



Recomendación 10/2010

Expediente CDHDF/IV/121/CUAUH/08/P1951

Caso: Omisión de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario para cumplir con la figura de la prisión domiciliaria establecida en el artículo 75 Bis del Código Penal para el Distrito Federal, que vincula derechos de las personas adultas mayores y personas con precario estado de salud permanente.

Personas peticionarias La persona peticionaria¹.

Autoridades responsables

Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

Derechos humanos violados

- I. Derecho a la seguridad jurídica.
 - a. Derecho a la protección de las personas adultas mayores.
- II. Derechos de las personas privadas de su libertad.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a primero de octubre de 2010, visto el estado que guarda el expediente de queja citado al rubro, la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) elaboró el proyecto de Recomendación que fue aprobado por el suscrito, con fundamento en los artículos 3, 17 fracciones I, II y IV, 22 fracción IX, 24 fracción IV, 46, 47 y 52 de la Ley de esta Comisión, y 136 al 142 de su Reglamento interno constituye la Recomendación 10/2010 dirigida a las siguientes autoridades:

Lic. José Ángel Ávila Pérez, Secretario de Gobierno del Distrito Federal, en atención a las obligaciones que le derivan del contenido del artículo 67, fracción XXI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de los artículos 1, 5 y 23, fracciones XII y XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal², así como del artículo 7, fracción I, apartado A, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

De conformidad con los artículos 37, fracción II, 38, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; 5 de la Ley de Protección de Datos Personales, y

¹ Para fines de la presente Recomendación utilizaremos los términos de "persona peticionaria" a quien formuló la queja, y de "persona agraviada o víctima", para referirnos a la persona que sufrió los efectos de la actividad administrativa irregular por parte de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, dado que esta Comisión determinó mantener en reserva los datos, por la gravedad de los hechos y con el fin de evitarles actos de molestia indebidos o colocarlas en una situación de mayor riesgo o vulnerabilidad.

² Al respecto, se establece **Artículo 23.**- A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno [...] reclusorios y centros de readaptación social [...]. Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XII. Normar, operar y administrar los reclusorios y centros de readaptación social;

XIV. Vigilar, en el ámbito administrativo, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Distrito Federal, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y derechos humanos, así como dictar las medidas administrativas que requiera su cumplimiento...



atendiendo a la naturaleza del caso sobre el que trata esta Recomendación, prevalecerá el principio de máxima confidencialidad, previsto en el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y a solicitud de la **persona peticionaria**, se omite mencionar su nombre.

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Interno³, de la CDHDF, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. Relatoría de hechos

El 11 de abril de 2008, se inició el expediente de queja CDHDF/IV/121/CUAUH/08/P1951, con motivo de la queja que presentó la persona peticionaria, mediante comparecencia, en la que sustancialmente proporcionó la siguiente información:

Su esposo tenía la calidad de procesado en una causa penal en el Juzgado 61° Penal del Distrito Federal, por el delito de fraude. Desde el 11 de enero de 2008 su esposo se encontraba interno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

El 25 de febrero de 2008 promovieron un incidente no especificado, con el fin de que la persona agraviada permaneciera en su domicilio durante la prisión preventiva. El recurso no había sido resuelto, por lo que lo hicieron del conocimiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; sin embargo, hasta la fecha no se había emitido ninguna determinación.

Por la edad de su esposo y por sus padecimientos se encuentra “muy mal” y desgastado moral y físicamente, por lo que consideraba que debía practicársele una valoración médica para determinar las medidas que se debían de adoptar respecto de su estado de salud⁴.

Posteriormente⁵, la persona agraviada precisó que el 28 de abril del 2008, la Jueza 61° de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal le otorgó la prisión preventiva domiciliaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 Bis del Código Penal del Distrito Federal.⁶

La jueza citada ordenó que dicha determinación fuera ejecutada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Gobierno y la Subsecretaría del

³ Cabe hacer la aclaración que si bien es cierto que durante el período de investigación de la queja se reformó tal reglamento, el apartado relativo al contenido sustantivo de la Recomendación no sufrió ninguna modificación.

⁴ La información relacionada con la edad y los padecimientos de la persona agraviada se consideran datos personales que constituyen información confidencial, en términos de los artículos 4, fracciones II, VII, XV, 12, fracción V y 38, fracciones I y IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y 2, 3, 13, 14, 15 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

⁵ La información la proporcionó en comparecencia de 1° de julio de 2008, ante personal de esta Comisión.

⁶ Al respecto, el artículo 75 BIS del Código Penal para el Distrito Federal señala lo siguiente:

Artículo 75 Bis.- Cuando la orden de aprehensión o el auto de formal prisión se dicte en contra de una persona mayor de 70 años de edad o de precario estado de salud permanente, el juez podrá ordenar que la prisión preventiva se lleve a cabo en el domicilio del indiciado o procesado bajo las medidas de seguridad que procedan. La petición se tramitará incidentalmente.

No gozarán de esta prerrogativa quienes, a criterio del juez, puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumir fundadamente que causarán daño al denunciante o querellante, a la víctima u ofendido o a quienes directa o indirectamente participen o deban participar en el proceso.

En todo caso, la valoración del juez se apoyará en dictámenes de peritos.



Sistema Penitenciario, por lo que se remitió el oficio correspondiente a la Subsecretaría, la cual no fue ejecutada.

Sobre la situación jurídica, también destaca que el 19 de diciembre de 2008, la Jueza 61° de lo Penal por Ministerio de Ley determinó que en virtud de que el estado de salud de la persona agraviada “era estable y no precario, por lo que no se consideraba necesario que permaneciera en su domicilio durante la prisión preventiva [.] sino en el lugar que para dichos efectos designara la Subsecretaría del Sistema Penitenciario”. No obstante la valoración no subsana el presunto incumplimiento en el que incurrió la mencionada Subsecretaría, antes de esta determinación.⁷

II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

En atención a lo dispuesto en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 2 y 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;⁸ en el artículo 11 de su Reglamento Interno,⁹ así como en la resolución A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993, de los denominados *Principios de París*,¹⁰ la CDHDF se declaró competente para conocer de la investigación, dado que los hechos narrados dan cuenta de presuntas violaciones a los derechos de las personas adultas mayores y a los derechos de las personas privadas de su libertad.

Una vez analizados los hechos y establecida la competencia de esta Comisión para investigar el caso, se decidió la apertura del expediente CDHDF/ IV/121/CUAUH/08/P1951.

III. Procedimiento de investigación

Se planteó como hipótesis de trabajo las siguientes:

- a. El probable incumplimiento por parte de dicha Subsecretaría de la resolución emitida por la Jueza 61° de lo Penal, en relación con el otorgamiento de la prisión preventiva domiciliaria a favor de la persona agraviada.

⁷ Al respecto, vale la pena destacar que el 28 de abril de 2008 se había otorgado la prisión preventiva domiciliaria, la que nunca se cumplimentó.

⁸ El artículo 2 establece como objeto de la CDHDF, la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3 dispone que el organismo será competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

⁹ De acuerdo con el cual: [!]a Comisión conocerá de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyan presuntas violaciones a derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor (a) público (a) [del Distrito Federal].

¹⁰ *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París)*, que establece como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos la promoción y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de la materia (Apartado A, punto 3, inciso b).



- b. La probable inactividad por parte de dicha Secretaría con el fin de impulsar la adecuada regulación del derecho que otorga el artículo 75 Bis, así como para proveerse de las medidas reglamentarias o administrativas que le permitieran la ejecución de dichas resoluciones.
- c. La probable inadecuada aplicación del precepto citado en detrimento de la persona agraviada.
- d. La presunción de que dichas acciones y omisiones son atribuibles a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

Analizados los hechos y establecida la competencia de esta Comisión para conocerlos, se requirió información y documentación a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, para tal efecto, se llevaron a cabo diversas reuniones con el personal adscrito a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos de dicha Subsecretaría, y se sostuvo una reunión con el personal de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, en la que se expuso el desarrollo de esta investigación y su resultado. También, se pormenorizó el testimonio de la persona agraviada y se revisó la documentación relacionada con el asunto que distintas autoridades emitieron con el fin de coadyuvar a la ejecución de dicha resolución, así como las gestiones que realizó la Subsecretaría a su cargo.

IV. Evidencia

Diligencias realizadas en el trámite del expediente de queja.

Solicitudes de medidas para la atención del caso:

El 2 de junio de 2008, mediante oficio, 4-5471-08 esta Comisión comunicó los hechos de la queja a la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal (en adelante la Subsecretaría) y solicitó:

- a. Que la resolución emitida por la Jueza 61° de lo Penal, por la que determinó otorgarle la prisión preventiva domiciliaria a la persona agraviada fuera debidamente cumplimentada.
- b. En caso de que existieran impedimentos legales para el cumplimiento de dicha determinación, los mismos se explicaran a la persona agraviada y a sus familiares.

El 2 de septiembre de 2008, mediante oficio 4-9261-08 esta Comisión solicitó de nuevo, la colaboración del entonces Encargado de la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría, con el fin de que se adoptaran las medidas necesarias para que en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y/o la Procuraduría General de Justicia, ambas del Distrito Federal se ejecutara la resolución emitida por la Jueza 61° de lo Penal.

El 30 de septiembre de 2008, mediante oficio 4-1087-08, este Organismo solicitó de nuevo al entonces Encargado de la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría y a la Directora Ejecutiva de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública, que en el ámbito de sus respectivas competencias y en colaboración ambas autoridades, adoptaran las medidas necesarias a fin de que se ejecutara la resolución emitida por la Jueza 61° a favor de la persona agraviada.



Solicitudes de información a las autoridades

El 22 de julio de 2008, mediante oficio 47301-08 dirigido a la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría, solicitó lo siguiente:

- a. La autoridad encargada de ejecutar lo dispuesto en el artículo 75 Bis del Código Penal del Distrito Federal y la forma de implementarlo.
- b. Los medios técnicos, materiales, administrativos y humanos que se requerían para acatar la resolución dictada por la Jueza 61º de lo Penal.
- c. Las medidas que se habían adoptado para reglamentar y dar cumplimiento a las resoluciones de prisión preventiva domiciliaria que otorgara la autoridad jurisdiccional.

Además, se puso a consideración la posibilidad de utilizar otros recursos, por ejemplo el brazalete electrónico o solicitar la colaboración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para dar debido cumplimiento a la prisión preventiva domiciliaria que otorgaran los jueces a los procesados.

El 29 de octubre de 2008, mediante oficio 4-10851-08, se solicitó a la Subsecretaría indicara:

- a. Los motivos legales y los impedimentos por los que no se había dado cumplimiento al auto de 28 de abril de 2008, dictado por la Jueza 61º Penal del Distrito Federal.
- b. El número de prisiones domiciliarias que anteriormente habían sido ordenadas a esa Subsecretaría por la autoridad jurisdiccional, y las medidas o acciones que se adoptarían para cumplir con dichas disposiciones.
- c. Los lineamientos, manuales o medios técnicos, materiales, administrativos y humanos que se hubieran previsto para cumplimentar las resoluciones de prisión preventiva domiciliaria emitidas por la autoridad jurisdiccional.

El 17 de febrero de 2010, mediante oficio 4-1136-10, se pidió a la Subsecretaría:

- a. Las acciones que esa Subsecretaría había realizado con el fin de que en el futuro inmediato se encontrara en posibilidad de implementar las acciones necesarias para dar estricto cumplimiento a las prisiones preventivas domiciliarias.
- b. Las especificaciones y características mediante las cuales se requirió presupuesto en 2009 y 2010, para el cumplimiento de las resoluciones sobre prisión domiciliaria, y los motivos por los que, en su caso, les fue negado.
- c. Los trabajos de investigación, cabildeo, concertación o cualquier otro que se hubiera presentado ante el poder legislativo, con el fin de proponer lineamientos para la adecuada regulación de la prisión preventiva domiciliaria.
- d. Las acciones de coordinación, apoyo o colaboración de alguna otra autoridad, para establecer condiciones generales para dar cumplimiento a dichas resoluciones, en tanto dicha figura se regulaba de forma definitiva.



- e. Las propuestas que esa Subsecretaría presentaría en la reunión que se celebraría el 23 de febrero de 2010, atendiendo a que el 3 del mismo mes se indicó que se trabajaría en éstas para presentar propuestas concretas al respecto.

Respuestas de las autoridades:

El 9 de julio de 2008, por oficio SDH/4079/08, el entonces Encargado del Despacho de la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría, sustancialmente informó que solicitó un informe adicional al Director del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, en virtud de que esa autoridad omitió proporcionar información relacionada con las acciones que se habían adoptado para ejecutar la resolución mediante la cual la Jueza 61° de lo Penal le otorgó la prisión preventiva domiciliaria a la persona agraviada.

El 4 de agosto de 2008, por oficio SDH/1118/08 el entonces Director Ejecutivo y de Derechos Humanos de la Subsecretaría, informó sustantivamente que el 28 de abril del año en curso, la Jueza 61° de lo Penal del Distrito Federal autorizó la prisión preventiva domiciliaria a favor del procesado, y del análisis del expediente se deducía que el agente del Ministerio Público promovió un recurso de apelación en contra de dicha resolución, por lo que el expediente fue turnado a la Sexta Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El 25 de agosto de 2008, por oficio la Directora de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, informó que la Jueza 61° Penal giró diversos oficios, con el fin de que la Subsecretaría ejecutara la resolución incidental, mediante la cual otorgó la prisión preventiva domiciliaria al agraviado.¹¹

El 29 de agosto de 2008, por oficio SDH/5035/08 el entonces Encargado del Despacho de la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría, informó que solicitó el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, con el fin de que designara a elementos que se encargaran de la custodia de la persona agraviada, en virtud de que la Subsecretaría carecía de recursos humanos y materiales para la implementación de la prisión preventiva domiciliaria que le fue otorgada.

El 8 de septiembre de 2008, por oficio SDH /5250/08, el entonces Encargado del Despacho de la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría, informó que:

- a. El Subdirector de Apoyo Técnico Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública, previas gestiones realizadas por la Jueza 61° de lo Penal, informó su disposición para colaborar en la instrumentación de la prisión preventiva domiciliaria autorizada a la persona agraviada.
- b. Por lo anterior, mediante el oficio SSP/2925/2008, se solicitó al Subdirector de Apoyo Técnico Operativo de la Subsecretaría de Operaciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, que girara sus instrucciones para que se designaran elementos de seguridad pública; unidades móviles y el armamento necesario para llevar a cabo el traslado del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente al domicilio en el que se debería de llevar a cabo la prisión preventiva domiciliaria autorizada a favor de la persona agraviada en el que quedaría a disposición de la autoridad jurisdiccional.

¹¹ Al respecto, a dicho informe se adjuntaron copia de oficios remitidos por la jueza a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos mencionada, en los que constaba que dicha servidora pública apercibió a la autoridad ejecutora con imponerle una multa por 30 días de salario mínimo, en caso de incumplimiento.



- c. Las medidas adoptadas por esa autoridad fueron informadas a la Jueza 61° de lo Penal.
- d. Por otra parte, se le indicó al Encargado del Despacho de la Dirección del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente que entregara a la persona agraviada a los elementos de policía designados por la Secretaría de Seguridad Pública, con el fin de llevar a cabo el traslado mencionado, lo cual también fue informado a la Jueza 61° de lo Penal.

El 6 de octubre de 2008, por oficio la Subdirectora Jurídica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, informó que el Subsecretario de Seguridad Pública del Distrito Federal indicó que en términos de lo estipulado por el numeral 10, fracción XV de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la instrumentación y vigilancia de la prisión preventiva domiciliaria a favor de la persona agraviada le correspondía a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, como lo indicó la Jueza 61° de lo Penal del Distrito Federal.

El 8 de octubre de 2008, por oficio SDH/5920/08, el entonces Encargado de la Subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría informó que se encontraba en espera de que el personal designado por la Secretaría de Seguridad Pública acudiera al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente por la persona agraviada, con el fin de realizar el traslado correspondiente.

El 16 de octubre de 2008, el personal de la Mesa de Derechos Humanos del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente informó telefónicamente a personal de esta Comisión que la persona agraviada había sido trasladada a la Torre Médica de Tepepan, con el fin de que en la misma se cumpliera la prisión preventiva domiciliaria decretada a su favor.¹²

El 17 de octubre de 2008, por oficio DEJDH/4154/2008, el entonces Director Ejecutivo Jurídico y de Derechos Humanos de la Subsecretaría, informó que se notificó al Director del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente que esa Subsecretaría resolvió que:

“Único.- En estricto cumplimiento la resolución de fecha 28 de abril del 2008, con fundamento en los artículos 18 Constitucional, 75 Bis del Código Penal para el Distrito Federal, 7° fracción I, inciso B y 32 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; 1, 2, 4, 9 y 146 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal; atendiendo a los razonamientos y las consideraciones señaladas con anterioridad y con la finalidad de no vulnerar los derechos humanos de la persona procesada, garantizar la seguridad e integridad psicofísica de la misma, así como brindar la atención médica que ésta requiera, se autoriza el traslado de la persona agraviada a la Torre Médica de Tepepan, lugar en el que se instrumentará la prisión preventiva domiciliaria ordenada y donde debería quedar a disposición de la Jueza Sexagésimo Primero Penal del Distrito Federal, para la continuación de su proceso.”

El 20 de octubre de 2008, por oficio la Subdirectora Jurídica de la Secretaría de Seguridad Pública, reiteró que prestaría auxilio para aplicar el operativo correspondiente acompañando al convoy que para tal efecto determinara la Subsecretaría brindando seguridad y vialidad. Una vez encontrándose en un domicilio fijo se realizarían Códigos Águila e incrementaría el patrullaje conforme a las rutas establecidas en las zonas determinadas por el sector que correspondiera.

¹² Dicha información se obtuvo, una vez que el abogado de la peticionaria y ésta manifestaron que la persona agraviada no se encontraba en las instalaciones del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y tampoco había sido trasladado al domicilio en el que presuntamente se cumpliría la prisión preventiva domiciliaria, por lo que desconocían su ubicación.



El 11 de noviembre de 2008, por oficio DEJDH/4680/2008, el Director Ejecutivo Jurídico y de Derechos Humanos de la Subsecretaría, informó que:

- a. En cumplimiento de la resolución por la que la Jueza 61° de lo Penal, atendiendo al precario estado de salud de la persona agraviada, determinó otorgarle la prisión preventiva domiciliaria a su favor, debido a que los domicilios señalados por dicha persona no contaban con las condiciones necesarias, se autorizó su traslado a la Torre Médica Tepepan.
- b. Se habían realizado diversas gestiones ante distintas autoridades para dar cumplimiento a la resolución de prisión preventiva domiciliaria sin que se hubiera obtenido ninguna respuesta favorable, las cuales se hicieron del conocimiento de la autoridad jurisdiccional.
- c. El 4 de marzo de 2008 se informó a dicha autoridad jurisdiccional que esa Subsecretaría se encontraba imposibilitada para instrumentar la prisión preventiva domiciliaria, en virtud de que no contaba con los recursos humanos y materiales para tales efectos.
- d. Asimismo, se le informó que la reclusión domiciliaria mediante el monitoreo electrónico a distancia sólo se concedía a los sentenciados ejecutoriados que cumplieran con los requisitos establecidos por la ley.
- e. El 30 de abril de 2008 se solicitó la intervención del Subprocurador de Procesos Penal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el fin de que el personal ministerial a su cargo recurriera la resolución incidental emitida por la Jueza 61° de lo Penal.
- f. El 26 de mayo de 2008 se solicitó al Subprocurador de Procesos de la PGJDF que elementos de esa Procuraduría llevaran a cabo la custodia de la persona agraviada; sin embargo, dicha autoridad manifestó que era improcedente la solicitud.
- g. El 1° de septiembre de 2008, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública indicó que carecía de facultades para implementar custodias domiciliarias.
- h. La Dirección de Seguridad Penitenciaria realizó diversas gestiones de las que se concluyó que los inmuebles señalados por la persona agraviada para implementar la prisión preventiva domiciliaria no contaban con las condiciones mínimas de seguridad.
- i. El 6 y 9 de octubre de 2008, se solicitó la colaboración de la Coordinación de Mandamientos Judiciales y de la Jefatura de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el fin de que se designaran elementos para llevar a cabo la custodia domiciliaria del procesado; sin embargo, dichas autoridades manifestaron que carecían de competencia para ello, ya que sus atribuciones eran ser auxiliares del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos.
- j. El 15 de octubre de 2008 se autorizó el traslado de la persona agraviada a la Torre Médica Tepepan.
- k. La prisión preventiva domiciliaria ordenada por la Jueza 61° de lo Penal era el primer caso en el que se ordenaba a la Subsecretaría su implementación, por lo que dicha institución carecía de antecedentes al respecto, pero tenían conocimiento de que la Coordinación de Cumplimiento y Ejecución de Mandamientos Judiciales de la PGJDF había instrumentado con anterioridad dicha figura por mandato judicial.
- l. Dicha institución carecía de lineamientos o manuales específicos para la instrumentación de las prisiones preventivas domiciliarias.



El 19 de noviembre de 2009, por oficio DEJDH/1946/2008, el Director Ejecutivo Jurídico y de Derechos Humanos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario informó que:

- a. El 3 de noviembre de 2008, esa Subsecretaría del Sistema Penitenciario le informó a la Jueza 61º de lo Penal la imposibilidad material en la que se encontraban para instrumentar la prisión preventiva domiciliaria que se le otorgó al agraviado.

En virtud de lo anterior, se le solicitó que mediante su intermediación se requiriera a la Dirección de Mandamientos Judiciales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que se designaran elementos policiales para implementar la prisión preventiva domiciliaria con las medidas de seguridad adecuadas y suficientes para prevenir cualquier acto de evasión o alguna eventualidad contraria a los fines de la prisión preventiva, precisando uno de los domicilios ofrecidos por la persona como “menos riesgoso”, lugar donde la persona agraviada debía quedar interna y por ningún motivo podría salir del mismo sin autorización expresa de la autoridad competente y donde continuara a disposición de la autoridad jurisdiccional.

- b. Asimismo, independientemente de lo anterior atendiendo a la imposibilidad material para instrumentar la citada prisión preventiva domiciliaria, nuevamente se reiteró la solicitud de apoyo a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

El 10 de febrero de 2010, por oficio SSP/175/2010, la Subsecretaria del Sistema Penitenciario informó sustantivamente que en la reunión celebrada el 3 de febrero de 2010 a la que asistieron personal del Tribunal Superior de Justicia, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y de este Organismo, el personal de dicha Subsecretaría había informado que no contaban con la infraestructura necesaria para llevar a cabo la figura de la prisión preventiva domiciliaria. No obstante se habían desarrollado diversas gestiones, con el fin de solicitar el presupuesto para su implementación.

El 3 de marzo de 2010, por oficio DEJDH/470/2010, el Director Ejecutivo Jurídico y de Derechos Humanos de la Subsecretaría informó que:

- a. La Subsecretaría tenía perfectamente definidas sus atribuciones y su ámbito de competencia, las cuales se circunscribían única y exclusivamente dentro de las instalaciones penitenciarias del Distrito Federal, y no fuera de ellas.
- b. El artículo 75 Bis del Código Pernal del Distrito Federal definía la medida de seguridad sin establecer la sustentación, atribuciones e instituciones encargadas de dar cumplimiento a la referida medida y no sería aplicable por ende la analogía, ni la mayoría de razón al caso concreto por tratarse de una medida aplicada dentro de un proceso penal, para el cual debía legislarse una norma que determinara exactamente su aplicación.
- c. Hasta en tanto se estableciera la definición jurídica de la competencia de los órganos de seguridad pública para la custodia de la prisión preventiva domiciliaria, esta Subsecretaría se encontraba limitada para iniciar acciones que no fueran de su competencia.
- d. Los recursos humanos, materiales y financieros asignados a esa dependencia para el ejercicio 2010, de acuerdo a las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestal se orientarían a atender las prioridades para la operación del Sistema Penitenciario, los que no preveían recursos para proyectos no autorizados, como era el caso de la prisión preventiva domiciliaria.
- e. De igual forma los instrumentos administrativos (lineamientos, manuales, instructivos) y los recursos materiales, técnicos y humanos deberán diseñarse de acuerdo a las particularidades



que se definan en el ordenamiento normativo que se regule su función, lo que permitirá promover su vialidad operativa y funcional. Tema en el que podrá trabajarse en el momento en que se cuente con los ordenamientos debidamente autorizados.

- f. En ese mismo tenor es importante señalar que en virtud de la opacidad de la norma vigente, no es una atribución de esta institución el iniciar cabildeo con autoridades del órgano legislativo, sin embargo, resultaría de la mayor importancia integrar una mesa de trabajo con las dependencias involucradas en este tema, a efecto de que se presentara una postura homogénea ante la autoridad competente para legislar.
- g. En las condiciones como había quedado debidamente motivado y fundado existían impedimentos de orden técnico, operativo y procedimental para atender estas resoluciones, considerando lo siguiente:

El personal técnico de seguridad penitenciaria no tenía facultades para portar armas en espacios privados (prisión domiciliaria) y que el uso de fuerza en la vía pública era potestad de la policía preventiva y ministerial.

La valoración de la seguridad de los inmuebles destinados para la reclusión de este tipo, imponía la obligación de contar con expertos en diseño arquitectónico, en la que se incluyeran las medidas de seguridad, para evitar la evasión de las personas.

Los elementos que se destinaran para ese fin, deberían contar con la capacitación especializada, y su número dependería de los casos que determinarían las autoridades jurisdiccionales en los turnos laborales respectivos, lo que se traduciría en costos onerosos para las dependencias.

Finalmente la propuesta de esta Subsecretaría incluía integrar una mesa de trabajo con las instituciones involucradas con la finalidad de efectuar un análisis exhaustivo con rigor técnico sobre la normatividad vigente y proponer las adecuaciones y preceptos normativos que le dieran certeza jurídica a las acciones en materia de "Prisión Preventiva Domiciliaria", definir el ámbito de responsabilidad, elaborar los lineamientos, manuales, procedimientos, someterlo a la opinión del Secretario de Gobierno, así como el Jefe de Gobierno, a efecto de contar con su autorización.

Se incluía también, presentar el proyecto que elaboraría la mesa de trabajo a la Comisión de la Asamblea Legislativa y mantener reuniones de trabajo permanentes a fin de que se agilizará la aprobación de la propuesta por parte de ese Órgano Legislativo.

Reuniones con las autoridades

El 13 de octubre de 2008, personal de este Organismo sostuvo una reunión con la Directora de Orientación Ciudadana y de Derechos Humanos del Tribunal Superior de Justicia, el Director Ejecutivo Jurídico y de Derechos Humanos de la Subsecretaría, el Subdirector de Apoyo Técnico Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública y la Jueza 61º de lo Penal, todos del Distrito Federal.

En tal reunión se enfatizó la responsabilidad en la que podría incurrir la Subsecretaría al incumplir la sentencia incidental emitida por la Jueza 61º de lo Penal y la importancia de que dicha dependencia estableciera los mecanismos necesarios para su ejecución. En esa ocasión, el Director Ejecutivo Jurídico y de Derechos Humanos de la Subsecretaría indicó que dicha dependencia no contaba con



los elementos necesarios para cumplimentar la resolución mencionada, ya que carecían de elementos de Seguridad y Custodia suficientes para tal fin.

Por otra parte, indicó que implementar dicha resolución mediante la adopción de otras medidas, como la utilización del brazalete electrónico, dependería de la Dirección de Ejecución de Sanciones Penales y no de ellos.

Además, indicó que personal de esa Subsecretaría realizó diversas visitas a los domicilios señalados para la cumplimentación de la multicitada resolución, de cuyo análisis se dedujo que ninguno de ellos contaba con las condiciones de seguridad necesarias para la ejecución de la misma.

Ese servidor público manifestó que acordaría con la Subsecretaría del Sistema Penitenciario la posibilidad más idónea de ejecutar dicha resolución.

Por otra parte, el Subdirector de Apoyo Técnico Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública indicó que la implementación de la resolución mencionada no se encontraba dentro del ámbito de su competencia. No obstante, dicha Secretaría ofrecería su colaboración para trasladar a la persona agraviada del Reclusorio al lugar en el que se cumplimentaría la resolución, así como para aplicar Códigos de Protección Ciudadana, con el fin de incrementar la seguridad en la zona.

El 3 de febrero de 2010, personal de esta Comisión sostuvo una reunión con personal del Tribunal Superior de Justicia, la Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y la Subsecretaría.

En esa reunión se reiteró la competencia de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario como autoridad responsable de la implementación de la prisión preventiva domiciliaria, la importancia de que asumiera dicha competencia y de que realizara las acciones necesarias para ejecutarla.

Al respecto, la Subdirectora de Derechos Humanos de la Subsecretaría indicó que se realizaron diversas gestiones para implementar dicha figura jurídica; sin embargo, no se obtuvieron respuestas satisfactorias, en virtud de que carecen de personal suficiente para implementarlas. También manifestó que esa Subsecretaría carecía de personal de Seguridad y Custodia suficiente, por lo que habían solicitado la previsión de los recursos necesarios, los cuales no fueron autorizados.

Indicó que, a su consideración, la Subsecretaría ya había implementado la determinación emitida por la Jueza 61° de lo Penal, ya que la persona agraviada se encontraba interno en la Torre Médica Tepepan, donde disfrutaba de condiciones adecuadas de salud.

Precisó que la Subsecretaría se encontraba realizando una investigación, con el fin de formular un proyecto ante la Consejería Jurídica del Distrito Federal que regulara dicha figura.

El 23 de febrero de 2010 se celebró una reunión en la que nuevamente intervino la Subdirectora de Derechos Humanos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, quien reiteró la postura de esa Subsecretaría, en relación con su incompetencia para implementar la prisión preventiva domiciliaria, ya que a su consideración únicamente le correspondía la custodia de las personas que se encontraran dentro de los centros de reclusión del sistema penitenciario.



V. Motivación y fundamentación

V.1 Motivación. Prueba de los hechos

V.1.1. Sobre el hecho 1. Informes rendidos por las distintas autoridades, cuyos contenidos han sido desglosados en el apartado anterior, en los que reconocieron sustantivamente que:

- i) La Jueza 61° de lo Penal emitió una resolución en la que autorizó la prisión preventiva domiciliaria a favor de la persona agraviada.
- ii) La Sexta Sala de lo Penal confirmó la sentencia emitida por la Jueza 61° de lo Penal en la que autorizó la prisión preventiva domiciliaria a favor de la persona agraviada.

V.1.2. Sobre el hecho 2. Los informes rendidos y las diversas manifestaciones vertidas en las distintas reuniones llevadas a cabo, en las que se reconoció que la Subsecretaría carecía de los elementos necesarios para cumplimentar resoluciones relativas a la prisión domiciliaria. Además, de que la implementación de dicha resolución por otros medios dependía de otras autoridades. Se reconoció además, que esa institución carece de lineamientos o manuales específicos para la instrumentación de las prisiones preventivas domiciliarias.

V.1.3. Sobre el hecho 3. Los informes presentados por las diversas autoridades, en particular el correspondiente al 17 de octubre de 2008, donde la Subsecretaría resolvió “autorizar el traslado de la persona agraviada a la Torre Médica Tepepan, lugar en el que se instrumentará la prisión preventiva domiciliaria ordenada”.

V.1.4. Sobre el hecho 4. La información, que en algunos casos resultó contradictoria, se expone de la siguiente forma.

- i) Por una parte se hacían las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la decisión judicial.
- ii) Las autoridades se manifestaban en espera de la resolución de apelación que formuló el agente del Ministerio Público por la decisión judicial.
- iii) Se aceptó que la autoridad competente no cuenta con las condiciones para dar cumplimiento a prisiones preventivas domiciliarias.
- iv) Según lo dicho en los oficios la Subsecretaría tiene perfectamente definidas sus atribuciones y su ámbito de competencia, las cuales se circunscriben única y exclusivamente dentro de las instalaciones penitenciarias del Distrito Federal, y no fuera de ellas.
- v) La Subsecretaría llevaría a cabo una investigación con el fin de poder presentar un proyecto de regulación ante la Consejería Jurídica.



vi) Han solicitado la previsión presupuestal suficiente para contratar personal de seguridad y custodia, sin embargo, las solicitudes únicamente son para cubrir la seguridad interna en los reclusorios y no para cumplimiento a la prisión domiciliaria.

Es importante destacar que en dichos informes se precisa que “hasta en tanto se estableciera la definición jurídica de la competencia de los órganos de seguridad pública para la custodia de la prisión preventiva domiciliaria, esa Subsecretaría se encontraba limitada para iniciar acciones que no fueran de su competencia”. Además que para 2010 no se tenían previstos recursos para proyectos no autorizados, como era el caso.

En resumen, de acuerdo con el análisis realizado en torno a los hechos que son materia de la presente Recomendación es posible afirmar como verificados, los siguientes hechos:

1. Convicción en relación al incumplimiento, inactividad e inadecuada aplicación del artículo 75 Bis por parte de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

2. Incompetencia, falta de recursos y ausencia de regulación para cumplir con el mandato de prisión preventiva domiciliaria por parte de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

Finalmente, es importante destacar que no hay prueba alguna que desvirtúe los hechos expuestos en este caso.

V.2. Fundamentación. Subsunción de los hechos al derecho

V.2.1. Violación al derecho de seguridad jurídica

El contenido del derecho a la seguridad jurídica en términos del ordenamiento jurídico nacional ampliado, tanto constitucional como legal, comprende el derecho a que las leyes aplicables sean dictadas por razones de interés general y en función del bien común. Toda ley debe ser creada de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución, y a ésta deben ajustar su conducta, de manera estricta, todas las autoridades públicas.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 16, establece que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado por las autoridades competentes conforme a las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos.

Diversos tratados internacionales, de los que es parte nuestro Estado y que conforman la Ley Suprema de la Unión¹³, prevén, regulan, e incluso, amplían el derecho a la seguridad jurídica previsto en nuestro ordenamiento jurídico nacional y constituyen pauta de interpretación y aplicación del mismo.

¹³ Lo anterior de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Ley sobre Celebración de Tratados.



En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que los Estados parte en dichos instrumentos se comprometen a respetar y garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio, el libre y pleno ejercicio de los derechos que consagran, sin distinción alguna. En ese pacto, los Estados se comprometen a adoptar las medidas oportunas, dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos que ellos reconocen y que sus disposiciones no deben ser interpretados en el sentido de que concedan derecho para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos o a su limitación en mayor medida que la prevista en ellos.

En el caso motivo de este pronunciamiento, puede aplicarse análogamente lo que establece el Código Penal del Distrito Federal en el sentido de que la autoridad únicamente podrá imponer penas o medidas de seguridad que se encuentren previstas en la ley y que se ubique prohibida la aplicación retroactiva, análoga o por mayoría de razón, de la ley penal en perjuicio de persona alguna.

Precisa además que la ley penal sólo tendrá efecto retroactivo si favorece al inculpado, cualquiera que sea la etapa del procedimiento, incluyendo la ejecución de la sanción. En caso de duda, se aplicará la ley más favorable.

Dichos principios son reafirmados por los artículos 2° y 10° del mismo ordenamiento jurídico¹⁴.

Es decir, la obligación de la autoridad de garantizar y respetar el derecho a la seguridad jurídica de las personas que se encuentran en su territorio y/o bajo su jurisdicción no debe entenderse únicamente en el sentido de que la autoridad sólo puede realizar aquello para lo que se encuentra expresamente facultada por ley sino también, que debe adoptar las medidas necesarias, de cualquier índole legislativa o administrativa, para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos que consagra el ordenamiento jurídico.

Es necesario reiterar que una violación a los derechos humanos puede devenir de una acción u omisión desplegada por las autoridades y que el silencio en cuanto a la reglamentación secundaria de los derechos no exime o constituye una excluyente de la responsabilidad de la autoridad.

Se aclara que la obligación de la autoridad de adoptar e impulsar las medidas necesarias para su ejercicio efectivo, con el fin de garantizar que la aplicación estricta de la ley no queda al arbitrio de las autoridades y con ello garantiza el derecho a la seguridad jurídica de las personas sujetas a su jurisdicción.

A la persona agraviada, se le restringió la posibilidad de gozar efectivamente de la prisión preventiva domiciliaria decretada a su favor, ya que dicha autoridad se abstuvo de realizar las acciones y

¹⁴ Al respecto, los artículos expresamente señalan: **Artículo 2°** (Principio de tipicidad y prohibición de la aplicación retroactiva, analógica y por mayoría de razón). No podrá imponerse pena o medida de seguridad, si no se acredita la existencia de los elementos de la descripción legal del delito de que se trate. Queda prohibida la aplicación retroactiva, analógica o por mayoría de razón, de la ley penal en perjuicio de persona alguna. La ley penal sólo tendrá efecto retroactivo si favorece al inculpado, cualquiera que sea la etapa del procedimiento, incluyendo la ejecución de la sanción. En caso de duda, se aplicará la ley más favorable.

Artículo 10 (Principio de ley más favorable). Cuando entre la comisión del delito y la extinción de la pena o medida de seguridad correspondientes, entrare en vigor otra ley aplicable al caso, se estará a lo dispuesto en la ley más favorable al inculpado o sentenciado. La autoridad que esté conociendo o haya conocido del procedimiento penal, aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el reo hubiese sido sentenciado y la reforma disminuya la penalidad, se estará a la ley más favorable.



gestiones necesarias para reglamentar y ejecutar dicha sentencia e incluso fue recurrente en la postura de negar su competencia para la ejecución de la misma.

Por lo anterior, destaca que la “no ejecución” y la ejecución inadecuada de la sentencia emitida a favor de la persona agraviada se basó en la imposibilidad material de la Subsecretaría y en la falta de reglamentación específica para ejecutarla; sin que se hayan realizado gestiones o esfuerzos tendientes a ejecutarla con los elementos con los que contaban y sin que se hubiera promovido acción alguna para que se reglamentara dicha figura.

Los derechos humanos son universales, pues tal característica se funda en la dignidad humana; son indivisibles porque tienen la misma jerarquía e importancia; son interdependientes porque la existencia real de cada uno de ellos sólo puede ser garantizada por el reconocimiento integral de todos ellos y; finalmente, son integrales porque el goce efectivo de cualquier derecho está íntimamente vinculado a la observancia por parte del Estado de los demás derechos reconocidos.

En este sentido, el ordenamiento jurídico nacional e internacional, así como la doctrina han reconocido la necesidad de establecer mecanismos de protección especial para aquellos colectivos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, como lo son las personas adultas mayores. Dicha condiciones se agravan cuando las personas adultas mayores se encuentran con problemas de salud y aun más cuando están privadas de su libertad.

V.2.1.1. Derecho a la protección de las personas adultas mayores.

El derecho a la protección de las personas adultas mayores comprende todas las medidas que se deben adoptar, con el fin de brindar una protección especial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1° que todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Por su parte y en este mismo tenor, el artículo 12.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” establece que los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Finalmente, el artículo 17 del mismo protocolo señala que:

Toda persona tiene derecho a protección especial durante la ancianidad. En tal cometido, los Estados parte se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

...



c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a la calidad de vida de los ancianos.

Asimismo, los principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de Edad¹⁵, establecidos en la Resolución 46/91 indican que:

Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.

[...]

Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, en sus líneas de acción relacionadas con las personas de edad y el desarrollo estableció las siguientes líneas de acción:

[...]

Garantizar la participación activa de las personas adultas mayores en la vida social y el desarrollo:

[...]

c) Incorporando las necesidades de las personas adultas mayores y las cuestiones que les preocupan a los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles.

[...]

En el ámbito nacional, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores establece que:

Artículo 5º. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

[...]

II. De la certeza jurídica:

a. A recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre, ya sea en calidad de agraviados, indiciados o sentenciados.

b. A recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos.

[...]

Finalmente, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal dispone lo siguiente:

¹⁵ Adoptados por la Asamblea de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1991, mediante la resolución 46/91.



Artículo 43.- Será obligación de las Secretarías y demás dependencias que integran la Administración Pública, así como las Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción, vigilar y garantizar la defensa de los derechos de las personas adultas mayores otorgándoles una atención preferencial que agilice los trámites y procedimientos administrativos a realizar.

En conclusión, el no ejecutar la sentencia de prisión preventiva domiciliaria otorgada a favor de la persona agraviada y no haberse realizado acciones preventivas o emergentes para el cumplimiento de la orden jurisdiccional viola el derecho a la seguridad jurídica, las garantías judiciales y los derechos de las personas adultas mayores. De acuerdo con lo argumentado, es responsable de esta violación la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

V.2.1. Violación a los derechos de las personas privadas de su libertad.

Las personas privadas de la libertad gozan de todos los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, ya que el fundamento de estos es el respeto por la dignidad humana, el cual debe de garantizarse en igualdad de condiciones que respecto de las personas que se encuentran libres; en ese contexto el Estado debe actuar positivamente para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales, los cuales no pueden encontrarse sujetos a restricciones ilegítimas.

Es por ello que tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal, que no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún tipo como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición e incluso el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas especiales necesarias para salvaguardar la integridad física y psicológica de las personas que se encuentran privadas de su libertad, en particular de aquellas cuya salud y avanzada edad, los coloca en una situación agravada de vulnerabilidad.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 10 establece que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

En esta vertiente se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Observación General No. 21 sobre personas el trato humano de las privadas de la libertad. Ese mismo derecho lo consagra el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala que: “...Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución AG/RES. 1897 (XXXII-O/02) “Estudio sobre los Derechos y la Atención de las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención y Reclusión” señaló que:



La Comisión se permite señalar que un sistema penitenciario que funcione de forma adecuada es un aspecto necesario para garantizar la seguridad de la ciudadanía y la buena administración de la justicia. En este sentido, la Comisión en los últimos años ha identificado y definido varios desafíos que requieren la asignación decisiva de recursos humanos y materiales para implementar soluciones. Particularmente, resulta urgente la solución de problemas relativos al hacinamiento, escasa capacitación de los agentes penitenciarios, inadecuación de las instalaciones físicas, imposibilidad de acceso a cuestiones básicas al respeto a la dignidad humana tales como alimentación, atención médica y psicológica, regímenes de visitas. El uso excesivo de la prisión preventiva y el encarcelamiento de personas condenadas juntamente con procesados es un problema generalizado en nuestra región.

Por su parte, la Corte en el Caso Neira Alegría sostuvo que:

“En los términos del artículo 5.2 de la Convención toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, *es el garante* de estos derechos de los detenidos”.

Es preciso señalar que el Estado tiene la obligación de adoptar las acciones afirmativas o medidas especiales necesarias para salvaguardar la integridad física y psicológica de las personas que se encuentran privadas de su libertad, en particular de aquellas que se encuentran cuya salud y avanzada edad, los coloca en una situación especial de vulnerabilidad.

En conclusión, argumentar falta de competencia con base en el principio de legalidad y el carecer de los recursos técnicos, materiales y administrativos para la ejecución de la prisión preventiva domiciliaria viola los derechos de las personas privadas de su libertad. De acuerdo con lo argumentado, es responsable de esta violación la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

VI. Posicionamiento de la CDHDF sobre la violación de derechos humanos

Esta Comisión tiene entre sus facultades la construcción de una cultura de respeto y tutela de los derechos humanos, por lo cual es fundamental que las diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal sumen sus esfuerzos para esa loable tarea y contribuyan con las diferentes acciones que realizan dentro de su ámbito de competencia.

El artículo 75 Bis del Código Penal del Distrito Federal establece un régimen especial para las personas adultas mayores o aquellas que presentan un precario estado de salud, en contra de quienes se haya dictado una orden de aprehensión o auto de formal prisión, en virtud de que la adopción de la prisión preventiva y/o el *compurgamiento* de la pena en esos supuestos se constituye en un elemento innecesario e irracional.

Asimismo, el artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas o de cualquier otro carácter para hacer efectivos los derechos y las libertades consagradas no sólo en el ordenamiento jurídico internacional sino con mayor razón en el nacional.



Para tal efecto, el precepto citado constituye una obligación para las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, en el caso específico para la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, de adoptar las medidas necesarias para su ejecución y, en caso de que se observaran deficiencias o irregularidades que la impidieran, la obligación de generar los mecanismos necesarios para subsanarlas, ya que la aplicación de dicha medida no es una cuestión que pueda quedar al arbitrio de la autoridad ejecutora.

En relación con ello, el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal enuncia lo siguiente:

1737. El Estado debe remover aquellos obstáculos, jurídicos o de facto, que impidan que las personas disfruten y ejerzan efectivamente sus derechos; en consecuencia, la tolerancia o inactividad del Estado frente a circunstancias o condiciones que dificulten a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, implica una violación a sus derechos humanos.¹⁶

Por su parte, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal¹⁷, establece como una estrategia de acción: “Asegurar que las medidas y decisiones de la autoridad penitenciaria se tomen bajo el principio de presunción de inocencia y con las garantías de audiencia, fundamentación y motivación”.

Las diversas líneas de acción que pudieran conformar la estrategia se encuentran a cargo de la Subsecretaría, quien es la autoridad penitenciaria en el Distrito Federal, por lo que tiene la obligación de impulsar, coadyuvar e incluso coordinar la adopción de las medidas necesarias para que la Consejería del Distrito Federal impulse la reglamentación del artículo 75 Bis o la legislación correspondiente. Dicha autoridad deberá ejercer las acciones de coordinación necesarias con las demás autoridades encargadas de la seguridad pública en el Distrito Federal, para presentar un proyecto adecuado que cuente con una visión integral de derechos humanos e incorpore los más altos estándares de protección, mientras tanto deberá ejercer las medidas necesarias para que las resoluciones en las que se otorgue la prisión preventiva domiciliaria a alguna persona se ejecuten adecuadamente.

VII. Obligación del Gobierno de reparar los daños ocasionados por la violación a derechos humanos

Cuando el Estado ha incurrido en responsabilidad debido a la acción u omisión de cualquiera de sus funcionarios o por la tolerancia de conductas realizadas por particulares, es su obligación reparar las consecuencias de tal violación. Al respecto, vale recordar que las reparaciones serán acordes con cada caso concreto y que se encuentran establecidas en diversas disposiciones nacionales e internacionales.

¹⁶ Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, Comité Coordinador para la elaboración del citado Diagnóstico, México, 2008, párr. 1737, p. 416.

¹⁷ Al respecto, destaca que el Jefe de Gobierno emitió Acuerdo por el que se establece la obligatoriedad del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades del Distrito Federal, en los términos que se mencionan. La circular se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de agosto de 2009.



Respecto de las últimas, cabe señalar que esta Comisión ha retomado de manera constante los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al aplicar el primer párrafo del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece lo siguiente:

Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

La Corte Interamericana ha señalado que las reparaciones deben ser, al menos:

a. Proporcionales al daño causado, es decir, a las violaciones de derechos humanos ocasionadas: “De acuerdo con las consideraciones sobre el fondo y la violación a la Convención declarada en el capítulo correspondiente, así como a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia del Tribunal en relación con la naturaleza y alcances de la obligación de reparar [...]”¹⁸; y

Que cada caso debe analizarse atendiendo sus particularidades: La Corte estima que la jurisprudencia sirve como orientación para establecer principios en esta materia, aunque no puede invocarse como criterio unívoco, porque cada caso debe analizarse conforme a sus propias características [...].¹⁹

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que existen medidas de satisfacción para la reparación de violaciones a derechos humanos que no tienen necesariamente un carácter pecuniario.

Esas medidas pueden tener un “alcance o repercusión públicas” e implicar la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole para evitar la repetición de las conductas violatorias a derechos humanos. Inclusive, la citada Corte ha referido, en algunos casos, que “la Sentencia constituye *per se* una medida de reparación”²⁰.

Por lo anterior, este Organismo considera que el presente pronunciamiento constituye por sí mismo una forma de reparación integral que atiende a las situaciones del caso específico.

Al respecto, la autoridad tiene la obligación de adoptar las medidas legales y administrativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales previstas en el ordenamiento jurídico, con mayor razón de aquellas que constituyen una acción afirmativa a favor de una persona o un grupo de personas en condiciones de vulnerabilidad.

Ante lo cual, vale la pena destacar que, no obstante que las autoridades carcelarias en sus últimas comunicaciones —marzo de 2010— ofrecieron como alternativa la conformación de mesas de trabajo con las instituciones involucradas para realizar las adecuaciones y preceptos normativos que

¹⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 215.

¹⁹ Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 95.

²⁰ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 239.



le dieran certeza jurídica a las acciones en materia de “Prisión Preventiva Domiciliaria”, así como presentar el proyecto a la Comisión de la Asamblea Legislativa, esta Comisión no ha recibido a la fecha, evidencias de que dichas tareas se hayan impulsado a pesar de haber reconocido entre otras cosas, la falta de presupuesto.

En razón de lo antedicho, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 fracción IV y 22 fracción IX de la Ley de la CDHDF así como 1 y 140 de su Reglamento Interno, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

VIII. Recomendación

1. AL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Primero. Que, a través de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, lleve a cabo una reunión con la persona agraviada, en la que participen la Subsecretaría del Sistema Penitenciario y el Director Jurídico y de Derechos Humanos, en la que se ofrezca una disculpa privada a la persona agraviada.

Segundo. En un plazo que no exceda de cuatro meses, a través de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, se diseñe, calendarice y elabore en el marco de la colaboración interinstitucional con las diversas dependencias de la administración pública del Distrito Federal, un proyecto de reglamentación de la prisión preventiva domiciliaria prevista en el artículo 75 Bis del Código Penal del Distrito Federal, en el que se incluya el procedimiento específico y los responsables para dicha ejecución, las atribuciones y responsabilidades de cada una de ellas, los medios técnicos, administrativos y de cualquier otra índole que aportarán.

El proyecto mencionado deberá presentarse inmediatamente después de la conclusión del plazo para su elaboración a la Consejería Jurídica del Distrito Federal, para su revisión.

Tercero. En un plazo que no exceda de los márgenes establecidos para la elaboración del Programa Operativo Anual, correspondiente al año en el que se concluyan los trabajos de elaboración y aprobación del proyecto correspondiente, se presente la solicitud a la Secretaría de Finanzas y demás autoridades involucradas de las previsiones presupuestales necesarias para dotarse de los instrumentos técnicos, legales y administrativos, para la ejecución específica de la prisión preventiva domiciliaria.

Por otra parte, de conformidad con los artículos 48 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 140 y 142 de su Reglamento Interno, le comunico que dispone de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que se notifique esta Recomendación, para responder si la acepta o no; en el entendido que de no aceptarla, su respuesta se podrá hacer del conocimiento de la opinión pública. En caso de que se acepte la misma, se le notifica que dispondrá



de un plazo de 10 días hábiles, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de este Organismo, que con fundamento en los artículos 144 y 145 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo con su aceptación y cumplimiento.

Con fundamento en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

Así lo determina y firma,

El Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal

Luis Armando González Placencia

C.c.p. Lic. Marcelo Luis Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para su conocimiento.

C.c.p. Diputada María Alejandra Barrales Magdalena, Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa. En relación con su competencia sobre las líneas de acción y estrategia con la que se le vincula respecto de los derechos de las personas privadas de su libertad.

C.c.p. Dra Leticia Bonifaz Alfonso, Consejera Jurídica y de Servicios Legales.

C.c.p. Lic. Celina Ocegüera Parra, Subsecretaria del Sistema Penitenciario.