expedido por el Municipio de Mazatlán fue omiso en cuanto a especificar qué debe hacer el personal del Tribunal de Barandilla en caso de detectar que el presunto infractor padece enfermedad mental.

En todo caso, al no poderse exigir a este tipo de personas o reprochar su conducta por padecer enfermedad mental no deben ser sujetos a procedimiento alguno, debiendo por tanto la autoridad suspender cualquier procedimiento que

se hubiese iniciado y dar parte a los familiares o responsables legales de éstos; o en su caso, a las autoridades de salud correspondientes a efecto de procurar en el individuo la debida asistencia médica que requiera a efecto de evitar situaciones en las que el sujeto pueda dañarse a sí mismo, a algún tercero, así como los bienes propios o ajenos.

#### **H) Aspectos a considerarse en torno a la regulación de la prostitución**

El comercio sexual ha sido objeto de diferentes formas de regulación en los diversos sistemas jurídicos, sea dado el caso de su aceptación llana, de su prohibición tajante, de su regulación, de su rechazo, etc.

Nuestro sistema no ha sido la excepción. Consideramos esta acción es comprensible porque va de la mano con la evolución social, las diferentes formas de organización jurídica, la idiosincrasia de cada pueblo, entre otros factores.

Actualmente el comercio sexual realizado de manera individual no es motivo de reproche legal, inclusive se regula desde el punto de vista de la protección de la salud tanto para quienes lo ejercen como de quienes requieren tales servicios.

En todos los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios del Estado, con excepción del Municipio de Culiacán, se encontraron apartados específicos que regulan no solo la práctica de la prostitución en lo individual, sino también regula a los establecimientos donde se realiza el comercio sexual; es decir, donde se da el lenocinio, el cual está considerado como delito en nuestra Entidad ya que nuestro Código Penal, señala:

#### **“CAPÍTULO II. LENOCINIO**

*“Artículo 275.- Al que explote el comercio carnal de otro se mantenga de este comercio u obtenga de él un beneficio cualquiera, o administre o sostenga lugares dedicados a explotar la prostitución, se le impondrá de seis meses a ocho años de prisión y de cien a quinientos días multa.*

*“Si el agente fuere ascendiente, tutor, curador, cónyuge, concubinario o concubina, o tuviere cualquier otra autoridad sobre la persona explotada, se le impondrá prisión de seis meses a diez años y además será privado de todo derecho sobre los bienes de aquélla en su caso, e inhabilitado el tutor o curador, para el ejercicio de la patria potestad o para ejercer la función u ocupación en virtud de las cuales ejercía aquella autoridad.”*

El Código Penal Federal por su parte determina:

*“Artículo. 206. El lenocinio se sancionará con prisión de dos a nueve años y de cincuenta a quinientos días multa.*

***“Artículo 206 BIS. Comete el delito de lenocinio:***

*“I. Toda persona que explote el cuerpo de otra por medio del comercio carnal, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro cualquiera;*

*“II. Al que induzca o solicite a una persona para que con otra, comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se entregue a la prostitución, y*

*“III. Al que regentee, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia expresamente dedicados a explotar la prostitución, u obtenga cualquier beneficio con sus productos.”*

El Bando de Policía y Gobierno de Culiacán, si bien es cierto no establece disposiciones para la regulación de los establecimientos dedicados a la prostitución, sí señala como falta la acción de inducir a una persona a que ejerza la prostitución, lo que equivale de acuerdo con lo expresado en la normatividad que antecede, a cometer el delito de lenocinio.

Los Ayuntamientos, en atención a las normas señaladas, no deben regular por ninguna circunstancia una actividad que expresamente está prohibida como es el caso del lenocinio; y más aún, tipificado como delito en un ordenamiento de carácter estatal como lo es el Código Penal para nuestro Estado.

Derivado del análisis de los textos de los Bandos de Policía y Gobierno señalados, nos percatamos que se regula –como ya señalamos- de manera expresa la prostitución y los requerimientos que se exige a los dueños de los prostíbulos, exigiéndoseles en algunos de los Bandos que tales dueños o administradores realicen cursos de derechos humanos; observen cierto tipo de comportamientos; se regula la ubicación de los establecimientos dedicados a la prostitución; se determinan los requisitos que deben cumplir tales establecimientos (entre estos, la obtención de permisos por parte del Ayuntamiento correspondiente); inclusive se exige la realización de visitas a tales establecimientos no especificándose su objeto, pero que estarán coordinadas por las autoridades de salud y de derechos humanos.

Actividades como las expresadas son fuentes de conductas que pueden derivar en actos ilícitos, algunos tan graves como la trata de personas, la corrupción de menores, la explotación sexual infantil, la pederastia, entre otras, que atentan gravemente la dignidad de las personas e inciden directamente en la violencia a sus derechos, por lo que la prohibición del lenocinio toma mayor consideración, puesto que fácilmente se presta a las circunstancias señaladas.

Nuestras autoridades municipales deben apegarse estrictamente al principio de legalidad y acatar en respeto a la jerarquía normativa, lo dispuesto tanto en el Código Penal Estatal, así como el de la Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa, que expresamente determina en su numeral noveno:

*“Artículo 9. En los Bandos de Policía y Buen Gobierno, se deberán observar los siguientes principios:*

*“II. Abstenerse de conocer sobre hechos que tipifiquen delitos en la legislación penal;”*

Es por las razones ya expresadas que esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa señala la necesidad de considerar los argumentos realizados en torno a la regulación del lenocinio y se realicen las acciones atinentes al caso.

#### **I) La necesidad de dar a conocer los derechos que atañen tanto a presuntos infractores como a víctimas de la infracción**

Los derechos que tienden a mejorar y asegurar con ello el debido respeto de los mismos tanto de los presuntos infractores como a las víctimas de faltas administrativas, no tienen trascendencia alguna si las personas a las que van dirigidas no los conocen.

Por esto, es necesario que en todos los Tribunales de Barandilla de los Municipios se den a conocer de manera expresa y clara sus derechos no solo de manera verbal por parte de los funcionarios de dichos órganos, sino también por escrito, presentados en lugar visible y asequible a las personas a las que se dirige.

Una persona que desconoce sus derechos no los exige; por tal, es necesario que toda persona esté conciente de sus derechos y pueda, en consecuencia, volverse auto garante de los mismos, o ante la imposibilidad de esto, sepa a quién o a qué instancia recurrir en caso de posibles violaciones de los mismos.

Acorde con lo expresado, el *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, en su numeral 13 estipula:

*“Las autoridades responsables de arresto, detención o prisión de una persona deberán suministrarle en el momento del arresto y al comienzo del periodo de detención o de prisión o poco después, información y explicación sobre sus derechos, así como la manera de ejercerlos.”*

Asimismo, nuestra Constitución Federal en torno al inculpado y a la víctima u ofendido de delitos, en su artículo 20 les ha reconocido el derecho a ser informados sobre los derechos que les otorga, haciendo especial énfasis en aquellos que atañen al procedimiento. En torno a esto:

“Artículo 20, Apartado A. Del Inculpado:

“I-VIII. ....

“IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada...

“Artículo 20, Apartado B. De la Víctima o del Ofendido:

“I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución....

Nótese que en todo momento existe la exigencia de dar a conocer los derechos de las personas, con independencia de la situación jurídica que les corresponda.

#### **J) Delitos considerados como faltas**

En todos y cada uno de los 18 Bandos de Policía y Gobierno analizados se han detectado bajo la calificación de faltas, algunas acciones u omisiones que son reguladas y tipificadas como delitos en nuestro código punitivo.

Debido a la clara invasión de competencias por materia entre autoridades municipales y las correspondientes de carácter estatal, se afirma que tales acciones pueden generar conflictos internos entre los distintos órganos de gobierno y de estado, situación que se que desea evitar.

En este sentido, la Ley de Gobierno Municipal determina para mayor claridad lo que se debe entender por Bando de Policía y Gobierno, pero en realidad lo que determina son los contenidos a reglamentar por tal ordenamiento:

*“Artículo 83. Para los efectos de esta Ley, se entiende como bando de policía y gobierno, el anuncio público de una o varias normas o mandatos de carácter general solemnemente publicados, que expide el Ayuntamiento para asegurar, mantener o restablecer el orden; la seguridad y la paz pública; el civismo y las buenas costumbres; los derechos y deberes de los habitantes del municipio para con la sociedad y el gobierno de la comunidad; la salud pública; la observancia de los estatutos vecinales y comunales; el cuidado de los caminos, calles, plazas, playas y paseos; la realización de espectáculos y actividades públicas y en general toda actividad que incida sobre la*

*seguridad, la salud y el bienestar de los habitantes del municipio, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores.”*

Disposición de la que se denota que la regulación en torno a conductas determinadas como delitos, queda completamente fuera del ámbito de competencia de tales ordenamientos.

Asímismo la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno para el Estado de Sinaloa* establece, como ya se señaló con anterioridad, que los Bandos de Policía y Gobierno del Estado de Sinaloa, deben abstenerse de conocer sobre hechos que tipifiquen delitos en la legislación penal.

Entre las conductas encontradas en los Bandos Municipales, tenemos: daños, robo, lesiones, lenocinio, corrupción de menores, riñas, violencia intrafamiliar, entre otros.

Aunado a la invasión de competencias, genera otro tipo de conflicto que incide directamente en el derecho de toda persona a no ser juzgado dos veces por el mismo delito y a no ser sancionado, en consecuencia por la misma acción u omisión sujeta a reproche.

Tal y como se encuentran los Bandos de Policía y Gobierno en Sinaloa actualmente, una persona, por la comisión de una sola conducta, puede verse afectada en su esfera de libertad al ser sancionada administrativamente y también verse en riesgo de que se le prive en una segunda ocasión tal derecho al verse posiblemente sujeto a una sanción de tipo penal, lo que nos parece inapropiado, injusto y digno de considerarse.

En atención a lo anterior, deben revisarse cada una de las conductas descritas en cada uno de los Bandos a efecto de eliminar aquellas que ya son materia del derecho penal y por tanto de regulación aparte.

La existencia de la misma conducta conminada con sanción en dos ordenamientos de naturaleza diversa y ámbito de aplicación también diverso, insistimos, trae como consecuencia que una persona pueda ser sancionada en dos ocasiones por la misma causa, situación que se encuentra prevista en diversos ordenamientos, reconociendo como derecho de toda persona el principio de derecho "*nom bis in idem*" que significa que nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo delito; en este caso, por la misma conducta en un ordenamiento regulado como falta administrativa, y en el otro como delito. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

*“ARTÍCULO 14. 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.*

#### **K) El considerar conductas que ya están contemplados en otras leyes como faltas administrativas**

En el mismo sentido de lo expresado en el apartado que precede, se encuentran muchas conductas que ya son reguladas en otros cuerpos normativos y que ya son conminadas también con sanción, es el caso de aquellas acciones u omisiones de las que corresponde ocuparse las autoridades de tránsito, de las cuales todos los Bandos municipales describen en su texto y sujetan a la aplicación de una sanción administrativa.

El arrojar basura desde el interior del vehículo, conducir o permanecer ebrio o intoxicado, el no respeto a los límites de velocidad, el no respetar el derecho de paso de los peatones y escolares, producir contaminación auditiva o del medio con los vehículos, impedir el libre tránsito en las vías de comunicación, estacionarse en espacios asignados para las paradas oficiales del transporte público urbano, dañar las señales usadas en la vía pública, tener o abandonar en la vía pública vehículos chatarra, entre muchos otros, son de las conductas consideradas como faltas en los Bandos de Policía y Gobierno, que ya son objeto de regulación por los ordenamientos competentes de tránsito, en particular por la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa y en la que ya se han puntualizado las sanciones correspondientes; por lo que, al valorar las consideraciones planteadas en el apartado próximo anterior, deben detectarse la totalidad de conductas en este mismo sentido y derogarlas del texto de los Bandos para evitar que una persona sea sancionada dos veces por la comisión u omisión de la misma conducta.

Sirve por tanto, en el mismo sentido la recomendación planteada en el apartado que antecede por parte de esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos, para efectos del presente apartado.

#### **L) Las formas alternativas de justicia**

Las formas alternativas de justicia en nuestro sistema jurídico mexicano, han tenido en los últimos años cierto reconocimiento de validación y operatividad lo que ha evidenciado resultados positivos; sobre todo, en cuanto a la obtención de justicia pronta.

A través de éstas, se privilegia el diálogo y la conciliación de las partes conflictuadas y se evita con ello que se inicie una acción de carácter procesal que puede extenderse en el tiempo por los formalismos que debe guardar y los términos que deben agotarse.

Del análisis de los Bandos de Policía y Gobierno de los municipios sinaloenses, se evidenció que la mayoría de ellos contemplan como forma alternativa de justicia la conciliación, específicamente la denominada judicial (no por realizarla exclusivamente la autoridad judicial, sino por encontrarse dentro de un procedimiento), situación que nos parece positiva y más en tratándose de faltas que por no revestir carácter de gravedad pueden solucionarse y llegar a convenios que beneficien a las partes implicadas, dirigiendo esta forma alternativa de justicia personal del Tribunal de Barandilla o, en su caso, el Juez directamente pudiendo proponer soluciones a la controversia, que satisfagan a ambas partes.

Solamente el Bando del Municipio de Mazatlán no recoge esta alternativa de justicia, pero es importante señalar que la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa* no la exige tampoco en su contenido, pero tampoco hay una disposición expresa que la prohíba, por lo que como institución creemos prudente y nos parece positiva su instalación y puesta en práctica.

Merece especial atención el caso que presenta el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Culiacán, el cual, además de la conciliación judicial, contempla la figura de la “mediación” la que recaerá en personal profesional diverso (es decir, de cualquier profesión, siempre y cuando tenga experiencia en áreas de trabajo social o bien haya cursado estudios en materia de mediación y conciliación) para efecto de conocer de toda falta, siempre y cuando no se hubiese detenido en flagrancia al presunto responsable, así lo determina el Bando respectivo.

Estaríamos en este caso ante una forma de solución de controversias alternativa del procedimiento administrativo, en la que un tercero ajeno al conflicto e imparcial facilite los canales de comunicación entre las partes a efecto de que éstas puedan solucionar sus diferencias sin necesidad de aperturar el procedimiento correspondiente, pero que no propone o impone soluciones, es solamente un guía.

Llama la atención para esta Comisión Estatal que a la figura del mediador, de acuerdo a lo estipulado en el Bando, también se le da la atribución de conocer los procedimientos que se lleven a cabo sin que haya existido flagrancia (artículo 3, fracción XIII y artículo 134) y además pueda realizar también la conciliación (artículo 44 fracciones III y IV), la que, a diferencia de la mediación, sí hay propuestas de soluciones las cuales inevitablemente tienen que estar acordes a la normatividad que nos rige.

Además, al extender la facultad del mediador de conocer todo caso de comisiones de faltas administrativas no existiendo flagrancia administrativa, el procedimiento sin detenido recae en sus manos (artículo 139) realizando

funciones que le son, por naturaleza propias del juzgador como el acordar la improcedencia de la denuncia (artículo 140). En esta tesitura, nos resulta muy apropiado entonces que sea precisamente un profesional del derecho en quien recaiga esta función como lo es el propio Juez de Barandilla y no cualquier profesionista.

Debemos señalar que todo proceso de mediación debe caracterizarse por ser voluntaria para las partes que van a intervenir, por lo que ante la negativa de una de éstas, deberá iniciarse de inmediato el procedimiento administrativo correspondiente.

Este señalamiento debe expresamente reconocerse en el texto de los Bandos de Policía en los que aplique como una forma de reconocimiento del derecho de las partes, especialmente de la víctima de la infracción, de rechazar directamente esta forma alternativa de justicia cuando considere que no es apropiada a sus intereses.

Ahora bien, es notoria la falta de precisión en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Culiacán, en cuanto a esclarecer la diferencia conceptual y de fines que persiguen tanto la mediación como la conciliación, figuras ambas reguladas en el mismo ordenamiento, además del señalamiento expreso de qué faltas podrán ser materia de cada una de dichas formas alternativas de solución de controversias.

Se debe considerar además, la estricta necesidad de especificar en todos los Bandos de Policía y Gobierno que aplique, qué faltas pueden ser materia de conciliación ya que se considera que no cualquier falta estaría sujeta a este tipo de procedimiento, sólo aquellas que no impliquen gravedad y no como se señala en el caso del Bando de Culiacán, en cuanto a resolverse a través de la mediación, toda falta, de cualquier naturaleza, siempre y cuando no se haya presentado el supuesto de la flagrancia en la detención del presunto infractor.

Estos aspectos sugeridos, vendrían a generar certeza y certidumbre en los gobernados, situaciones éstas que prevalecen y se privilegian en todo Estado de Derecho.

#### **M) Síndicos y Comisarios**

La legalidad es uno de los principios más preciados en un estado de derecho. El respeto a la jerarquía normativa se ve reforzado precisamente con tal principio, que en términos generales, exige a las autoridades el total apego a la norma.

Una autoridad sólo puede hacer o dejar de hacer aquello que expresamente le faculte la norma jurídica que regula su actuar.

Si no la hace así, crea condiciones de inseguridad jurídica, abuso de poder, arbitrariedad, discrecionalidad, entre otros, que dañan de manera directa con la percepción social de éstos y en consecuencia con la credibilidad que debe prevalecer hacia tales sujetos.

En los 18 Bandos de Policía y Gobierno de los diferentes Municipios del Estado de Sinaloa, se detectó que se involucra a síndicos y comisarios en cuanto a considerarlos parte de las autoridades encargadas de la aplicación de éstos.

Se les faculta de manera expresa a resolver sobre las faltas que establecen cada uno de los Bandos, así como imponer las sanciones que resulten, cuando no existan Tribunales de Barandilla en las Sindicaturas donde ejecuten sus funciones, lo que nos parece un exceso, puesto que para ser Juez de Barandilla se requiere mínimamente el contar con un título profesional de la carrera de derecho (para el caso de los Tribunales Unitarios) ya que es al juzgador a quien corresponde dirigir el procedimiento y verificar la legalidad de las actuaciones y para esto se requiere conocimiento legal, del cual puede carecer la persona que se desempeña como síndico o comisario y resultado de esto, violentarse los derechos de las partes en el procedimiento administrativo municipal.

Además, debemos recordar que la Ley en la materia, sólo faculta como autoridades encargadas de la aplicación de los Bandos de Policía y Gobierno, a los Tribunales de Barandilla y a falta de éstos, de manera transitoria, por un periodo que no excederá de un mes, al Regidor del Ayuntamiento encargado del ramo. Así lo estipulan los numerales que se transcriben de *la Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*:

*“Artículo 6.- Sólo serán competentes para la aplicación de los Bandos, las autoridades expresamente señaladas en esta Ley.*

*“Artículo 10.- Compete a los Tribunales de Barandilla el conocimiento de las faltas a los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.*

*“Artículo 26.- Cuando en un Municipio no estuviere debidamente integrado el Tribunal de Barandilla, sus funciones serán asumidas transitoriamente por un periodo que no exceda de un mes, por el Regidor del Ayuntamiento encargado del ramo, quien nunca podrá delegar dichas atribuciones.”*

Como puede percatarse, en quien recae la facultad de aplicar el Bando en cuanto al procedimiento administrativo municipal, corresponde estrictamente al Regidor correspondiente y no a los comisarios o síndicos, por lo que los Bandos rebasan completamente a través de sus disposiciones, el principio de legalidad

explicado líneas arriba, atribuyendo facultades a autoridades no señaladas en la Ley de la materia.

#### **N) La existencia de faltas sin sanciones específicas**

Los Bandos de Policía y Gobierno constituyen para la sociedad el conjunto de reglas que debe acatar a efecto de mantener el orden social, el conjunto de conductas que son reprochadas legal y socialmente y las cuáles son merecedoras de sanción en caso de incumplimiento.

Pues bien, cada conducta o conjunto de conductas consideradas como faltas administrativas, deben contener de manera explícita la sanción que se considera adecuada de acuerdo a la falta cometida, de no ser así se pone en riesgo el derecho a la seguridad jurídica que debe prevalecer en toda relación gobernante-gobernado.

Es el caso que, del análisis de los Bandos de los diferentes municipios de Sinaloa se detectó que todos presentan en algún apartado conductas que no tienen como resultado una sanción. Si bien es cierto esto no es ilegal (se identifican normas imperfectas en cuanto su sanción), este principio no es justificable cuando se trata de sancionar a una autoridad, cuanto más policiacas.

Estas omisiones pueden generar incertidumbre legal, además de una amplia facultad discrecional en el encargado de la aplicación de las sanciones administrativas; o en todo caso, generar impunidad, situación ésta que lacera directamente contra la credibilidad de la autoridad, además de generar un marco de ilegitimidad nada apropiado.

Es por ello que se conmina a todas las autoridades correspondientes, a realizar un análisis exhaustivo para efecto de determinar aquellas conductas contempladas como faltas administrativas que carecen de sanción expresamente señalada.

Especial atención merecen los casos identificados en los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Mocorito y Mazatlán los que no establecen sanción para todas (sólo para algunas) de cada una de las clasificaciones que realizan respecto de las faltas, sólo determinan que la inobservancia de las conductas señaladas, dará lugar a las medidas correctivas contenidas en el correspondiente Bando, pero no se especifica exactamente cuál.

Por otro lado en la correspondiente determinación de mínimos y máximos de sanción, parámetros éstos que sirven al juzgador para efecto de realizar una individualización de la sanción acorde con las circunstancias propias del caso y del infractor.

Si bien es cierto existe en el texto de los Bandos un apartado específico respecto de las sanciones a aplicarse por el juez administrativo municipal, en los cuales se determina que las sanciones a aplicarse con la comisión de las faltas contenidas en los Bandos serán la amonestación, la multa, el arresto y el trabajo comunitario, adicionándose, además en el caso de Mazatlán, la reparación del daño, también lo es que al no señalarse de manera particular qué sanción corresponde a cada grupo de faltas, se le da amplia facultad discrecional al juzgador, lo que podría ser negativo para el gobernado, específicamente en cuanto a la incertidumbre que genera no saber de antemano la probable sanción (los márgenes, mínimos y máximos) a la cual se hará acreedor, por lo que deja en manos del juzgador y a su arbitrio, la determinación de la sanción que a su parecer es la más apropiada al caso.

#### **Ñ) Los errores en la redacción de las faltas**

Esta Comisión Estatal, durante el análisis a los Bandos de cada uno de los Municipios, detectó la existencia de errores en la redacción que pueden propiciar serios cuestionamientos de los gobernados al conminar con sanción conductas que por lo ordinario, consideramos apropiadas y correctas, pero que por la forma en que están redactadas pueden generar dicha confusión.

El Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Mocorito, por ejemplo, incurre en un error de redacción que deja en estado de indefensión a gobernados víctimas de tales conductas y generan impunidad en quienes la cometen.

Existen conductas que al estar redactadas en sentido positivo en el Bando y al estar consideradas como parte de un grupo, al desglosarse cada una de las conductas esperadas, se encuentran conductas no deseadas socialmente.

Para ejemplificar se transcribe a continuación parte del artículo 63:

***“ARTÍCULO 63.** Comportamientos que favorecen la seguridad y tranquilidad de las personas, su inobservancia, dará lugar a medidas correctivas, por cuya comisión se aplicará una sanción por el equivalente de 10 a 15 veces el salario mínimo general.*

*“I. El que los asistentes a reuniones en sitios y espacios públicos permitan la movilidad de los vehículos de servicio público o privado, salvo autorización expresa del H. Ayuntamiento.*

*”II. El avisar por escrito con no menos de 48 horas de antelación al H. Ayuntamiento y se desee realizar protestas o manifestaciones públicas y acatar las condiciones que al respecto se establezcan.*

*“III. Producir en cualquier forma, ruido o sonido que por su intensidad provoque malestar público.*

*“IV. Instalar aparatos musicales, bocinas o amplificadores electrónicos de sonido, que emiten hacia la vía pública de las 6 a las 22 horas, sonidos superiores a los 68 decibelios (68 DB A) y superiores a 65 decibelios (65DB A) de las 22 a las 8 horas, medidos en la fuente emisora al exterior.*

*“V. Perturbar la tranquilidad de los que trabajan o reposan, con ruidos, gritos, sonidos de motores de combustión interna, notas emitidas por instrumentos musicales, aparatos mecánicos o electrónicos, así como amplificadores electrónicos que emitan un sonido del nivel superior de 65 decibelios (65 DB A) en los centros de trabajo a cualquier hora, a partir de las 22 horas en zonas residenciales, vecindarios, colonias y centros poblados. Asimismo, la emisión de sonidos mayores a 75 decibelios (75 DB A) en festivales en la vía pública.*

*“VI. Utilizar aparatos de sonido fuera de horario o de volumen de intensidad distinto al autorizado, o sin la autorización respectiva de dependencia competente.*

*“VII. Respetar, en las reuniones, fiestas, ceremonias y actos religiosos, los niveles admisibles de ruido en los horarios permitidos y evitar cualquiera otra actividad que perturbe la tranquilidad del lugar. En todo caso, informar con anterioridad a los vecinos afectados.*

*“VIII. Respetar las normas propias de los lugares públicos tales como templos, salas de velación, cementerios, clínicas, hospitales, bibliotecas y museos.*

*“IX. Respetar las manifestaciones de las personas, independientemente de su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, de acuerdo con lo establecido en este Código.*

*“X.....*

Podrá apreciarse que el numeral en cuestión trata de señalar aquellas conductas que supuestamente favorecen la seguridad y tranquilidad de las personas, pero en las fracciones III, IV, V y VI las conductas descritas no se perciben tales supuestos; por el contrario, la realización de tales acciones perjudican la seguridad y perturban la tranquilidad de las personas y deben ser sujetas de reproche administrativo.

Al no tener cuidado de encuadrar de manera adecuada las faltas, podría generar confusión en los gobernados, lo que da paso a la inseguridad jurídica y a la posibilidad de que una persona pueda ser sancionada por **no** producir ruido que por su intensidad no provoque malestar, por no perturbar la tranquilidad de quienes trabajan o reposan, etc., lo que rebasa toda lógica.

Situaciones análogas encontramos en muchos otros Bandos más, es el caso de El Fuerte, el que al determinar que comportamientos no favorecen la higiene y la salud pública, contemplan:

*“ARTICULO 98. Comportamientos que no favorecen la higiene y la salud pública, lo cual dará lugar a medidas correctivas, por cuya comisión se aplicará una sanción por el equivalente de 10 a 30 veces el salario mínimo general vigente en el municipio.*

“1. ....

“2. Mantener limpias las áreas comunes de las copropiedades, entre otras las zonas verdes, los sitios de almacenamiento colectivo, las zonas de circulación y los estacionamientos;

“3. Tener lavados y desinfectados los tanques de almacenamiento de agua y mantener los hidrantes cercanos en buen estado y despejados. Los administradores de las copropiedades son responsables de este comportamiento;

“4. ....

“5. ....

“6. ....

“7. ....

Significa que conductas benéficas pueden verse amenazadas con una sanción administrativa municipal, y la persona que la realice, verse víctima de un acto de molestia de la autoridad municipal la cual carece de sustento.

Acciones como las descritas, se pueden encontrar en prácticamente todos los Bandos, por lo que la sugerencia de revisar cuidadosamente estos aspectos es viable y oportuna.

#### **O) Duplicidad de información**

Se detectó durante la lectura y análisis del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Culiacán, que se incurrió en la repetición de información en diversos articulados del ordenamiento, lo que además de engrosarlo inútilmente, genera que dos artículos diferentes contengan información referente al mismo asunto, y no siempre la misma, por lo que podemos encontrar esta información de manera parcial, la que puede complementarse en un solo artículo, ya que de esta situación pueden derivarse problemas de fundamentación legal.

Así las cosas, se encontró que en los artículos 43 y el 115, se puede dar lectura a las facultades y obligaciones de los jueces de barandilla; en los numerales 47 y 116 encontramos las facultades y obligaciones de los Secretarios de Acuerdo de los Tribunales de Barandilla; en los artículos 49 y 117 podemos apreciar los alcances y límites en el actuar de los asesores jurídicos; y en los numerales 48 y 118 nos dan a conocer las facultades y obligaciones del personal médico de los Tribunales.

No omitimos señalar que en la redacción de las faltas administrativas, la mayoría de los Bandos de Policía y Gobierno incurren en la duplicidad, lo que se manifiesta en perjuicio del gobernado puesto que una misma conducta puede estar contemplada en dos o más tipos diferentes de faltas y amenazada con diferentes sanciones, lo que propicia la discrecionalidad del juzgador y verse afectado el infractor en la aplicación de una sanción más alta por una conducta que contempla también una sanción menos severa.

Es el caso del consumo de bebidas embriagantes y estupefacientes y sustancias psicotrópicas o tóxicas; el portar armas; tirar basura o escombros; no permitir el tránsito de peatones o personas con movilidad reducida; prohibir el sonido en niveles muy altos; entre muchos otros.

Ante esto, es necesario que todos y cada uno de los Bandos sean sometidos a escrutinio y considerar los señalamientos planteados por esta Comisión Estatal para su mejora continua.

#### **P) Algunas peculiaridades respecto de las sanciones**

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa el poder punitivo del Estado en relación con la sanción de conductas contrarias a los reglamentos gubernativos y de policía, por lo que impone límites en cuanto a los montos, tiempos y personas involucradas en la imposición de éstas sanciones.

Al ser la Constitución Federal el documento normativo supremo en nuestro País, todo órgano de gobierno se encuentra ineludiblemente sujeto a sus contenidos, que en lo que nos ocupa, señala:

*“Artículo 21. ....*

*“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

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

*“Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”*

*.....*

Del señalamiento expreso del tipo de sanciones a aplicarse por concepto de faltas administrativas, se desprende que la Constitución Federal solamente faculta a la autoridad administrativa a la imposición de multa, arresto hasta por 36 horas o trabajo a favor de la comunidad (ésta última sanción, derivada de la reforma acaecida el 18 de junio de 2008 al numeral de referencia).

Del análisis practicado a los ordenamientos de los diferentes municipios del Estado, se encontró que todos los Bandos sin excepción, tienen como sanción adicional a los tipos de sanciones establecidos en la Constitución Federal la amonestación, entendida ésta como la reconvención pública o privada que aplique el Tribunal de Barandilla al infractor, haciéndole ver las consecuencias de la falta cometida y exhortándolo a la enmienda; además se evidenció que en los Bandos de Culiacán y Mazatlán, se incluye la reparación del daño como sanción.

La *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*, en cuanto a la amonestación, sí la considera dentro del abanico de opciones que ofrece al juzgador para efecto de imponer sanciones, pero no así la reparación del daño.

Cabe señalar que a pesar que la Constitución Federal en el artículo en comento no hace mención expresa de este tipo de sanciones, éstas vienen a favorecer de manera positiva tanto a la víctima de la infracción como a quien la comete.

Para el infractor, puesto que existen cierto tipo de faltas que por no revestir gravedad, pueden sancionarse mediante la conminación que realice el juzgador de no volver a realizar tal falta, y para la víctima de la infracción, porque lo que más desea la víctima es ver reparado el daño causado por la conducta contraria

a la norma, y si bien es cierto, no la establece como forma de sanción el 21 Constitucional, en el artículo 20 del mismo ordenamiento, apartado B, fracción IV, entre los derechos reconocidos a las víctimas de delitos está reconocida la reparación del daño, por lo que la extensión de este derecho al ámbito administrativo, vendrá a fortalecer a quienes sufren de las conductas infractoras y consideramos, fortalecerá también la percepción social que se tiene de la justicia administrativa.

Este argumento se apoya en los principios de interpretación de los derechos humanos que nuestra Constitución Local reconoce en el numeral 4 Bis C, en sus diversas fracciones, específicamente en la III y V, fruto de la reforma de fecha 26 de mayo del año próximo pasado, que a la letra dicen:

*“Art. 4º Bis C. Los derechos humanos a los que hace alusión esta Constitución se interpretarán de acuerdo con los siguientes principios:*

*“I. Los derechos humanos deben interpretarse evitando la contradicción con el texto constitucional y propiciando el sentido que le sea más favorable.*

*“II. Su sentido se determinará de conformidad con los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano aplicables y atendiendo los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

*“III. Cuando resulten aplicables o en conflicto dos o más derechos humanos, se hará una ponderación entre ellos a fin de lograr su interpretación armónica, logrando que su ejercicio no signifique menoscabo a los derechos de los demás y prevaleciendo la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común y la equidad.*

*“IV. Las únicas limitaciones admisibles son las previstas en el texto constitucional, mismas que deberán ser interpretadas restrictivamente.*

*“V. Se deberá optar por el sentido más favorable a la persona y atendiendo a su progresividad.*

*“VI. El interés superior del niño deberá tener consideración primordial por parte de los tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos, así como en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social. Dicho deber implica que el desarrollo del niño y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.*

*“VII. Ninguna interpretación podrá excluir otros derechos inherentes al ser humano que no estén previstos en la presente Constitución.”*

El Bando de Policía y Gobierno de Rosario, no tiene a la reparación del daño contemplada de manera expresa en las diversas sanciones a aplicar; sin embargo, la considera como opción en su artículo 129 al establecer:

*“ARTICULO 129. Son comportamientos que se consideran faltas contra la propiedad y/o patrimonio económico, por cuya comisión se aplicará una sanción por el equivalente de 6 a 30 veces el salario mínimo general vigente en el municipio o la reparación del daño, los siguientes:”*

El resto de los ordenamientos municipales con excepción del de Ahome, contemplan la reparación del daño como parte de la resolución que emitirá el tribunal al resolver respecto del procedimiento administrativo de audiencia, al establecer que en caso de que se hubiere causado un daño moral o patrimonial a un particular, dicha resolución, deberá contener una propuesta de reparación del daño inferido.

Lo que nos parece positivo que se contemple, sin embargo no se dice más, no se especifica si el juzgador está obligado a exigir la materialización de tal proyecto o queda simplemente como asesoría para la víctima de la infracción.

Por tanto consideramos prudente la posibilidad de regulación expresa en torno a la reparación del daño de manera clara y concisa, que se determine si ésta se considerará como sanción independiente o como medida que acompañará a cada una del resto de las sanciones, ya que en el caso del Municipio de Culiacán, a pesar de estar contemplada la reparación del daño como sanción independiente, ninguna falta la tiene como sanción, situación que debe considerarse.

Ahora bien, en torno a la multa, la Constitución Federal no establece mínimos o máximos para su aplicación, situación que sí acontece en la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*, que determina:

*“Artículo 12.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

- “a) .....*
- “b) Multa. Es el pago de una cantidad de dinero por el equivalente de uno a treinta días de salario mínimo general vigente en el municipio al momento de cometerse la infracción;*  
*.....”*

Siendo así que, todo Bando debe decretar como sanción máxima de multa el equivalente a 30 días de salario mínimo general vigente en el Municipio que corresponda, condición que no vimos cumplida en el total de los ordenamientos a estudio.

Es el caso que el Bando del Municipio de Culiacán estipula como máximo 40 días de salario, Mazatlán 50 días, Badiraguato 22 días, en tanto que Guasave y Escuinapa solamente 20 días de salario mínimo vigente en el Municipio.

En lo que hace a los mínimos a imponerse, la mayoría de los Bandos atienden al artículo 21 de la Constitución Federal al considerar que en caso de jornaleros, obreros y trabajadores no asalariados les será impuesta como multa el correspondiente a un día de jornal o a un día de su ingreso, con excepción del Municipio de Mazatlán que, en el caso de trabajadores no asalariados el mínimo a imponerse en caso de multa serán dos salarios mínimos, lo que contraviene flagrantemente el derecho constitucional reconocido a este sector de la población, además de lo estipulado en la Ley local reglamentaria.

En lo que atañe al arresto, la Constitución Política Federal es muy clara al determinar que el tiempo máximo para privar de su libertad deambulatoria a un infractor será de 36 horas, no estableciendo mínimos por lo que se encarga de esta tarea la Ley Estatal reglamentaria en su numeral 12, inciso C) al describir a éste como *“la privación de la libertad desde 12 hasta 36 horas que se cumplirá en lugares especiales adecuados y públicos, diferentes a los que corresponda a los indicados en un procedimiento penal o a la reclusión de procesados y sentenciados.”*

En atención al imperativo constitucional de referencia, y a la normatividad estatal señalada, nos dimos a la tarea de revisar el total apego de los Bandos municipales a este supuesto, resultando que todos sin excepción atienden lo estipulado Constitucionalmente.

Finalmente, por lo que toca al trabajo a favor de la comunidad, debemos señalar que esta sanción debería utilizarse a través de la conmutación y no probablemente como sanción directa.

Si el infractor no puede pagar lo estipulado por multa, consideramos podría solicitar el cambio de su sanción por arresto, o en su caso, trabajo a favor de la comunidad.

Constituyó una constante en los Bandos analizados, que la sanción más recurrida, casi con exclusividad es la multa, prácticamente dejándose el resto para efecto de ser aplicadas por conmutación.

#### **Q) La situación de los reincidentes**

La reincidencia se manifiesta cuando una persona de manera voluntaria comete dos o más conductas reprochadas jurídicamente dentro de un determinado lapso de tiempo.

En atención a lo anterior, los Bandos de Policía y Gobierno establecen el tiempo que consideran oportuno para que esas conductas se materialicen, situación que no es la misma en todos: el Municipio de Culiacán establece que ese tiempo será dentro del término de seis meses, mientras que el resto de los Bandos, dentro del término de tres meses.

Lo que preocupa a esta Comisión Estatal en relación con el supuesto de la reincidencia, radica en que todos los Bandos determinan que al reincidente se le sancionará con el doble de multa del máximo especificado en el apartado correspondiente.

La gran mayoría de los Bandos señaló que tal sanción no debería rebasar el límite de multa establecido en el propio Bando; sin embargo, Municipios como Culiacán y Navolato no previeron esta situación, por lo que un reincidente puede ser sancionado con el límite máximo establecido para la multa en el Bando correspondiente rebasado, lo que genera un perjuicio en quien recibe la sanción, además que se puede considerar que violenta la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*, la que precisa que el máximo de días de multa a aplicarse será de 30.

Resulta necesario hacer de nuevo el señalamiento de que se considera de manera exclusiva la sanción económica, para efectos de sancionar a los reincidentes, lo que consideramos erróneo, debiéndose aplicar el resto de las sanciones también por las consideraciones ya anotadas en apartados precedentes.

#### **R) Situaciones a considerarse respecto de las valoraciones médicas**

La valoración médica a los acusados de cometer infracciones al Bando de Policía y Gobierno es una actividad que se requiere y debe considerarse necesaria por su valor.

Resulta importante en virtud de que puede arrojar evidencias de maltrato físico y/o psicológico durante la detención de la persona y/o mientras se le pone a disposición de autoridad competente y/o durante el tiempo que cumple la sanción de arresto.

El dictamen médico se constituye en un aliado para el juzgador a efecto de determinar la situación particular del infractor y proceder en consecuencia.

Podrá a través de éste identificar a un intoxicado, a un enfermo mental, confirmar o no la minoría de edad, entre otros aspectos que le serán valiosos para determinar la situación legal de la persona.

En este sentido, el artículo 24 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos determina:

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

En igual sentido, se recoge este derecho para las personas privadas de su libertad, en los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptados por la Asamblea General en su resolución 37/194, de 18 de diciembre de 1982, su numeral primero:

***“Principio 1***

*El personal de salud, especialmente los médicos, encargado de la atención médica de personas presas o detenidas tiene el deber de brindar protección a la salud física y mental de dichas personas y de tratar sus enfermedades al mismo nivel de calidad que brindan a las personas que no están presas o detenidas.*

*“Sobra decir que la aportación del profesional de la medicina es muy valorada en estos sentidos, y es más valorado aún, su honestidad, su vocación de servicio y su apego a la justicia. Se hace énfasis en éste último punto porque desafortunadamente como Institución de defensa de los derechos humanos hemos constatado que no siempre encontramos tales descripciones en el personal de salud. Son constantes valoraciones médicas que no se apegan a la realidad del valorado o muy superficiales o en su caso que tratan de ocultar una realidad para favorecer a ciertas personas. En este aspecto, el instrumento internacional citado en el párrafo anterior, en varios de los principios que lo constituyen y que se transcriben a continuación, condena este tipo de actos:*

**“Principio 2**

*Constituye una violación patente de la ética médica, así como un delito con arreglo a los instrumentos internacionales aplicables, la participación activa o pasiva del personal de salud, en particular de los médicos, en actos que constituyan participación o complicidad en torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, incitación a ello o intento de cometerlos.*

**“Principio 3**

*Constituye una violación de la ética médica el hecho de que el personal de salud, en particular los médicos, tengan con los presos o detenidos cualquier relación profesional cuya sola finalidad no sea evaluar, proteger o mejorar la salud física y mental de éstos.*

**“Principio 4**

*Es contrario a la ética médica el hecho de que el personal de salud, en particular los médicos:*

*“a) Contribuyan con sus conocimientos y pericia a interrogatorios de personas presas y detenidas, en una forma que pueda afectar la condición o salud física o mental de dichos presos o detenidos y que no se conforme a los instrumentos internacionales pertinentes;*

*“b) Certifiquen, o participen en la certificación, de que la persona presa o detenida se encuentra en condiciones de recibir cualquier forma de tratamiento o castigo que pueda influir desfavorablemente en su salud física y mental y que no concuerde con los instrumentos internacionales pertinentes, o participen de cualquier manera en la administración de todo tratamiento o castigo que no se ajuste a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes.*

**“Principio 5**

*La participación del personal de salud, en particular los médicos, en la aplicación de cualquier procedimiento coercitivo a personas presas o detenidas es contraria a la ética médica, a menos que se determine, según criterios puramente médicos, que dicho procedimiento es necesario para la protección de la salud física o mental o la seguridad del propio preso o detenido, de los demás presos o detenidos, o de sus guardianes, y no presenta peligro para la salud del preso o detenido.*

Derivado del análisis a los ordenamientos municipales motivo de la presente resolución, se encontró lo siguiente:

En la mayoría de los Bandos de Policía y Gobierno de Sinaloa se determina como obligación del médico verificar el estado clínico en que sean presentados los presuntos infractores ante el Tribunal.

También cuando el infractor vaya a cumplir un arresto, será valorado clínicamente y se establece como obligación que del dictamen se dará una copia al infractor, la que firmará al calce en caso de estar de acuerdo con el contenido.

Se exige también en alguno de estos, una valoración médica más del infractor, una vez concluida si sanción de arresto.

Situaciones éstas que consideramos adecuadas; sin embargo, se detectó el caso del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Mazatlán que no establece estas acciones en su texto, por lo que puede dejar en indefensión al presunto infractor para efecto de acreditar su estado de salud.

En ningún apartado se exige la valoración médica del presentado, por lo que el personal del tribunal al no exigírseles tal situación, no la realizan.

Esta situación puede atentar contra la normatividad ya expuesta en este apartado respecto de la preservación de la salud de los presuntos infractores, y no solo de éstos, sino también de las víctimas u ofendidos de la infracción.

Llama también la atención a esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos los casos particulares del Bando de Culiacán y el del Municipio de Guasave, en los cuales no se establece como obligación el otorgamiento de la copia del dictamen médico al infractor y la firma de éste de conformidad, originando con tales omisiones la vulneración de carácter procesal del presunto infractor de conocer la valoración realizada por el galeno y determinar si está de acuerdo o no con la misma.

En el caso particular del Municipio de Ahome, no se exige como obligación del profesional de la salud el elaborar la valoración médica de los presentados, sino que quedará al arbitrio del juzgador si ordena o no la práctica de éste, de acuerdo al aspecto y comportamiento del presunto infractor.

Nótese que deriva entonces en una facultad del juez y no como un derecho de la persona señalada como infractor, una facultad discrecional que puede, al omitirse, general violaciones a derechos humanos. Situaciones éstas que deberían ser revaloradas.

Ningún Bando determina la obligatoriedad que debe recaer en el personal del Tribunal de remitir con carácter urgente y bajo su responsabilidad a toda persona puesta a su disposición y que evidencie un mal estado de salud o que requiera atención médica especializada con urgencia, cuando el personal de salud con

que cuenta el tribunal, carezca de los implementos necesarios para otorgar la atención de manera directa.

Con la implementación de estas acciones se garantizaría la protección de la salud de toda persona que lo requiera.

Se evidenció que ningún Bando considera la prestación del servicio médico para las víctimas u ofendidos de la infracción, lo que de considerarse, vendría a contribuir favorablemente al conjunto de derechos que le son reconocidos tanto a las víctimas de conductas antisociales como a las víctima de abuso de poder.

Se detectó, también que ningún Bando establece como obligación del médico del Tribunal el verificar las condiciones de salubridad y estancia debidas en las áreas de aseguramiento o lugares donde se cumpla la sanción de arresto, lo que de considerarse, se evitaría o se pondría especial atención a estos aspectos que son vitales para el respeto de la dignidad de la persona.

Existen lugares de reclusión donde el infractor tiene que compartir su estancia con cucarachas, roedores y otro tipo de animales perjudiciales a su salud, por lo que urge se tomen medidas al respecto.

Esta Comisión Estatal considera que una manera de reconocer el problema y de decretar medidas para erradicarlo, es precisamente a través del ordenamiento reglamentario correspondiente, que en este caso lo constituyen precisamente los Bandos de Policía y Gobierno de cada uno de los Municipios del Estado de Sinaloa.

De hacerlo así, se contribuiría a la constante y paulatina armonización que debe existir con los instrumentos internacionales con los cuales nuestro país ya generó compromiso, como es el caso de las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas*, que en lo que atañe establece:

*“ARTÍCULOS 26. 1) El médico hará inspecciones regulares y asesorará al director respecto a:*

*“a) La cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos;*

*“b) La higiene y el aseo de los establecimientos y de los reclusos;*

*“c) Las condiciones sanitarias, la calefacción, el alumbrado y la ventilación del establecimiento;*

*“d) La calidad y el aseo de las ropas y de la cama de los reclusos;*

*“e) La observancia de las reglas relativas a la educación física y deportiva cuando ésta sea organizada por un personal no especializado.*

*“2) El Director deberá tener en cuenta los informes y consejos del médico según se dispone en las reglas 25 (2) y 26, y, en caso de conformidad, tomar inmediatamente las medidas necesarias para que se sigan dichas recomendaciones. Cuando no esté conforme o la materia no sea de su competencia, transmitirá inmediatamente a la autoridad superior el informe médico y sus propias observaciones.”*

### **S) Consideraciones en torno a la flagrancia**

La flagrancia, según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, ocurre cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo.

En el ámbito penal, la flagrancia (característica externa del ilícito y no elemento del mismo), se amplió considerablemente a efecto de abarcar en tal supuesto, otras situaciones más, como el considerarse también flagrante, el hecho de perseguir y detener al sujeto inmediatamente después de cometido el delito; que exista señalamiento de la víctima, testigos o implicados del sujeto que se ha de detener; o en su caso, se encuentre en su poder el o los objetos del delito, huellas o cualquier otra circunstancia que haga presumir fundadamente su participación en el hecho delictivo.

Todos estos supuestos, siempre y cuando se trate de delito grave y a nivel federal no hayan transcurrido 48 horas desde que se cometió el ilícito, y a nivel local, se exige no hayan transcurrido 72 horas.

Pues bien, esto es en el ámbito penal, pero a nivel administrativo al parecer no son considerados todos los supuestos de la flagrancia penal.

De la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*, se desprende del numeral 33 que la flagrancia administrativa municipal se restringe solamente a la detención de la persona cuando es sorprendido al momento de ejecución de la falta, por lo que se considera por esta Comisión Estatal que no deben ser considerados el resto de los supuestos que se han venido aplicando en cuanto a la flagrancia delictiva, ya que se trata de dos ámbitos de acción completamente diferenciados con reglas y disposiciones propias y naturalezas diferentes.

Del análisis de los Bandos de Policía y Gobierno de los 18 Municipios del Estado de Sinaloa, en la materia que nos ocupa, se obtuvieron los siguientes resultados:

Solamente el Bando del Municipio de Mazatlán se apega en este rubro a lo estipulado en la Ley de la materia.

El Bando del Municipio de Culiacán, incorporó en su texto todos los supuestos de la flagrancia penal.

En tanto que el resto de los Bandos Municipales, considerar dos supuestos a efecto de la detención del infractor, la primera es la contemplada en la Ley que nos ocupa; y la segunda, en la circunstancia de que el sujeto sea detenido inmediatamente después de ejecutada la falta y se haya dado a la fuga.

Ante estos resultados, consideramos oportuno se valore el total apego a la ley de la materia.

Debemos señalar que se trata de faltas administrativas y de la detención de una persona, la cual de no detenerse al momento mismo de estar cometiendo la infracción, podrá requerirse su presencia ante el tribunal mediante los procedimientos legales oportunos.

Las faltas administrativas en cuanto a la consideración de su naturaleza, no trastocan gravemente los bienes jurídicos protegidos por la norma administrativa, como sí sucede en caso de delitos.

Ante esto suponemos la exigencia procedimental de considerar un solo supuesto para efecto de la detención de las personas.

#### **T) Aspectos respecto de la presentación de quienes presuntamente cometieron faltas detenidos en flagrancia y remisión de personas que cometieron delitos a las autoridades competentes**

La *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa* establece en su artículo 13, dos aspectos que son fundamentales en este tema.

Por un lado, prohíbe a todo policía aprehender, detener ni privar de su libertad a ninguna persona, salvo el caso de flagrancia. Por otro lado, se exige que al detenido en flagrancia, sea puesto a disposición de manera inmediata de la autoridad competente, bajo su más estricta responsabilidad.

Respecto del primer punto, ya fue ampliamente abordado en el apartado próximo anterior y se hicieron los señalamientos correspondientes.

Es el segundo apartado donde queremos hacer algunas precisiones:

El actuar de las autoridades policíacas deteniendo a los presuntos infractores al ejecutar una falta administrativa, es una acción que se espera y se exige socialmente.

Sin embargo la circunstancia de peculiaridad podría existir cuando una vez detenida la persona, no es puesta a disposición de las autoridades correspondientes de manera inmediata.

La demora en la puesta a disposición, tiene como consecuencia que la detención que fue realizada con apego a la normatividad en la materia, se vea manchada con una acción u omisión que la tiñe de ilegalidad como es el caso de la retención indebida en la que se incurre por parte de las autoridades policiales.

Con ello se violenta derechos de las personas de manera injustificada e ilegal (puesto que no existe norma que lo permita).

La exigencia de la inmediatez en la puesta a disposición de la persona, deriva en el hecho de que solamente compete a las autoridades jurisdiccionales privar de la libertad a las personas, ya como medida precautoria, ya como resolución final de un procedimiento iniciado, y es a ellos a quienes compete decretar la legalidad o no de la detención.

Las autoridades policíacas, no tienen tal facultad. Ellos solamente constituyen un apoyo a la autoridad jurisdiccional en cuanto a la aprehensión del individuo, pero -insistimos- corresponde sólo a ésta determinar si la aprehensión es correcta.

Por tanto la autoridad policiaca no es la competente para resguardar o mantener privado de su libertad a una persona. Su actuar se restringe a la detención de ésta y a su inmediato traslado a la autoridad correspondiente.

En este sentido, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce como derecho a toda persona privada de la libertad, la inmediata puesta a disposición de la autoridad correspondiente cuando se presenta la figura de la flagrancia delictiva.

*“Artículo 16. ....*

*“Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.*

*.....*

De igual manera se pronuncian dos instrumentos internacionales con los cuáles nuestro país ya está comprometido y que pertenecen a los sistemas de protección de los derechos humanos, uno de naturaleza internacional y el otro de naturaleza regional, nos referimos al *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas* y a la *Convención Americana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos*.

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

#### ***“Artículo 9.***

*“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.*

*“2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.*

*“3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.*

*“4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.*

*“5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.”*

*“Convención Americana de Derechos Humanos:*

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

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

*“2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*

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

*“4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.*

*“5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.*

*“6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.*

*“7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.”*

Al tener como base normativa lo anterior, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa al realizar el análisis de los Bandos que motivan esta resolución, se encontró con lo siguiente:

Todos los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Sinaloa, establecen como obligación del policía la presentación del presunto infractor en caso de flagrancia, además de exigirse también la inmediatez de la puesta a disposición; sin embargo, no se señala de manera expresa la responsabilidad en que incurre el elemento policiaco que no apegue su actuar a tal exigencia.

La excepción se plantea de manera particular en el caso del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Mazatlán, el que advierte en su numeral 46:

**“Artículo 46.** *Será motivo de destitución y consignación, en su caso, el hecho de que un Agente de Seguridad Pública no ponga inmediatamente a disposición de las autoridades competentes, a los presuntos responsables de*

*delitos, faltas o infracciones, así como abocarse por sí mismo al conocimiento de los hechos delictuosos.”*

Este señalamiento directo y expreso de las consecuencias del actuar señalado en los elementos policíacos, ayuda de una manera preventiva a evitar o reducir en número la incidencia de casos como los descritos, por lo que esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos está convencida de la posibilidad de incorporar como lo hace el Bando de Mazatlán, una articulado que señale claramente la responsabilidad en que incurrirán quienes no atiendan la norma que dirige su actuar como autoridad.

Además, no sólo eso, se sugiere a las autoridades municipales correspondientes, que se establezca como obligación del juzgador que, de percatarse de la omisión de los agentes policíacos de poner de manera inmediata a su disposición a los presuntos infractores, se haga constar tal circunstancia en el procedimiento administrativo, y se de aviso a las autoridades de la procuración de justicia atinentes respecto del caso a efecto de que se deslinden las responsabilidades que resulten.

Con estas acciones, se respalda y promueve el respeto de los derechos humanos en la entidad, situación a la que toda autoridad se encuentra obligada de acuerdo con el contenido de la reforma de 26 de mayo del año 2006 de nuestra Constitución Política Estatal, la que determina que el fundamento y objetivo último del Estado de Sinaloa es la protección de la dignidad humana y de los derechos fundamentales que le son inherentes.

Por lo que atañe a la remisión de parte de las autoridades administrativas al Ministerio Público correspondiente de las personas en las que se presuma la comisión de un ilícito penal, se observó lo siguiente:

En los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Ahome, Angostura, Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix, Elota, Escuinapa, El Fuerte, Guasave, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa, se establece que *“cuando como resultado del procedimiento seguido a un presunto infractor, se advierta la comisión de un posible ilícito, el asunto se suspenderá, remitiendo los antecedentes al Ministerio Público para su conocimiento, sin perjuicio de que, una vez remitido el caso, se continúe el procedimiento para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa”*.

Como puede observarse, de la interpretación literal de tal supuesto se desprende que a los juzgadores administrativos de esos Municipios, se les obliga a suspender el procedimiento y enviar al Ministerio Público “los antecedentes” para su conocimiento.

Esos antecedentes, suponemos se refieren a la constancia de toda diligencia practicada con motivo del caso por el personal del Tribunal de Barandilla; sin embargo, la redacción no es clara y precisa por lo que se conmina a tomar previsiones al respecto.

Se observa que sólo se exige la remisión de “los antecedentes” más no de los presuntos delincuentes, situación que debe ser planteada en el texto del artículo correspondiente, además de exigir la inmediatez o no demora en la remisión de la persona al Ministerio Público.

Muy apropiado sería también se hiciera el señalamiento de la obligatoriedad de remitir todos y cada una de las propiedades que la persona portaba al momento de la detención y que se le practicara una valoración médica a efecto de hacer constar su estado de salud y derivar de ello las actuaciones correspondientes.

Llama la atención de esta Comisión Estatal, que en el caso de adolescentes en conflicto con la ley penal, cuando se considera la remisión del adolescente a las autoridades correspondientes, en todos los Bandos sin excepción sí se exige la inmediatez, pero curiosamente como ya lo señalamos, esto no se da en el caso de los adultos.

En el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Culiacán, se exige de manera expresa el remitir el asunto y la persona al Ministerio Público, junto con los objetos de su propiedad que portaba al momento de la detención, pero no se exige la inmediatez en la remisión.

Por su parte, el Bando del Municipio de Mazatlán exige la inmediatez en la remisión tanto de adolescentes en conflicto con la Ley penal como de los adultos en el mismo supuesto, pero no se dice nada de los objetos propiedad de las personas a remitir.

Por tanto, se aconseja a las autoridades municipales tomen las medidas correspondientes al caso.

#### **U) Sobre la autodeterminación**

La figura de la autodeterminación que contemplan los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Ahome, Angostura, Badiraguato, Concordia, Cosalá, Culiacán, Elota, Escuinapa, El Fuerte, Guasave, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa no se reglamenta en la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*.

Autodeterminación de manera coloquial significa el autodomínio, la posibilidad de la persona de dirigir su propia vida.

Aplicado al procedimiento administrativo, la autodeterminación podría entenderse como la libertad del individuo de aceptar la imputación de la falta y acogerse así a un beneficio de tipo sancionatorio, a través del cual se le impondrá la sanción más pequeña que corresponda de acuerdo a la falta realizada.

Este tipo de actos se debe realizar con las reservas y cuidados correspondientes, porque se puede dar el caso de la persona que por prisa, por no querer verse involucrado en trámites administrativos o por cualquier otra circunstancia, opte por aceptar una responsabilidad que no le atañe y se genere situaciones de injusticia con esta medida, lo que de por sí podría implicar afectación a derechos humanos.

Cabe señalar que derivado del estudio analizado a los Bandos de referencia, se denota que no se plantea de manera detallada un procedimiento a seguir para efecto de dar mayor certeza a los implicados en el asunto de la tramitación legal que corresponda, además no se dice nada sobre la reparación del daño a la víctima de la infracción, situaciones éstas que deben ser reglamentadas sin excusa, para efecto no solo de garantizar la seguridad jurídica de los implicados, sino también para facilitar la labor del personal del tribunal.

Los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de Choix y Mazatlán no contemplan la figura de la autodeterminación.

Se insiste en consecuencia en que la implementación de esta figura y por lo que se refiere a su aplicabilidad, genera mayores inquietudes de validación al cumplimiento de los derechos humanos.

**V) La indeterminación de la duración del procedimiento administrativo municipal y el contabilizar el tiempo que dure la detención para efectos de la sanción a imponer.**

Uno de los problemas más agudos que presenta actualmente la procuración y administración de la justicia en nuestro país, reside en el tiempo tan prolongado en la que se resuelven los conflictos expuestos para su resolución jurisdiccional.

Ello a pesar de los límites constitucionales expuestos en nuestra carta magna.

Esta situación incide en la voluntad de las partes en conflicto para efectos de la presentación o no de la demanda, querrela, denuncia, recurso o petición ante la autoridad correspondiente, creciendo de esta manera la cifra negra de conflictos no denunciados.

Lamentable situación que genera además de lo expuesto, impunidad.

Al verificar los contenidos de los Bandos en relación con el procedimiento administrativo, se identifica que de los 18 Bandos de Policía y Gobierno, solamente uno establece un tiempo límite para concluir el procedimiento en tratándose de detención en flagrancia, nos referimos al Bando del Municipio de Mazatlán, el que en su numeral 117 determina:

*Artículo 117. La Policía Municipal que haya realizado la detención, deberá presentar inmediatamente al presunto infractor ante los Jueces del Tribunal de Barandilla, quienes en un plazo no mayor de 12 horas deberán dictar la resolución correspondiente, tomando en cuenta que el infractor no podrá estar detenido por más de 36 horas. La detención solo se justificará cuando el infractor sea sorprendido en el momento de ejecución de la falta.*

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que reconoce como derecho de toda persona en territorio mexicano, a que se le administre justicia pronta, de acuerdo a los plazos y términos que fijen las leyes:

*“Artículo 17. ....*

*“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”*

*.....*

Sin embargo, al analizar la Ley Estatal de la materia se omite señalar términos y plazos tanto para el caso de procedimiento con detenido como sin detenido.

Por tanto se precisa necesario una reforma a este ordenamiento a efecto de hacer las precisiones correspondientes de acuerdo a lo planteado.

En el caso del Municipio de Mazatlán, el término de doce horas para efecto de concluir el procedimiento administrativo es importante en cuanto la identificación del término, puesto que en ese tiempo se podrá emitir una resolución que en caso de ser condenatoria, no excederá el tiempo transcurrido de los límites que la sanción privativa de la libertad tiene establecido desde la Carta Magna en el ámbito administrativo, en su modalidad de arresto.

Se insiste en el reconocimiento de la justicia pronta en diversos ordenamientos jurídicos internacionales, los cuáles citamos a continuación:

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

*“ARTÍCULO XXV.- Nadie puede ser privado de su libertad, sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.*

*Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.*

*“Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad.”*

*“Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.”*

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

*“Artículo 9. ....*

*“3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.*

*“La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.”*

### **Convención Americana de Derechos Humanos:**

*“ARTÍCULO 8.- Garantías Judiciales*

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

.....

Al tomar cuenta los ordenamientos que preceden, sugerimos a las autoridades municipales atinentes, se establezcan los límites para la conclusión del total de procedimientos señalados en cada uno de los Bandos de Policía y Gobierno.

En cuanto a contabilizar el tiempo que dura la detención para efectos de la sanción a imponer, fue otra de las tareas que se dio esta Comisión Estatal.

Sólo los Bandos de los Municipios de Mazatlán y Culiacán regulan este derecho de carácter procesal; Mazatlán de manera indirecta, al establecer que el infractor no podrá estar detenido por más de 36 horas, derivando de ahí la exigencia para el juzgador de emitir una resolución dentro de las doce horas siguientes a la detención.

Por tanto se deduce la obligatoriedad de contabilizar el tiempo que dura la privación de la libertad, desde el momento mismo de la detención.

Culiacán, de manera expresa al establecer en su artículo 82 que *“si el infractor no paga la multa que se le imponga, se conmutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas, computándose el tiempo desde el momento de la detención.”* De no hacerse así, se dará el caso de personas que puedan ser privadas de su libertad por más tiempo que el expresamente señalado en la Constitución Federal.

Esta Comisión Estatal considera que el tiempo de la detención también se contabilice para efectos de considerar el monto de las sanciones (diferentes del arresto) a imponer al infractor, por lo que, entre más prolongada sea la detención, si la falta cometida es sancionada con multa, más apegada sea ésta al mínimo establecido en el articulado correspondiente.

Para el caso de la detención en flagrancia, no se exige en ninguno de los Bandos que se trate solamente de infracciones sancionadas con arresto. El computar el tiempo de la detención a pesar de ser reconocido en la Constitución Federal para las personas que han cometido delitos, no se excluye la posibilidad de hacerlo también en el ámbito administrativo, cuando la sanción es mucho menos merecedora de reproche que la conducta ilícita.

En este tenor, el artículo 20, fracción X establece:

*“En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.”*

#### **W) El caso de las faltas administrativas no previstas en los bandos**

Existe un principio de derecho que estipula que ninguna persona debe ser sancionada por un acto u omisión que no esté contemplada su sanción en un ordenamiento jurídico; principio éste que obliga a la sujeción estricta de la ley de parte de la autoridad facultada para imponer sanciones de cualquier tipo.

La autoridad por tanto, sólo debe sancionar aquellas conductas previamente descritas en la norma y aplicar sólo la sanción establecida para tal conducta. Es así que se ha reconocido como derecho de todo gobernado, el hecho de que en

este sentido, no se debe dejar a la discreción del juzgador qué conducta sancionar y cual no.

Esta Comisión Estatal se percató que de la totalidad de los bandos sujetos a estudio, todos con excepción del Bando Municipal de Culiacán, otorgan facultad a las autoridades municipales con el efecto de determinar si ciertas conductas no contempladas en los bandos correspondientes, se trata o no de falta o infracción.

Los bandos señalados prácticamente repiten el siguiente párrafo en diversos apartados de los mismos:

*“En caso de omisiones y actos no previstos en este Ordenamiento, corresponderá a las Autoridades Municipales determinar si se trata o no de falta o infracción.”*

Lo que preocupa a esta Comisión Estatal es el alcance que tiene esta disposición, puesto que sería muy sencillo para un juez de barandilla, sustentándose en tal apartado, determinar que una conducta desplegada por un gobernado no contemplada como falta, es merecedora de sanción porque así lo considera prudente, sobre todo, en virtud de la facultad discrecional tan amplia que le concede el bando en este sentido.

En el ámbito penal, la Constitución Política Federal restringe tal facultad discrecional, al determinar en su artículo 14 que:

*“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”*

Preocupada la comunidad internacional de establecer límites a las facultades discrecionales de los jueces, se emitieron los siguientes instrumentos internacionales que reprochan la acción que nos ocupa:

#### **Declaración Universal de los Derechos Humanos:**

*“Artículo 9.*

*“Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.*

*“Artículo 11. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.”*

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

### *“PRINCIPIO 2*

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

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

### *“ARTÍCULO 15*

*“1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*

*“2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.”*

Del reconocimiento expreso del derecho de toda persona a no ser reprochada legalmente su conducta si ésta previamente no fue recogida y descrita en ordenamiento alguno, proponemos a las autoridades administrativas correspondientes valorar lo expresado líneas arriba y hacer lo conducente.

### **X) Sobre los registros de los infractores**

Causó inconformidad en la sociedad enterarse que en los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios del Estado, se exige al personal de los Tribunales de Barandilla la creación de registros de infractores.

Se señaló incluso que con la existencia de tales registros, se violentaban derechos humanos.

Pues bien, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos se dio a la tarea de verificar en primera instancia si todos los bandos reglamentaban respecto de los registros de los infractores; y segundo, verificar en la normatividad vigente en nuestro país si la existencia y administración de tales registros violentan derechos humanos de las personas implicadas.

Se encontró que 17 de los 18 Bandos reglamentan específicamente sobre los registros de los infractores y señalan además el mínimo de información que deben contener.

Sólo el Bando de Policía y Gobierno de Mazatlán no regula de manera específica este tipo de registros, se habla de registro en general, sin hacer alusión directa a los infractores:

*“Artículo 111. Los tribunales deberán llevar un registro pormenorizado, archivo y estadísticas de las actuaciones que se realicen en los casos que sean sometidos a su conocimiento, observando los lineamientos que para tal efecto señala este Bando de Policía y Buen Gobierno.*

Respecto del segundo punto, nos remitimos a la *Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*. Se identificó que el artículo 31, establece la obligatoriedad de los Tribunales de llevar un registro, tal y como lo señala el Bando de Policía y Gobierno de Mazatlán, ya que la redacción del artículo es prácticamente la misma.

Así, al indagar en el texto de los ordenamientos estatales comprobamos la exigencia de registros de diversas materias, particularmente en la Ley Estatal de Seguridad Pública:

*“Artículo 81. Con el fin de apoyar las funciones de procuración e impartición de justicia, se integrará una base estatal de datos que contendrá la información que aporten las autoridades encargadas de la prevención del delito y aplicación de sanciones por infracción a reglamentos gubernativos y bandos de policía, de procuración e impartición de justicia, de readaptación social y de ejecución de medidas para adolescentes.*

*“Artículo 82.- La información a que se refiere el artículo anterior, será de aportación y consulta obligatoria para las instituciones de seguridad pública y contendrá, por lo menos, las bases de datos siguientes:*

*“I. Registro de Infractores de Bandos de Policía;*

*“II. Registro de Infractores de Reglamentos Gubernativos;*

*“III. Registro de Probables Responsables de Delitos;*

*“IV. Registro de Procesados;*

*“V. Registro de Indiciados y Procesados en Libertad Provisional Bajo Caución;*

*“VI. Registro de Sentenciados;*

*“VII. Registro de Sentenciados que gocen de Beneficios Preliberacionales;*

*“VIII. Registro de Sentenciados que hayan cumplido su sentencia;*

*“IX. Registro de Reincidentes;*

*“X. Registro de Adolescentes a quienes se haya impuesto una medida de tratamiento;*

*“XI. Base de Datos sobre ubicación, horarios, modos de operación, recursos y características criminales;*

*“XII. Registro de Uniformes, Insignias, Divisas e Identificaciones de las Instituciones de Seguridad Pública Estatales y Municipales;*

*“XIII. Registro Estatal de Fabricantes y Distribuidores de Equipos y Materiales de Seguridad Pública; y,*

*“XIV. Las demás que señale el Reglamento de esta Ley.*

Se identificaron también aquellos ordenamientos que señalan la utilización de algunos tipos de registros:

**Ley de Justicia para Adolescentes en el Estado de Sinaloa:**

*“ARTÍCULO 26.- Son atribuciones de las autoridades de los centros de internamiento las siguientes:*

.....

*“X. Integrar un expediente de ejecución de la medida que contenga, por lo menos, la siguiente información:*

*“a) Los datos de identidad de la persona sujeta a la medida y, en su caso, la información relativa a ingresos previos al Sistema;*

*“b) La conducta tipificada como delito por la que fue impuesta la medida, las circunstancias y motivaciones de la misma y la autoridad judicial que la decretó;*

*“c) Día y hora de inicio y finalización de la medida;*

*“d) Datos acerca de la salud física y mental de la persona sujeta a medida;*

*“e) El Programa Personalizado de Ejecución, así como sus modificaciones, reportes e incidencias;*

*“f) Un registro del comportamiento de la persona sujeta a la medida durante su estancia en el centro de internamiento que corresponda; y,*

*“g) Cualquier otro hecho, circunstancia o característica particular de la persona sujeta a medida que se considere importante.*

*“Los centros de internamiento tendrán la organización administrativa que determine su reglamento.*

*“ARTÍCULO 161.- Cuando imponga la medida de internamiento, el Juez Especializado verificará personalmente el ingreso del adolescente al centro correspondiente y deberá hacerle saber el reglamento al que queda sujeto, así como los derechos y garantías que le asisten mientras se encuentre en internamiento. Elaborará, en ese momento, un acta circunstanciada en la que hará constar:*

*“I. Los datos personales del adolescente sujeto a medida;*

*“II. El resultado de la revisión médica realizada al adolescente;*

*“III. El proyecto del Programa Personalizado de Ejecución, y en su caso el definitivo;*

*“IV. La información que las autoridades del centro estatal brinden al adolescente sobre las reglas de comportamiento y convivencia en el interior, así como las medidas disciplinarias aplicables; y,*

*“V. Las condiciones físicas del dormitorio en que será incorporado y de las demás instalaciones.”*

Tratados internacionales suscritos por México, no prohíben la utilización de registros de las personas que han violentado la ley; al contrario, se exige su uso y adecuada administración.

Particularmente existe un ordenamiento específico para regular el uso de la compilación de la información personal por las autoridades gubernamentales denominado *Principios Rectores para la Reglamentación de los Ficheros Computadorizados de Datos Personales*, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 45/95, de 14 de diciembre de 1990, que para la reunión, administración y cuidado de tal información exige la aplicación de los principios siguientes:

- A) Principio de licitud y lealtad;
- B) Principio de exactitud;
- C) Principio de finalidad;
- D) Principio de acceso a la persona interesada;
- E) Principio de no discriminación;
- F) Facultad de establecer excepciones;
- G) Principio de seguridad;
- H) Control y sanciones;
- I) Flujo de datos a través de las fronteras;
- J) Campo de aplicación; y
- K) Cláusula humanitaria.

Ya en términos más específicos, en cuanto a qué tipo de personas deben elaborarse registros, encontramos:

#### **Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos:**

*“Registros*

*“7. 1) En todo sitio donde haya personas detenidas, se deberá llevar al día un registro empastado y foliado que indique para cada detenido: a) Su identidad; b) Los motivos de su detención y la autoridad competente que lo dispuso; c) El día y la hora de su ingreso y de su salida. 2) Ninguna persona podrá ser admitida en un establecimiento sin una orden válida de detención, cuyos detalles deberán ser consignados previamente en el registro.*

#### **Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión:**

*“Principio 12*

*“1. Se harán constar debidamente:*

*“a) Las razones del arresto;*

*“b) La hora del arresto de la persona y la hora de su traslado al lugar de custodia, así como la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad;*

*“c) La identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido;*

*“d) Información precisa acerca del lugar de custodia.*

*“2. La constancia de esas actuaciones será puesta en conocimiento de la persona detenida o de su abogado, si lo tiene, en la forma prescrita por la ley.”*

**Reglas de Beijing:**

*“21. Registros*

*“21.1 Los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros. Sólo tendrán acceso a dichos archivos las personas que participen directamente en la tramitación de un caso en curso, así como otras personas debidamente autorizadas.*

*“21.2 Los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente.”*

Se concluye que la existencia de registros para los infractores a los Bandos de Policía y Gobierno del Estado, no violentan derechos humanos y no están contra la ley, pues como puede advertirse, su regulación es amplia, no sólo en nuestra entidad, sino también en el ámbito internacional.

En todo caso, la vulneración de los derechos constitucionales de las personas se podría dar por una falta de regulación efectiva respecto al uso de la información obtenida; o bien, el mal uso que se le dé a esta información, ya que por tratarse de datos personales, la información o datos se elevan a la categoría de confidencial, tal y como lo determina la *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa*, la que al respecto establece:

*“Artículo 3. ....*

*“La información de carácter personalísimo es irrenunciable, intransferible e indelegable, por lo que ninguna autoridad deberá proporcionarla o hacerla pública.*

*“El uso que se haga de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo.*

*“Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*“I. ....*

*“II. ....*

*“III. DATOS PERSONALES. La información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona, identificada o identificable, protegida por el derecho fundamental a la privacidad.*

*“IV.....*

*“V.....*

*“VI.....*

*“VII.....*

*“VIII. INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. La información en poder de las entidades públicas relativa a las personas, protegida por el derecho fundamental a la privacidad.”*

*“Por tanto, toda información de carácter personal, debe estar protegida por una garantía de tutela de la privacidad de datos personales en poder de las entidades públicas, conocida como Habeas Data. Y es precisamente en este punto que este organismo público encuentra omisiones en los bandos, ya que ninguno de estos señala el carácter confidencial de la información contenida en los registros y tampoco determinan en la responsabilidad en la que incurren quienes hagan mal uso de tal información. Por tanto, es importante para esta Comisión Estatal, que nuestras autoridades municipales consideren lo planteado en el presente apartado y se realicen las acciones acordes a los señalamientos expuestos, incorporando de manera expresa los derechos reconocidos por los ordenamientos jurídicos citados respecto del manejo de la información personal.”*

Resultaría conveniente que los cabildos municipales observen las anteriores consideraciones e identifiquen llevar a cabo lo correspondiente.

#### **Y) Respetto de la capacitación del personal de los Tribunales de Barandilla**

Todos los Bandos de Policía y Gobierno analizados para la elaboración de la presente Recomendación (excepto el del Municipio de Mazatlán que no establece nada al respecto), arrojaron datos sobre la facultad que tienen los ayuntamientos a efecto de elaborar programas de capacitación para el personal de los tribunales de barandilla que les compete, situación ésta que nos parece sumamente positiva, puesto que consideramos que la información utilizada para las causas que servimos al ser designados como servidores públicos, es realmente positiva y permite crecer profesionalmente a quien la recibe.

Sin embargo, nos percatamos que entre los temas exigidos para la capacitación respectiva, en ningún momento se menciona el tema de los derechos humanos.

En este sentido, nos permitimos transcribir textualmente lo estipulado en el artículo 4º Bis de la Constitución Política Local que a la letra dice:

*“Art. 4º Bis. En el Estado de Sinaloa toda persona es titular de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución, así como de los previstos en los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano. Su ejercicio implica deberes correlativos de respeto a los derechos de los demás y de solidaridad hacia la familia, los más desfavorecidos y la sociedad.*

*“Los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos. Serán regulados por ley orgánica, la cual respetará en todo tiempo su contenido esencial y su progresividad.”*

Como puede advertirse, el reconocimiento expreso de los derechos humanos en el máximo ordenamiento estatal es toda una realidad, y no sólo eso, sino que de manera expresa, también se estipula que los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos, lo que significa que nuestra Constitución otorga especial atención a los derechos de las personas, obligando a toda autoridad, a su respeto y garantía.

Ante esto, el personal de los tribunales de barandilla como cualquier otra autoridad, deben necesariamente conocer de forma mínima qué son los derechos humanos, cuáles son éstos, las garantías de protección que existen para su defensa, los organismos internacionales de protección de estos derechos, la normatividad nacional e internacional en torno a su reconocimiento, etc.

Si no se conocen los derechos humanos, las autoridades difícilmente podrán respetarlos, garantizarlos o protegerlos, por lo que la capacitación en este sentido resulta esencial.

## **Z) Sobre los asesores jurídicos**

La asistencia legal resulta imprescindible en todo caso en la que una persona se ve envuelta en un conflicto con otra persona o con el Estado mismo y optan por dirimir sus diferencias ante un órgano jurisdiccional.

Los múltiples tecnicismos empleados por los profesionales del derecho, los formalismos que se requieren ante el proceso, los términos o plazos a cumplir, las excepciones o recursos a interponer requieren ineludiblemente la participación del abogado.

Dentro de los derechos constitucionales de todo mexicano encontramos la asistencia legal gratuita, derecho reconocido en el numeral 20 de la nuestra Carta Magna.

Dicha asistencia legal tiene como finalidad que toda persona acusada de la comisión de conductas antisociales, tenga la oportunidad de ser asistida y defendida en juicio.

Sobre este punto, los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*, documento adoptado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana, Cuba el 07 de septiembre de 1990, señalan la importancia de la asistencia legal:

*“Acceso a la asistencia letrada y a los servicios jurídicos*

*“1. Toda persona está facultada para recurrir a la asistencia de un abogado de su elección para que proteja y demuestre sus derechos y lo defienda en todas las fases del procedimiento penal.*

*“2. Los gobiernos procurarán que se establezcan procedimientos eficientes y mecanismos adecuados para hacer posible el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a la asistencia letrada de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sometidas a su jurisdicción, sin ningún tipo de distinción, como discriminaciones por motivos de raza, color, origen étnico, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, situación económica u otra condición.*

*“3. Los gobiernos velarán por que se faciliten fondos y otros recursos suficientes para asistencia jurídica a las personas pobres, y, en caso necesario, a otras personas desfavorecidas. Las asociaciones profesionales de abogados colaborarán en la organización y prestación de servicios, medios materiales y otros recursos.*

*“4. Los gobiernos y las asociaciones profesionales de abogados promoverán programas para informar al público acerca de sus derechos y obligaciones en virtud de la ley y de la importante función que desempeñan los abogados en la protección de sus libertades fundamentales. Debe prestarse especial atención a la asistencia de las personas pobres y de otras personas menos favorecidas a fin de que puedan probar sus derechos y, cuando sea necesario, recurrir a la asistencia de un abogado.”*

Este derecho fue recogido en 17 Bandos de Policía y Gobierno al señalar a favor del presunto infractor, la oportunidad de ser defendido por un asesor jurídico proporcionado por el propio municipio, cuyos servicios profesionales se otorgarán

de manera gratuita; excepción hecha por el Municipio de Mazatlán que no ofrece este tipo de servicios al presunto infractor, solamente reconoce el derecho de éste a ser asistido legalmente, pero no a través de la figura del asesor jurídico proporcionado por el municipio, como si lo hacen el resto de los bandos.

A este respecto, es necesario señalar que son muchos los instrumentos jurídicos internacionales que se han proclamado para favorecer a la persona inculpada de una conducta reprochable jurídicamente, a través de la asistencia legal, como son los siguientes:

**Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión:**

*“Artículo 17:*

*“1. Las personas detenidas tendrán derecho a la asistencia de un abogado. La autoridad competente les informará de ese derecho prontamente después de su arresto y les facilitará medios adecuados para ejercerlo.”*

*“2. La persona detenida que no disponga de la asistencia de un abogado de su elección, tendrá derecho a que un juez u otra autoridad le designe un abogado en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera y sin costo para el si careciere de medios suficientes para pagarlos.”*

**Convención Americana de los Derechos Humanos:**

*“Artículo 8. De las garantías judiciales:*

.....

*“c) concesión al inculpado de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

*“d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*

*“e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*

*“f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos”;*

.....

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

### ***“c) Personas detenidas o en prisión preventiva:***

*“93. El acusado estará autorizado a pedir la designación de un defensor de oficio cuando se haya previsto dicha asistencia, y a recibir visitas de su abogado, a propósito de su defensa. Podrá preparar y dar a éste instrucciones confidenciales. Para ello, se le proporcionará, si lo desea, recado de escribir. Durante las entrevistas con su abogado, el acusado podrá ser vigilado visualmente, pero la conversación no deberá ser escuchada por ningún funcionario de la policía o del establecimiento penitenciario.”*

## **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores:**

### ***“15. Asesoramiento jurídico y derechos de los padres y tutores***

*“15.1 El menor tendrá derecho a hacerse representar por un asesor jurídico durante todo el proceso o a solicitar asistencia jurídica gratuita cuando esté prevista la prestación de dicha ayuda en el país.”*

Los instrumentos mencionados se enfocan a la asistencia legal que debe primar en las personas acusada de algún ilícito o conducta antisocial, pero en el caso particular de las víctimas, se han hecho también pronunciamientos al respecto.

Las Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables derivadas de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana que tienen como objetivo “garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial”, destacan la necesidad de otorgar asesoramiento legal a las personas en condiciones de vulnerabilidad que así lo requieran.

Dentro de estos grupos, las víctimas de delito, de poder o de cualquier agravio a sus bienes jurídicamente protegidos (por tanto también las víctimas de las infracciones administrativas), son definitivamente parte, por lo que a éstas también benefician lo señalados en las Reglas en comento respecto de la asesoría legal:

### ***“Sección 2ª.- Asistencia legal y defensa pública***

***“1.- Promoción de la asistencia técnico jurídica de la persona en condición de vulnerabilidad***

*“(28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad: En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial;*

*“En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales;*

*“Y en materia de asistencia letrada al detenido.*

*“(29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...”*

Para esta Comisión Estatal, la protección a víctimas es un tema importante incluso, que consideramos aún pendiente en la agenda nacional.

No dejamos de reconocer los avances que se han tenido en torno a estos grupos, especialmente en el ámbito penal, sin embargo consideramos que se puede lograr mucho más en ese mismo ámbito y en todos aquellos en las que una persona pueda catalogarse dentro del supuesto de víctima.

Consideramos sumamente positivo el otorgar asistencia jurídica gratuita también a la víctima de la infracción que lo requiera, a efecto de que pueda obtener una resolución adecuada al caso en concreto, y coadyuvando con esto a garantizarle un juicio imparcial. Resulta injusto que una persona que le han sido violentados sus derechos, tenga que cubrir los honorarios de un profesional del derecho para obtener justicia, en tanto que quien presuntamente los violentó no tenga problema alguno en este sentido.

Es por lo anterior, que este Organismo recomienda el reconocimiento del derecho a la asistencia letrada también para el caso de las víctimas por faltas administrativas.

#### **AA) Aspectos sobre los partes informativos**

El parte informativo de la policía municipal en el caso de infracciones a los Bandos, tiene según la experiencia de esta Comisión Estatal en esta materia,

mucha importancia, puesto que representa el testimonio del policía de una infracción sorprendida en flagrancia.

Testimonio que por ser realizado por una autoridad y el cual plasma en un documento público, representa una aportación que sirve de prueba en el procedimiento administrativo.

Por esta importancia, resulta necesario que los partes informativos reúnan un contenido mínimo de información que le den la certeza al juzgador respecto de las circunstancias de tiempo, modo, ocasión y circunstancias en las que ocurrieron los hechos que se analizan.

Una vez concluido el análisis de los Bandos municipales, esta Comisión Estatal se percató que los Bandos de los Municipios de Ahome, Angostura, Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix, Culiacán, Elota, Escuinapa, El Fuerte, Guasave, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa exigen un contenido mínimo de información en los bandos, siendo ésta en términos generales la siguiente:

1. *Escudo de la Dirección y folio;*
2. *Nombre y domicilio del presunto infractor, así como los datos de los documentos con los que se acredite;*
3. *Una relación sucinta de la presunta infracción cometida, anotando circunstancias de tiempo, lugar y modo, así como aquellos datos que pudieran interesar para los fines del procedimiento;*
4. *Nombre y domicilio de los testigos si los hubiere.*
5. *Lista de los objetos recogidos, en su caso, que tuvieran relación con la presunta infracción;*
6. *Nombre, número de placa o jerarquía, sector al que está adscrito el agente que elabora el parte y hace la presentación, así como número de la patrulla; y*
7. *Nombre y firma de quien lo elaboró.*

Sin embargo el Bando del Municipio de Mazatlán no exige estos contenidos mínimos, lo que consideramos puede incidir de manera negativa en la labor del tribunal al generar información incompleta para efectos de la investigación administrativa, o en todo caso imprecisa, sin atender todas las circunstancias que un parte informativo en forma debe especificar para hacer del conocimiento del juzgador de la manera más clara, precisa y apegada a la realidad los hechos materia de estudio, ya que esta Comisión Estatal se ha percatado que algunos partes se limitan a señalar la falta en que incurrió la persona sin detallar aspectos que sería de suma valía para el juzgador.

Resulta interesante señalar que de acuerdo a un cuestionario aplicado en el presente año a personal de los Tribunales de Barandilla del Estado, esta

Comisión Estatal se percató que aún en los Municipios en los cuales sus Bandos exigen el contenido mínimo de información en los partes informativos, en la práctica no siempre se cumple con este propósito, puesto que de pregunta expresa realizada en diversos tribunales respecto si los partes explican claramente las circunstancias de tiempo, modo y lugar, muchos de ellos dieron como respuesta un no.

Esta Comisión Estatal por tanto recomienda en este punto, en la incorporación en el Bando que no lo tiene, el mínimo de información requerida para los partes informativos, además que se establezca de manera clara en la totalidad de los Bandos, la responsabilidad en la que incurrirán quienes no cumplan con lo estipulado, a efecto de evitar la repetición de situaciones como la que se ha descrito.

Es importante para el acusado de la infracción, conocer el contenido del parte informativo, ya que es un señalamiento directo respecto de una conducta cometida y reprochada legalmente.

Conocer en los términos en que éste fue redactado, le ayudará a conocer de qué falta se le acusa y a poder planear su defensa, ya por sí, o a través del asesor jurídico o de un abogado particular.

Pues bien, este derecho solamente fue reconocido en 15 de los Bandos Municipales, excepción hecha de los Bandos de los Municipios de Guasave, Ahome y Mazatlán, quienes en este sentido son omisos en señalar que se le entregará copia de los partes a los presuntos infractores, como sí lo hacen el resto.

Preocupa a esta Comisión Estatal que en la práctica no se cumpla con este derecho, ya que nos hemos percatado de acuerdo al cuestionario mencionado, que no se entrega copia del mismo al presunto infractor, y en aquellos casos en que sí lo hacen, es previo requerimiento del infractor mismo y en algunos tribunales con la condición de que la solicitud sea por escrito. Es decir que no se toma como una obligación del tribunal dar a conocer su contenido y más grave aún, se los requiere de ciertos formalismos que complican el ejercicio del derecho.

En atención a esta situación en particular, creemos necesario que se exponga en los tribunales de barandilla, en lugares visibles, los derechos que les asisten tanto a las víctimas como presuntos infractores, incluyendo este derecho de conocer y recibir copia del parte informativo.

Finalmente, nos percatamos que no en todos los Bandos se exige recabar firma (o en su caso huella digital) del presunto infractor de enterado de los contenidos de parte, y solamente en el Bando del Municipio de Culiacán se señala que en

caso de no estar conforme con los contenidos del mismo, el presunto infractor plasme los hechos en los que se funde su desavenencia.

Los Bandos que exigen la firma de enterado del presunto infractor corresponden a los Municipios de Culiacán y Navolato solamente, no dándose este supuesto en el resto de los Bandos, lo que creemos debe considerarse, para que en caso de conflicto entre el presunto infractor y el personal del tribunal respecto de este punto, se puede claramente resolver verificando la existencia o no de la firma correspondiente.

### **BB) De los bienes de los presuntos infractores**

Un señalamiento muy recurrente de las personas que han cumplido algún tipo de sanción administrativa, es el relacionado con el resguardo de los bienes que portaban al momento de la detención.

No es extraño que se señalen “pérdidas” de tales objetos. Ante este aspecto resulta muy importante una clara reglamentación de las acciones a tomar por el tribunal a efecto de resguardar los objetos propiedad del infractor y que por razones de seguridad no puede hacerse acompañar de estos al ingresar ya sea al tribunal mismo o al área de seguridad correspondiente.

Angostura, Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix, Elota, Escuinapa, El Fuerte, Guasave, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa son los municipios que estipulan en sus Bandos que únicamente se elaborará una lista de los objetos recogidos al infractor que tengan relación con la infracción, pero no se determina de manera expresa respecto de aquellos objetos que no tengan este vínculo con el acto u omisión sujeto a reproche.

Es en este punto, donde queremos incidir y resaltar la necesidad de que se tomen las medidas necesarias para que la honorabilidad del personal que trabaja en los tribunales no se ponga en duda; y a la par, garantizar con esto a las personas el respeto a su derecho a la propiedad.

Esta Comisión Estatal considera oportuno que acciones como la de elaborar un inventario de aquellas pertenencias del presunto infractor que le serán retiradas ya sea para acceder o permanecer dentro del Tribunal y que tal inventario sea firmado de conformidad o disconformidad y asentarlos, debiendo en éste último supuesto actuar en consecuencia el juez, se incorporaran al texto de los Bandos.

Por otro lado respecto de los objetos recogidos al presunto infractor que tienen relación con la infracción, los Bandos señalados son omisos en determinar sobre su entrega o retención en caso de no demostrar la propiedad o la adquisición lícita de los mismos, aspecto éste que para otorgar certeza debe reglamentarse a la brevedad posible.

En el caso del Bando de Culiacán se establece que previo inventario se resguardarán los bienes del infractor, el que debe estar presente cuando se realice éste y firmarlo de conformidad.

En el Municipio de Ahome se encuentra reglamentado que será en el Secretario del Tribunal en quien recaiga la responsabilidad de llevar el control y custodia de las pertenencias recogidas al infractor y de extender el recibo correspondiente.

Por su parte, el Bando del Municipio de Mazatlán establece que contará con un archivo en el que se depositarán los objetos, utensilios, instrumentos y documentos, que tengan relación con la infracción o falta cometida, cuando esto sea posible o los cuales hayan sido retenidos, mismos que serán regresados una vez que se haya cumplido con la resolución o sean absueltos y no exista impedimento legal para su devolución. Después de transcurrido dos meses y no hayan sido reclamados, el Tribunal no se hará responsable de su pérdida, y cuando así lo permitan serán donados a Instituciones de Beneficencia.

#### **CC) De la prescripción de la acción administrativa y de la sanción administrativa**

La prescripción constituye una forma mediante la cual el transcurso del tiempo consolida ciertas situaciones de hecho y provoca la extinción de derechos.

Los 18 Municipios de este Estado establecen en los Bandos de Policía y Gobierno la figura de la prescripción de la sanción, más no de la acción; es decir, señalan que la potestad municipal para la aplicación o ejecución de sanciones por faltas contempladas en los Bandos de Policía y Gobierno, prescribirá por el transcurso de determinado tiempo, contado a partir de que esa falta fue cometida. Después de transcurrido tal lapso de tiempo, el municipio queda sin facultad para ejecutar sanciones en contra de los responsables, extinguiéndose de tal manera, el *ius puniendi* municipal.

Al analizar la Ley tipo en la materia (*Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa*), nos encontramos que para la prescripción de la aplicación o ejecución de la sanción contempla un plazo de 90 días, contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, pudiendo interrumpirse ésta por las diligencias relativas al mismo asunto que ordene o practique el Tribunal.

Al realizar el estudio comparado en los Bandos Municipales, nos percatamos que sólo 3 municipios (Guasave, Mazatlán y Ahome) se apegan a lo establecido en la Ley señalada, mientras que los otros 15 municipios (Angostura, Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix, Culiacán, Elota, Escuinapa, El Fuerte, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado, San Ignacio y Sinaloa) señalan para dicha situación un plazo de 180 días.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en los Bandos Municipales deben apegarse a la Ley tipo, por ser una norma legislativa de mayor jerarquía.

Se identifica que la figura de la prescripción de la acción, entendida ésta como la pérdida del derecho que posee la víctima de la infracción para acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes, en este caso de carácter administrativo municipal para solicitar se dirima una controversia entre partes, no está reglamentada en ninguno de los Bandos municipales, por lo que se deduce entonces que no existe plazo dentro del cual la persona debe acudir ante dichas autoridades a hacer valer sus derechos.

En cierta forma, lo anterior refleja un aspecto positivo en virtud de que implica un beneficio para la víctima de la infracción, ya que no tiene limitantes en tiempo para hacer valer la acción. El aspecto negativo que notamos, se refiere a que al no establecer expresamente el tiempo para la prescripción de la acción, cabe la posibilidad de que se den cargas excesivas de trabajo para quienes resultan competentes para conocer de conflictos suscitados por la comisión de una falta al bando. Es por ello que estimamos conveniente que las autoridades municipales deben considerar la posibilidad de establecer expresamente un límite de tiempo, evitando así la acumulación de trabajo en los tribunales y favoreciendo la justicia pronta.

Ahora bien, de considerarse lo anotado en líneas precedentes, proponemos que el plazo establecido tanto para la prescripción de la acción como de la sanción, empiece a computarse además del momento mismo de la comisión de la infracción, también se considere desde el momento en la víctima de la infracción tenga conocimiento de ésta, ya que esta circunstancia daría como resultado que no se perdiera tiempo valioso de no conocer en tiempo la infracción.

#### **DD) Sobre las responsabilidades derivadas de los bandos**

Llamó la atención a esta Comisión Estatal constatar que 17 de los 18 Bandos administrativos, (todos con excepción del municipio de Mazatlán) establecen un señalamiento respecto de la responsabilidad en que pueden incurrir las personas en el ámbito administrativo, específicamente al establecer que será responsable administrativo toda persona, que entre otras cosas, no lleve a cabo las acciones indispensables para impedir la realización de las conductas infractoras.

Esta Comisión entiende la preocupación del municipio en involucrar a la sociedad en general en la evitación de conductas que puedan constituir faltas administrativas, sin embargo, creemos que la forma en lo que lo están haciendo, no es la más afortunada.

En tal situación, se puede generar una práctica autoritaria atentatoria de las libertades básicas de cualquier persona al establecerse que puede incurrir en responsabilidad administrativa quien no impida la comisión de conductas infractoras, pudiendo caber en tal supuesto cualquier persona y hacerse merecedora de una sanción.

#### **EE) De los Consejos de Colaboración Municipal**

El Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Culiacán contempla una figura que llamó nuestra atención por las facultades que le otorga el propio Ayuntamiento.

Se trata de un conjunto de ciudadanos que coadyuvarán con el ayuntamiento como órganos de información, consulta, promoción y gestión social, a través de cinco personas elegidas por zonas (en las que se dividirá el ayuntamiento), para llevar a cabo las funciones como la de recabar aportaciones económicas o en especie de los vecinos de Culiacán para efecto de realización de obras, un ejemplo de esto se refiere a la pavimentación de las calles.

Es pertinente que la autoridad municipal analice las funciones y derivaciones que la propia autoridad efectúa al respecto.

#### **FF) De los derechos no reconocidos en los Bandos**

Al analizar los 18 Bandos Municipales, esta Comisión Estatal se percató que poco o nada se dice respecto de las condiciones mínimas que deben acompañar a la persona en el caso del cumplimiento de una sanción como el arresto.

La existencia constante de agua potable para consumo de los infractores; el proveerlos de alimentos higiénicos y saludables; el contar con lugares para el aseo personal (regaderas) con la debida privacidad que se requiere; la existencia de sanitarios para uso de los infractores; el verificar de manera constante las condiciones de las instalaciones destinadas para el aseguramiento de los infractores; reglamentar sobre la recepción de visitas de los infractores; establecer la introducción de medicamentos que se requieran por enfermedad del infractor y médicos particulares cuando el infractor lo requiera y cubra los correspondientes honorarios; otorgar protección especial a infractores homosexuales; reglamentar respecto del procedimiento y sanciones aplicables a conductas inapropiadas durante el cumplimiento del arresto; establecer de manera expresa los artículos no permitidos para ingresar al área de aseguramiento; el prever programas de protección civil para el caso de incendios, sismos, ciclones o cualquier otro tipo de desastre natural; entre otros aspectos ya señalados en el cuerpo de la presente resolución.

Como puede observarse, los derechos a reconocerse y posteriormente a reglamentarse en los Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios de nuestro Estado, son todavía muchos y básicos para el reconocimiento de la dignidad de la persona.

Debemos señalar que por el hecho de que una persona haya cometido una conducta irregular y reprochable tanto social como legalmente, no significa que deba privársele de la totalidad de sus derechos.

Corresponde de manera exclusiva al juez administrativo municipal el determinar qué derechos le serán restringidos al infractor.

Hasta este punto, los señalamientos realizados por esta Comisión Estatal, derivaron en su mayoría del estudio de los diferentes Bandos de Policía y Gobierno de los Municipios del Estado, las consideraciones a establecerse en los siguientes párrafos, son fruto de una encuesta realizada a personal de Tribunales de Barandilla en nuestro Estado, lo que arrojará datos más apegados con la realidad que se vive en estas instituciones.

En cuanto al procedimiento administrativo, se percata esta Comisión Estatal que es demasiado informal, poco se habla de la audiencia de pruebas o de dar oportunidad al infractor de recabarlas. Se concreta en la mayoría de los casos a conocer por parte del juez el parte informativo, recabar la opinión del infractor y emitir la resolución que corresponda. Ante esto, debe tenerse presente que de no llevarse a cabo todas y cada una de las etapas procedimentales señaladas en cada uno de los Bandos, se ve afectado el derecho humano al debido proceso.

A pregunta expresa que si se aplican formas alternativas de justicia al procedimiento ordinario, la mayoría de los encuestados señaló que sí, pero esta Comisión también se percató que no se comprendía la pregunta; es decir, que no se sabía lo que son las formas alternativas de justicia, por lo que se recomienda ampliamente cursos de capacitación y actualización legislativa.

Cuando se les pregunta qué tipo de sanciones disciplinarias aplica el juez, la mayoría responde como si se les preguntara respecto de las sanciones a aplicarse por la comisión de faltas administrativas. Se observa por tanto, que no se tiene clara la distinción entre sanción administrativa derivada de una falta de tal naturaleza y la sanción de tipo disciplinario que puede aplicar el juzgador en caso de alterarse el orden en el Tribunal. La capacitación cobra fuerza en este punto.

Respecto de la copia que debe entregarse al presunto infractor del parte policíaco, ya se trató en su momento, pero desafortunadamente nos encontramos con que tampoco de la resolución emitida por el juzgador, salvo

algunas excepciones en las que se solicitaba por escrito, se hacía entrega de ésta.

Cabe señalar que la experiencia práctica ha evidenciado que la mayoría de los jueces no realizan una resolución en forma respecto del caso en concreto, se limitan a llenar un formato en el que se especifica, entre otras cosas, la falta cometida y la sanción a imponerse, pero no existe un documento donde dé a conocer los hechos materia de estudio, se argumente sobre la conducta sujeta a reproche, se señalen las pruebas consideradas para la emisión de la resolución, se motive y fundamente ampliamente sobre la falta, lo que va en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica de la persona.

Sobre la entrega de copia de la valoración médica para conocimiento del presunto infractor una gran mayoría respondió negativamente, de hecho, a pregunta expresa de si se realizaban valoraciones médicas (tal y como lo prevén los bandos) a toda persona que se pone a disposición del tribunal, la mayoría respondió que no, que solamente se hacía en aquellos casos en los que la persona estuviera golpeada, herida, enferma o lo requiriera, incluso, de las respuestas se desprende que algunos Tribunales carecen de personal médico por lo que a los infractores con necesidades de atención médica, son trasladados al seguro social o a la cruz roja correspondientes. Antes estos aspectos tan delicados, deben tomarse de manera inmediata las acciones correspondientes para solucionarlos.

Por lo que hace a la autodeterminación, la mitad de los encuestados respondió que sí se aplica, en tanto que la otra mitad, afirmó que no lo hace, inclusive existieron señalamientos en cuanto a la capacitación para la adecuada aplicación de ésta. En este punto, la capacitación vuelve a tornarse indispensable.

La mayoría de los Tribunales no cuentan con el total del personal que indican los Bandos, por lo que el personal con el que cuentan actualmente no es suficiente para las labores que les son encomendadas.

Las autoridades municipales deben prever en este punto para efectos de que los Tribunales de su jurisdicción estén lo más integrados posibles, especialmente con el personal médico y psicológico cuya intervención es valiosa.

Con base en lo expuesto anteriormente, y al tener como marco el artículo 1º de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que precisa como objetivo último en la entidad federativa la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes, así como al artículo 4º Bis, segundo párrafo, que afirma que los Derechos Humanos tienen eficacia directa y vinculación a todos los poderes públicos, esta Comisión Estatal de los Derechos

Humanos de Sinaloa se permite formular a ustedes, señoras y señores Presidentes Municipales del Estado de Sinaloa, respetuosamente, las siguientes:

#### **IV. RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Se valoren todas y cada una de las observaciones y recomendaciones elaboradas en el cuerpo de la presente Recomendación a efecto de privilegiar el respeto de los derechos humanos y el apego a la legalidad, al cual todo servidor público en nuestro Estado se encuentra ineludiblemente vinculado y obligado.

**SEGUNDA.** A la brevedad posible, se tomen las medidas para garantizar a los infractores los derechos que aún no han sido reconocidos en los bandos y hacer cumplir aquellos que ya lo fueron.

**TERCERA.** Se realicen los cursos de capacitación sobre los contenidos de los Bandos y respecto de los derechos humanos y de las normas de derecho internacional de los derechos humanos, a efecto de favorecer el conocimiento de éstos y se evite su conculcación.

**CUARTA.** Se elaboren manuales de organización general y manuales de procedimientos, además de los lineamientos de operación que resulten necesarios para una organización y funcionamiento ordenado, de las actividades realizadas en los Tribunales así como de su integración y delimitación de facultades.

La presente Recomendación de carácter general, de acuerdo con lo señalado por los artículos 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas o prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, en atención a la eficacia directa que debemos garantizar a los derechos humanos y a la vinculación que como autoridades tenemos respecto de éstos, se les pide que en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación, se envíen a esta Comisión Estatal dentro de un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

EL PRESIDENTE

JUAN JOSÉ RÍOS ESTAVILLO